

# A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar

Sindicabilidade jurisdicional e tipicidade

Eduardo Fortunato Bim

## Sumário

1. Introdução. 2. A perda do mandato parlamentar: cassação *vs.* extinção. 3. Entraves epistemológicos ao controle jurisdicional dos atos de cassação por quebra de decoro parlamentar em nossa jurisprudência. 4. A inexistência da doutrina da insindicabilidade dos atos políticos ou de governo (*political question doctrine*) na cassação de mandato de parlamentar. 4.1. A sindicabilidade jurisdicional dos atos *interna corporis* do legislativo na Suprema Corte norte-americana (*Powell vs. Mc Comarck* e *Bond vs. Floyd*). 5. A sindicabilidade jurisdicional dos atos de cassação de mandato parlamentar: existência de direitos subjetivos em jogo. 6. A evolução da concepção sobre o decoro parlamentar nas Constituições brasileiras. 6.1. O decoro parlamentar como um conceito indeterminado (CF/67 e de 1946). 6.2. O decoro parlamentar como um conceito não tão indeterminado (CF/69 e de 1988): tipicidade constitucional. 7. A possibilidade de controle sobre a definição regimental dos atos indecorosos: inexistência de atribuição de cheque em branco ao legislador regimental. 8. Os limites da sindicabilidade jurisdicional do processo de cassação de mandato no direito constitucional brasileiro: tipicidade e proporcionalidade. 8.1. O exame da tipicidade: existência dos fatos e correta qualificação normativa. 8.2. O controle da proporcionalidade do ato de expulsão. 9. O ato indecoroso e o crime: incisos II e VI do artigo 55 da CF/88. 9.1. A influência da esfera penal na parlamentar. 10. A *ratio essendi* da quebra de decoro parlamentar e a inexistência do princípio da contemporaneidade: atos pré-mandato e os praticados fora da função parlamentar (art. 56 da CF). 10.1. A revogação da Súmula 4 do STF e a possibilidade de se cassar o parlamentar afastado para o exercício de cargos executivos (CF, art. 56). 11.

Eduardo Fortunato Bim é Advogado em São Paulo, SP.

A vedação da renúncia como instrumento de salvaguarda da cassação do mandato e da inelegibilidade. 12. Conclusão.

## 1. Introdução

Em várias legislaturas, membros do Legislativo têm o seu mandato cassado por quebra de decoro parlamentar, fazendo surgir diversas questões jurídicas em torno do tema. Essas questões são relevantes porque o parlamentar vencido na esfera política geralmente tenta a perpetuação de seu mandato no Judiciário, invocando razões jurídicas para obstar o julgamento político de seus pares.

O conceito de decoro parlamentar foi definido em nosso direito constitucional somente na CF/1969, que imprimiu um caráter menos indeterminado a esse conceito. Paralelamente, alguns atos tidos como indecorosos são anteriores à vida de parlamentar ou são da legislatura antecedente; alguns são praticados quando o parlamentar se afasta do parlamento para assumir funções executivas (ministérios, secretarias etc.) ou quando tira simples licenças (CF, art. 56). Discute-se se em tais casos há a possibilidade de cassação do mandato por quebra do decoro parlamentar, uma vez que tais atos não foram praticados pelo parlamentar enquanto tal.

Como questão prejudicial, tem-se o fato de o Judiciário considerar o ato de cassação um ato exclusivamente político, logo, insindicação jurisdicionalmente pela aplicação da *political question doctrine*.

O propósito deste estudo é responder a tais questões e algumas que gravitam em torno dela, tais como a renúncia para evitar a cassação.

## 2. A perda do mandato parlamentar: cassação vs. extinção

A perda do mandato dos parlamentares está prevista no artigo 55 da Constituição e

pode ocorrer por *extinção* ou *cassação* (MELLOFILHO, 1984, p. 124). Uadi Lammêgo Bulos (2003, p. 770) define a *cassação* como “o ato que decreta a perda do mandato pelo cometimento de uma falta funcional, tipificada em lei e sancionada por ela.” José Afonso da Silva (2005, p. 539-540, grifo do autor), por sua vez, explica que *extinção do mandato* “é o perecimento do mandato pela ocorrência de fato ou ato que torna automaticamente inexistente a investidura eletiva, tais como a morte, a renúncia, o não comparecimento a certo número de sessões expressamente fixado (desinteresse, que a Constituição eleva à condição de renúncia), perda ou suspensão dos direitos políticos”.

A utilidade e razão da distinção reside na necessidade ou não de votação da Câmara ou do Senado para a perda do mandato do parlamentar e, *ipso facto*, na existência (cassação) ou inexistência (extinção) de juízo político do parlamento.

Para os casos de *cassação* (incisos I, II e VI do art. 55 da CF), há necessidade de votação secreta<sup>1</sup> pela maioria absoluta dos membros da casa, mediante a provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada a ampla defesa. Nos de *extinção do mandato* (CF, art. 55, incs. III, IV e V), haverá apenas a *declaração da Mesa*, não votação secreta por maioria absoluta.<sup>2</sup>

Na cassação, a decisão tem natureza constitutiva; na extinção, meramente declaratória. Em ambos os casos, a Constituição assegura a ampla defesa ao parlamentar, o que não significa a admissão de advogado na tribuna, ficando tal matéria à disposição regimental.<sup>3</sup>

Na cassação de mandato, o parlamento move-se em duplo e cumulativo juízo: um objetivo (existência e enquadramento nas situações previstas nos incisos I, II e VI) e outro subjetivo (aprovação por maioria absoluta – típica questão política). Sem a existência de qualquer um deles, não há que se falar em cassação de mandato parlamentar.

Por último, ressalte-se o fato de que a Constituição vê ambas as formas de perda do mandato (cassação e extinção) em uma visão procedimentalista, uma vez que cita “processo que vise ou possa levar à perda” (CF, art. 55, § 4º). Essa visão procedimentalista também é usada na Constituição Finlandesa (seção 28, 3 e 4), uma vez que essa reconhece que a cassação do mandato por negligência essencial e reiterada dos deveres de parlamentar e por fato grave que demonstre a ausência de confiança e respeito necessários às funções inerentes ao cargo tem que ser previamente aprovada pelo *Comitê de Direito Constitucional* antes de ser votada por dois terços. No Brasil, a matéria é reservada ao regimento interno da casa legislativa, assim como nos EUA, no qual a Casa dos Representantes submete a resolução de expulsão à *House Committee on Standards of Official Conduct*.

### 3. Entraves epistemológicos ao controle jurisdicional dos atos de cassação por quebra de decoro parlamentar em nossa jurisprudência

Questão prejudicial ao tema deste artigo reside na possibilidade do controle jurisdicional dos atos de cassação; caso contrário, pouco adiantará qualquer especulação jurídica sobre a quebra de decoro parlamentar, porque não haverá nenhuma instância para controlar esse ato da casa legislativa, tornando-o incontestável.

Para avaliar a sindicabilidade do processo e do ato de cassação de mandato, faz-se necessário auscultar a doutrina da insindicabilidade das questões políticas. Os precedentes do Supremo que inadmitem a sindicabilidade do ato de cassação sob o prisma da ocorrência ou não da quebra de decoro parlamentar baseiam-se na impossibilidade de se controlar os atos *interna corporis* do Legislativo, por pertencerem unicamente à esfera de decisão do parlamento, sendo questões exclusivamente políticas.

Nos antigos Recursos em Mandado de Segurança nºs 8.893/SC (BRASIL, 1961, p. 72) e 10.141/CE (BRASIL, 1964, p. 4432) e nos recentes Mandados de Segurança nºs 21.861<sup>4</sup>, 23.529<sup>5</sup> e 23.388<sup>6</sup>, o Supremo entendeu que a cassação do mandato é uma questão política (*political question doctrine*) por caber exclusivamente ao parlamento, impossibilitando ao Judiciário conhecer sobre o mérito da cassação, ou seja, se houve ou não quebra de decoro parlamentar.

No pronunciamento mais recente de que se tem notícia (17 de agosto de 2005), o STF – pela decisão monocrática do Ministro Cezar Peluso no RE 382.344/SP (agravo regimental pendente) – manteve sua posição de somente analisar os aspectos formais do processo de cassação, confirmando a eluciativa decisão do STJ (BRASIL, 2002c, p. 112):

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEPUTADO ESTADUAL. PERDA DO MANDATO. MÉRITO. ATO INTERNA CORPORIS. REPRESENTAÇÃO. VALIDADE.

– No tocante ao aspecto meritório da penalidade aplicada, à valoração e ao acerto da decisão daquela Casa Legislativa, se efetivamente o recorrente é autor de procedimentos contrários à Ética e ao Decoro Parlamentar, na gradação suficiente para a medida disciplinar adotada, tenho que esta questão é de natureza unicamente política, *interna corporis*, sendo vedado ao Judiciário apreciar o recurso em tal direção. Resta, tão-somente, a esta Corte considerar o aspecto formal do processo de cassação, com a aplicação dos princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

– A representação instaurada pela Assembléia Legislativa do Estado com a indicação de perda de mandato não precisa, obrigatoriamente, obedecer aos parâmetros do art. 41, do CPP, ou mesmo o art. 161, da Lei 8.112/90,

devido ater-se aos preceitos e regramentos insculpidos no diploma legal específico da Assembléia Legislativa, *in casu*, a Resolução nº 766, de 16 de dezembro de 1994.”

Alexandre de Moraes (2005, p. 416) entende da mesma maneira, aduzindo que, por tratar-se de ato disciplinar do parlamento, não compete ao Judiciário analisar a tipicidade da conduta nas previsões regimentais ou sob o acerto da decisão, “pois tal atitude consistiria em indevida ingerência em competência exclusiva de órgão do Poder Legislativo, atribuída diretamente pela Constituição Federal (CF, art. 55, §§ 1º e 2º), *sem prejuízo de qualquer recurso de mérito*”.

Registre-se, em um primeiro momento, não se tratar de jurisprudência restritiva por estar em causa a interpretação do regimento interno das casas legislativas, uma vez que a quebra de decoro está expressamente prevista na Constituição, sendo função do regimento simplesmente esclarecer o sentido constitucional.

Torna-se, portanto, imprescindível analisar a *political question doctrine* para entender a fundamentação das decisões do Supremo em relação à insindicabilidade dos atos de cassação de mandato.

#### 4. A inexistência da doutrina da insindicabilidade dos atos políticos ou de governo (political question doctrine) na cassação de mandato de parlamentar

Decorrente da teoria da separação de poderes, a *political question doctrine*, que poderia ser traduzida como da insindicabilidade jurisdicional das questões políticas, foi fruto da evolução da jurisprudência da Suprema Corte norte-americana e constava nas Constituições de 1934 (art. 68) e de 1937 (art. 94) com idêntica redação: “É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas.”

*Entende-se por questões políticas aquelas decorrentes dos atos políticos ou de governo.* Na classificação, que pressupõe a distinção

entre função política ou de governo da executiva, existem os atos políticos ou de governo ao lado dos atos administrativos. Ressalte-se que os atos políticos não são privilégios do Executivo, podendo ser editados pelos outros Poderes da República, embora nesses sejam menos frequentes.

Os atos políticos são aqueles mais diretamente ligados à condução política do Estado. Nos primórdios do desenvolvimento da doutrina dos atos de governos, dizia-se que estes eram insindicáveis pelo Judiciário *lato sensu* (o que inclui o contencioso administrativo para os países que o adotam). Aliás, essa foi a razão de sua criação. Segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1969, p. 416), “a criação dessa categoria de atos objetivou justamente excluir uma série de atos, de caráter político, do controle da Justiça”. Régis Fernandes de Oliveira (1992, p. 35) também aduz que a criação dos atos políticos “objetivou excluir determinadas atitudes estatais, de caráter político, da apreciação pelo Poder Judiciário”. A tese separa os atos de administração dos políticos; estes extraem seu fundamento direto da Constituição, aqueles das leis infraconstitucionais; a discricionariedade destes é maior do que daqueles, uma vez que a Constituição é mais aberta.

Eduardo García de Enterría (1995, p. 56), em sua clássica obra *A Luta Contra as Imunidades do Poder no Direito Administrativo*, rechaça a tese da insindicabilidade dos atos de governo, *in verbis*: “Ao se insistir sobre a diferença qualitativa entre Política e Administração se está dizendo algo óbvio, mas é uma petição de princípio pretender arrancar desta diferença material uma diferença de regime jurídico.” Por isso, também John P. Roche, citado por Herman Pritchett (1968, p. 177), “atacou a doutrina das questões políticas taxando-a de ilógica, baseada em um raciocínio circular: ‘Questões políticas são problemas não solucionáveis pelo processo judicial; problemas não solucionáveis pelo processo judicial são questões políticas’”.

No Estado de direito, não podem existir círculos de poder imunes ao controle jurisdicional, uma vez que uma de suas características é a responsabilidade pelos atos estatais, corolário da República (ATALIBA, 1998); responsabilidade impossível sem o controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV).

Prosegue Enterría (1995, p. 62) aduzindo que, excepcionalmente, os atos de relações internacionais estão isentos da apreciação judicial por serem autênticos atos políticos, como ocorre no direito inglês com os *acts of State*. Ele acredita, porém, que todos os demais pretendidos atos de governo, “sem exceção, são atos administrativos puros e simples, somente dotados de uma especial importância política (ordinariamente em sentido da luta política)”, alegando ser exatamente essa importância que justificaria a sua classificação, razão pela qual se exigiria a sua análise mais cuidadosa pela jurisdição, não havendo que se proclamar a sua isenção radical ante esta.

A configuração política de um ato não exclui seu caráter político, fazendo de seus defensores – coincidentemente os governantes cujos atos não querem que sejam examinados sob o acidental prisma da legalidade e constitucionalidade, principalmente quando causem dano ao direito individual dos cidadãos ou dos próprios entes da federação – autênticos sectários da doutrina da razão de Estado.

O que a doutrina da insindicabilidade dos atos políticos propugna é exatamente uma das formas de apologia das razões de Estado. Sob o pretexto de que o problema é político (argumento nunca bem compreendido), quer-se violar o direito ou a moral (argumentos sempre bem compreendidos nesses casos); e a melhor maneira de fazê-lo é excluindo o controle jurisdicional, deixando o poder sem controle.

Não por outro motivo – antes de relatar o desaparecimento da doutrina dos atos de governo do direito francês –, Eduardo García de Enterría (1995, p. 70) concluiu: “Se há

dito com justiça da doutrina dos atos políticos que ela constitui pura e simplesmente uma reminiscência da velha idéia da razão de Estado e do poder desta para subjugar em algum momento a justiça; este é justamente o título, *La survivance de la raison d’Etat*, do famoso livro de André Gros (Paris, 1932), e basta seu enunciado para condenar sua presença em um Estado de Direito que mereça esse nome”<sup>7</sup>.

No Brasil, fica clara a relação entre autoritarismo e razões de Estado vestidas sob o caráter da insindicabilidade das questões políticas quando no governo de Vargas – social, mas não tutelador das liberdades individuais – ambas as Constituições (CF/1934, art. 68, e CF/37, art. 94) vedavam ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas.

*Não se nega a existência, nos atos políticos (e também nos administrativos em sentido estrito), de uma zona de liberdade em que o Judiciário não pode substituir o órgão decisor (political question)*<sup>8</sup>; mas daí defender a insindicabilidade de maneira ampla e genérica é fazer apologia à doutrina da razão de Estado, inadmissível em um Estado de direito que faça jus a esse nome (Enterría), motivo pelo qual a doutrina nacional em peso rechaça a categoria dos atos políticos como atos insindicáveis.<sup>9</sup>

A seara da *political question doctrine* não é demarcada pela pura e simples insindicabilidade jurisdicional, sendo o círculo vicioso descrito por John P. Roche, mas pelas *questões que dizem respeito aos outros poderes (Legislativo e Executivo) ou ao eleitorado como um todo e que não tenham norma visivelmente aplicável ao caso* (CASTRO, 1999, p. 60; COELHO, 2004, p. 369; TRIBE, 2000, p. 367).

Não se pode entrar na discricionariedade do ato político, assim como também não se pode fazê-lo nos administrativos (embora essa discricionariedade possa ser controlada sob alguns aspectos). O que identificamos como razões de Estado não é a resistência contra a ingerência do Judiciário nessa

discrecionariedade – que nas questões políticas deu azo à genuína *political question doctrine* –, mas a tentativa de absolutizar essa zona de discrecionariedade do ato político, impossibilitando qualquer tentativa de controle jurisdicional. Afinal, ato político não pode ser confundido com ato arbitrário. Aceitar isso seria negar o Estado de direito porque este – nos dizeres de Jacques Chevallier (2003, p. 132) – implica que a liberdade dos órgãos estatais, em todos os níveis, enquadra-se na existência de normas jurídicas, cujo respeito é garantido pela intervenção judicial.

Rejeitando essa tentativa de alargamento das questões políticas, diversos autores norte-americanos criticaram-na, chegando uns, como os brasileiros, a propugnar a sua extinção pelo perigo que a sua existência encerra à liberdade. Bernard Schwartz (1966, p. 167) doutrinava: “Se admitirmos apenas uma exceção ao princípio da legalidade’, como um jurista francês [Duguit] acertadamente declarou, ‘não podemos saber aonde isto nos levará’... Admitir apenas uma exceção ao princípio da legalidade é dar o primeiro passo fatal na direção da doutrina alemã e dizer... com Jellinek: ‘O Estado está acima de toda e qualquer regra de lei’.” Louis Henkin (apud TRIBE, 2000) (*Is there a “political question” doctrine*), depõe Tribe (2000, p. 367), “como outros, tem criticado duramente a idéia de que existem partes da Constituição para as quais o judiciário deve ser cego”.

A *political question doctrine*, na sua feição absoluta, é muito bem explicada e refutada por Canotilho (2002, p. 1291, grifo do autor), em longo trecho que vale ser citado na íntegra:

“O princípio foi definido pelo juiz Marshall como significando haver certas ‘questões políticas’, da competência do Presidente, em relação às quais não pode haver controle jurisdicional. No entanto, como acentua a própria doutrina americana, a doutrina das questões políticas não pode

significar a existência de *questões constitucionais* isentas de controlo. Em primeiro lugar, não deve admitir-se uma *recusa de justiça ou declinação de competência* do Tribunal Constitucional só porque a questão é política e deve ser decidida por instâncias políticas. Em segundo lugar, como já se disse, o *problema não reside em, através do controlo constitucional, se fazer política, mas sim em apreciar, de acordo com os parâmetros jurídico-materiais da constituição, a constitucionalidade da política*. A jurisdição constitucional tem, em larga medida, como objecto, apreciar a constitucionalidade do ‘político’. Não significa isto, como é óbvio, que ela se transforme em simples ‘jurisdição política’, pois tem sempre de decidir de acordo com os parâmetros materiais fixados nas normas e princípios da constituição.”

Dizer que a cassação dos mandatos dos parlamentares é questão política, desautorizando o *judicial review*, ignora de forma cristalina o requisito negativo dessa doutrina: a ausência de norma diretamente aplicável ao processo de cassação (CF, art. 58, § 1º).

Reconhecer questão política no processo de cassação de mandatos ignora outros interesses vitais à democracia, como a liberdade de voto, pressuposto da soberania popular, e as eleições livres, que vão além da mera diplomação e posse. O poder de cassar o mandato deve ser controlado pelo Judiciário, porque não são apenas interesses do parlamento que estão em jogo, mas de toda a democracia, uma vez que expulsar parlamentares sem justa causa ameaça autorizar um poder sem controle sobre a vontade do eleitor e sobre a liberdade de eleição.

Inexiste motivo para que o Judiciário não julgue o ato de cassação do mandato, conclusão reforçada pela análise dos julgados da Suprema Corte norte-americana *Powell vs. Mc Comarck* e *Bond vs. Floyd*, como se verá.

4.1. *A sindicabilidade jurisdicional dos atos interna corporis do legislativo na Suprema Corte norte-americana (Powell vs. Mc Comarck e Bond vs. Floyd)*

A resolução de expulsão do parlamentar tem tratamento diverso de acordo com o sistema e a cultura constitucional vigente. Na Inglaterra, por exemplo, as cortes não analisam a legalidade da cassação do parlamentar, sustentando a doutrina daquele país que isso não é exatamente um problema, porque contra eventuais abusos do Parlamento existe a possibilidade de uma reeleição do parlamentar expulso, ou seja, não haveria inelegibilidade como resultado da expulsão (BRADLEY; EWING, 2003, p. 221).

Por outro lado, nos EUA, a possibilidade de análise judicial do processo de qualificação de seus membros foi expressamente admitida pela Suprema Corte. Exatamente a mesma corte que inaugurou a doutrina da insindicabilidade das questões políticas. A Constituição dos EUA admite que os parlamentares sejam julgados, em suas qualificações, pelos seus próprios membros. É o sistema de controle do processo eleitoral denominado *verificação de poderes*, praticado na França em 1588 como uma concessão do poder real e posteriormente consolidado na Inglaterra (GOMES, 1998, p. 24-25).

Nos Estados Unidos, distingue-se a expulsão da exclusão. A expulsão (*expulsion*) equivale ao ato incompatível por quebra de decoro parlamentar, ocorrendo por escrutínio de dois terços e por *disorderly behaviour*. Na exclusão (*exclusion*), corolário da verificação de poderes, nega-se ao eleito sua vaga no parlamento por votação majoritária (MASKELL, 2002, p. 3). Por causa da ausência de requisitos constitucionais do parlamentar-eleito para ocupar sua vaga no parlamento, a exclusão é hoje entendida como não sendo uma punição disciplinar (MASKELL, 2002, p. 4).

No caso *Powell vs. Mc Comarck* (1969), a Suprema Corte estadunidense decidiu que

o poder do Congresso de julgar os seus pares será limitado às qualificações previstas na Constituição, não havendo como ampliar o taxativo rol constitucional e nem que se falar em questão política. Muito embora, corretamente, o *Justice Douglas* tenha afirmado que o caso não se confunde com o da expulsão do membro por comportamento desregrado – *disorderly behaviour* (caso similar ao nosso decoro parlamentar) –, a conclusão que se extrai do caso é que esse ato *interna corporis* não é ilimitado e muito menos imune ao *judicial review* quando há previsão constitucional, ainda que vaga.

No caso *Bond vs. Floyd* (1966), a Suprema Corte norte-americana reconheceu-se apta a julgar caso de expulsão de parlamentar (Bond) da Casa de Representantes da Georgia por criticar a política do governo federal na Guerra do Vietnã. Ela declarou a expulsão inconstitucional por ofender a liberdade de expressão prevista na Primeira Emenda à Constituição, que consistia em expressar-se contra a Guerra do Vietnã, não havendo que falar em incitação a condutas subversivas (lembrar que era o auge da Guerra Fria).

A diferença de regime do *judicial review* em relação aos atos políticos entre os EUA e a Inglaterra reside em uma série de fatores concatenados. Enquanto na Inglaterra tem-se a supremacia do Legislativo, nos EUA tem-se a supremacia da Constituição. Por tradição, a Inglaterra tem uma visão exacerbada da separação de poderes, fato incoerente nos EUA, no qual o Legislativo, como todos os poderes do Estado, submete-se ao império da Constituição. As semelhanças entre o sistema brasileiro e o norte-americano, mas não com o inglês, saltam aos olhos. Temos uma Constituição escrita e temos a supremacia da Constituição, que vincula todos os poderes do Estado<sup>10</sup>.

Não há que se falar em questão política ou em ato *interna corporis* para justificar a insindicabilidade jurisdicional do ato quando a Constituição dá as balizas para o jul-

gamento; como a brasileira fornece tal parâmetro no artigo 58, § 1º, a sindicabilidade é possível. No entanto, isso não significa dizer que o Judiciário pode substituir o parlamento, mas somente que, em princípio, a cassação é suscetível de controle jurisdicional.

##### 5. *A sindicabilidade jurisdicional dos atos de cassação de mandato parlamentar: existência de direitos subjetivos em jogo*

Como se viu, o problema da sindicabilidade do ato ou processo de cassação reside na existência da doutrina das questões políticas (*political question doctrine*), que não existe no caso não só por ter norma constitucional expressa, mas ainda por existirem direitos subjetivos lesados.

O Ministro Sepúlveda Pertence (BRASIL, 1998a, p. 209) realçou a possibilidade de os direitos dos parlamentares serem lesados enquanto tais:

“Há casos, entretanto, em que a violação de norma regimental pode, sim, a meu ver, violar direito subjetivo; não só de terceiros, de estranhos ao Congresso, mas, também, de membros do Congresso, que têm, como instrumentos do exercício do seu mandato, numerosos direitos-função que não lhes podem ser subtraídos, seja por violação de norma constitucional, legal ou regimental.”

No processo de cassação do mandato do parlamentar, estão em jogo seus direitos subjetivos; e quando existem direitos subjetivos em jogo, não há que se falar em *political question doctrine*. Por isso, a doutrina da insindicabilidade das questões políticas sofre críticas da doutrina e da jurisprudência de nossa Suprema Corte. Como entende o Supremo desde a década de 50:

“A tese de que as questões políticas escapam à apreciação judiciária tem de ser aceita em termos. Já na vigência das Constituições anteriores se

fixara o entendimento de que o que se exclui do conhecimento do Judiciário são os aspectos de conveniência e oportunidade do ato, *não os seus pressupostos constitucionais ou legais*. A Constituição vigente reforçou essa doutrina, ao dispor que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4º).” (BRASIL, 1956, p. 3564, grifo nosso)

Recentemente, o STF voltou a se pronunciar sobre a questão, admitindo a sindicabilidade jurisdicional de questões aparentemente políticas quando em jogo direitos subjetivos (BRASIL, 1992b, p. 88; 1999a, p. 792; 1999b, p. 88). Carlos Velloso (BRASIL, 1999b, p. 51), no voto no MS 21.564/DF, é enfático quanto à inexistência de questão puramente política quando em jogo direitos subjetivos:

“Onde houver a alegação no sentido de que um direito subjetivo, público ou privado, está sendo violado, lá estará o juiz para curar a lesão. É certo que há atos de natureza puramente política, tanto do Congresso quanto do Executivo, que estão imunes ao controle jurisdicional. Todavia – a lição é velha, mas é atual, é a do maior constitucionalista brasileiro, é de Ruy –, ‘a violação de garantias individuais, perpetradas à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais.’”

Não discrepando desse entendimento, o Ministro Celso de Mello (BRASIL, 1998a, p. 2001), ao votar no MS 22.494/DF, consignou:

“É da essência de nosso sistema constitucional, portanto, que, onde quer que haja uma lesão a direitos subjetivos, não importando a origem da violação, aí sempre incidirá, em plenitude, a possibilidade de controle jurisdicional. A invocação do caráter *interna corporis* de determinados atos, cuja prática possa ofender direi-

tos assegurados pela ordem jurídica, não tem o condão de impedir a revisão judicial de tais deliberações. Os círculos de imunidades de poder – inclusive aqueles que concernem ao Poder Legislativo – não o protegem da intervenção corretiva e reparadora do Judiciário, que tem a missão de fazer cessar os comportamentos ilícitos que vulnerarem direitos públicos subjetivos.”<sup>11</sup>

Em nossa doutrina, não se passa diferente. Entende-se, desde Ruy Barbosa (1933), que não existe questão exclusivamente política quando se ferem direitos subjetivos de alguém. Depois de dizer que não existe nada mais artificial do que a distinção entre questões políticas e jurídicas, Ruy Barbosa (1933, p. 42) afirmou: “Quando a pendência toca a direitos individuais, a justiça não se pode abster de julgar, ainda que a hipótese entenda com os interesses políticos de mais elevada monta.”<sup>12</sup> Mais recentemente, Pontes de Miranda (1960, p. 204), após listar algumas matérias que são consideradas como questões políticas, doutrinou com precisão:

“As espécies de que tratamos são as que comumente se apontam como excludentes do *judicial review*. Ora, não se podem enumerar casos, porque tais casos *ratione materiae* não existem. O que existe é a regra de competência. O que um Poder, Legislativo, Executivo ou Judiciário, faz – dentro de suas atribuições – vale, nos casos concretos; o que qualquer deles pratica fora das suas atribuições, ferindo direitos públicos e privados, a que correspondam ações ou exceções, é suscetível de ser considerado inconstitucional. Quando John Marshall dizia que as questões por sua natureza política nunca poderiam ser ventiladas na Corte Suprema, pronunciava frase vaga, que não se pode repetir sem perigo. Onde a ‘questão política’ se liga a atos que violaram direitos, a

ação leva-a à Justiça e a Justiça pode dela conhecer. Já não é exclusividade política.”

Eduardo García de Enterría (1995, p. 62) afirma: “Proclamar a imunidade jurisdicional da Administração nessas matérias, assim genérica e imprecisamente chamadas políticas, implica nada mais nada menos do que consagrar que a Administração pode operá-las sem limite legal algum, inclusive atropelando os direitos mais elementares e mais óbvios dos cidadãos”. Por isso, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1969, p. 417), ao negar a sua existência sob a ausência de critérios científicos para a sua constatação, aduziu que, “no Estado de Direito, torna-se inadmissível atividade insuscetível de controle do Judiciário, quando viola direitos e causa danos.”

*Powell vs. Mc Comarck* (1969) é um típico exemplo de a negação da diplomação ou posse ao parlamentar ser questão sindicável pelo Judiciário porque há direitos subjetivos envolvidos, como nos casos de expulsão do parlamentar por quebra de decoro. Constata-se o mesmo em *Bond vs. Floyd* (1966), quando a Suprema Corte reconheceu sua jurisdição para declarar inconstitucionalidade da exclusão de Bond da Casa de Representantes da Geórgia por criticar a política do governo federal na Guerra do Vietnã.

Embora se referisse ao *impeachment*, a lição do Ministro Sepúlveda Pertence é aplicável ao processo de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar, uma vez que esse também se submete a uma *tipologia constitucional* mínima<sup>13</sup>, ou seja, a uma definição mínima dos atos indecorosos por parte da Constituição, conforme veremos no próximo item. Disse o Ministro do STF:

“(…) não excludo, por exemplo, que caiba ao Poder Judiciário a verificação da existência, em tese, da imputação de um crime de responsabilidade, dada a exigência constitucional, que é peculiar ao nosso sistema, de sua tipificação em lei, ainda que não ex-

clua a ampla discricionariedade e a exclusividade do juízo do Senado na concretização dos conceitos indeterminados da definição legal típica dos crimes de responsabilidade.” (BRASIL, 1999b, p. 58)

Posta a possibilidade do *judicial review* do processo de cassação de mandato por quebra de decoro, uma vez que há (i) direta disposição constitucional e também (ii) direitos subjetivos em jogo (os do parlamentar cassado ou em vias de sê-lo), atraindo a cláusula do artigo 5º, XXXV, da CF com toda a sua força normativa (princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais), vejamos a concepção de decoro parlamentar nas Constituições brasileiras.

#### 6. *A evolução da concepção sobre o decoro parlamentar nas Constituições brasileiras*

O parlamento tem o direito de punir e até expulsar os seus membros por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Esse poder deriva da “compreensão de que, no universo da honra, a conduta desonrada não se esgota no indivíduo que a cometeu, mas compromete todo o coletivo a que ele pertence. Pois se um membro partilha da honra de seu grupo, e com este se identifica predominantemente, a sua desonra se reflete sobre a honra de todos. Havia, assim, uma honra coletiva a ser preservada, que encontrou expressão na noção de decoro parlamentar.” (TEIXEIRA, 1996, p. 112).

O decoro parlamentar serve para extirpar a maçã podre do parlamento, que compromete a imagem e abala a segurança e estabilidade das instituições, uma vez que a simples existência do Estado não é suficiente para acabar com a guerra de todos contra todos; somente a crença e o respeito nas instituições são capazes de fazê-lo. Nele reside uma defesa da instituição parlamentar. Miguel Reale (1969, p. 89), de maneira acertada, expõe a função de defesa do deco-

ro parlamentar, advertindo: “No fundo, falta de decoro parlamentar é 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.”

O poder de legislar seria de pouca valia se não houvesse o poder de punir os membros por quebra de decoro ou desobediência às regras da casa (que precisam estar previstas no regimento para dar azo à cassação do mandato – CF, art. 58, § 1º). Quando um membro perde de tal maneira o senso de dignidade e dever do cargo de parlamentar, o parlamento cai na desgraça pela indecorosa conduta, sendo indispensável o poder de expulsão pela grave conduta ofensiva ao decoro; poder esse que é excepcional, constituindo o último dique de contenção da dignidade da instituição parlamentar. Na Inglaterra, Bradley e Ewing (2003, p. 220, tradução nossa) aduzem que “a expulsão é a última sanção disciplinar que a Casa pode exercer sobre seus membros”. Logo, esse poder punitivo tem natureza político-disciplinar (CAVALCANTI, 1952, p. 59; MORAES, 2005, p. 416).

Essa natureza disciplinar do processo de cassação tem uma importante consequência prática: o seu impulsionamento de ofício, salvo regra legal ou regimental em sentido contrário. Não pode o denunciante encerrar o processo sob o fundamento de querer retirar a sua denúncia. O processo disciplinar é indisponível, sendo apenas o impulso inicial exclusivo das pessoas arroladas no regimento do parlamento. A melhor analogia é com a ação penal pública e com a ação direta de inconstitucionalidade.

O poder de expulsar um membro não está reduzido a ofensas cometidas durante a sessão parlamentar (ou durante a legislatura)<sup>14</sup>, mas se estende a todos os casos nos quais a ofensa é tamanha que, a juízo da casa legislativa, desapropria-o de seus deveres parla-

mentares<sup>15</sup>. A imposição de decoro parlamentar é uma defesa do parlamento, razão pela qual a condição de parlamentar é a que importa, não a temporariedade ou qualidade do ato tido como indecoroso.

Tal poder não é uma exclusividade brasileira. Com maior ou menor diferença, outras Constituições também o prevêm. Por exemplo, na Constituição norte-americana (art. I, seção 5, cláusula 2), o comportamento incompatível com o decoro parlamentar é chamado de comportamento desregrado – *disorderly behaviour*; na Constituição argentina (1994), o artigo 66 fala em *desorden de conducta*; a Constituição Finlandesa (seção 28) preceitua negligência essencial e reiterada (*essentially and repeatedly neglects*) de seus deveres como parlamentar ou por acusação que demonstre a ausência de confiança e respeito necessários às funções inerentes ao cargo (“If the offence is such that the accused does not command the trust and respect necessary for the office of a Representative”).

O decoro parlamentar, em uma acepção não normativa, pode ser entendido como prática de atos que ferem a imagem do Parlamento, como violação de regras e mentira. Segundo os léxicos, decoro significa correção moral, compostura, decência, dignidade, nobreza, honradez, brio (DECORO, 1999, p. 611; DECORO, 2001, p. 922).

No entanto, essa concepção léxica do conceito de decoro não serve bem à Constituição, porque *houve uma alteração normativa na fisionomia do decoro parlamentar*. Conforme se verá, era um conceito indeterminado nas Constituições brasileiras até a Constituição de 1967. A partir da CF/69, foi alterada a sua natureza para imprimir-lhe o caráter de puro conceito legal, deixando-o menos indeterminado, muito embora tenha que se balizar ao limite semântico da expressão, ou seja, não se admite que qualquer ato seja tido por indecoroso, mas tão-somente aqueles que demonstrem um conteúdo mínimo de desonra ou descompostura.

### 6.1. O decoro parlamentar como um conceito indeterminado (CF/67 e de 1946)

As Constituições de 1946 e de 1967 dispunham sobre a perda do mandato por conduta incompatível com o decoro parlamentar de maneira genérica. Dizia o artigo 48, § 2º, da CF/46: “Perderá, igualmente, o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua Câmara, incompatível com o decoro parlamentar.” Por sua vez, o artigo 37, II, da CF/67: “Perde o mandato o Deputado ou Senador: (...) II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;”.

Ambas não definiram o que se entenderia por decoro parlamentar, deixando uma ampla margem de discricção ao Legislativo sobre a extensão da expressão. Como os vocábulos da Constituição têm conteúdo semântico mínimo, o que se tinha – e ainda se tem, embora com o *plus* da tipicidade – era uma definição de decoro parlamentar como exposta por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997, p. 330): “Entende-se por atentatório ao decoro parlamentar a conduta que fira os padrões elevados da moralidade, necessários ao prestígio do mandato, à dignidade do Parlamento.” Celso Bastos (1999, p. 243), por sua vez, doutrina: “O parlamentar deve ter conduta impecável, condizente com o prestígio da função que desempenha. O comportamento incompatível do congressista com os padrões éticos exigidos pela dignidade do Parlamento é causa bastante para a perda do mandato.”

Nesse quadro normativo, pode até parecer razoável que o STF se esquive de analisar a ocorrência ou não do decoro parlamentar por dizer que isso é uma questão política. Quem teria que dizer o que se entende por decoro seria a própria casa legislativa ofendida, não outro poder. Embora tal concepção infirmasse a força normativa da Constituição e ignorasse a doutrina da sindicabilidade dos atos políticos quando em jogo direitos subjetivos, ela não agredia

tão diretamente a Constituição quanto a sua aplicação agride hoje.

De qualquer maneira, frise-se que, se por um lado os conceitos indeterminados têm um núcleo mínimo de significado que não pode ser desprezado, por outro não se está perante uma *political question* quando se tem texto constitucional expresso que a resolução e a decisão não pertençam ao eleitorado como um todo ou exclusivamente aos poderes executivo ou legislativo (CASTRO, 1999, p. 60; COELHO, 2004, p. 369; TRIBE, 2000, p. 367).

6.2. *O decoro parlamentar como um conceito não tão indeterminado (CF/69 e de 1988): tipicidade constitucional*

Com o advento da EC 1/69, a situação normativa do decoro parlamentar foi modificada. Dispunha o artigo 35 da CF/69:

“Perderá o mandato o deputado ou senador:

(...) II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar ou atentatório das instituições vigentes; (...)

§ 1º Além de outros casos definidos no Regimento Interno, considerar-se-á incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas aos congressistas ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais.”

Cristalino é o fato de que a previsão constitucional (de 1969) dos atos incompatíveis com o decoro parlamentar era tipificada. Havia previsões de três tipos - expressão emprestada do direito penal - para os atos atentatórios ao decoro parlamentar.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1972, p. 230) afirmava que a CF/69 “restringiu o âmbito do decoro parlamentar. De fato, à luz deste parágrafo [§ 1º do art. 35], cumpre afirmar que não há infração ao decoro parlamentar apta a ensejar a perda do mandato, senão quando configurar ação ou omissão descrita como tal, na Constituição ou no regimento interno. Adotou-se, pois,

aqui, o rígido princípio da legalidade criminal”.

Na Constituição de 1988, manteve-se a tipificação constitucional do decoro parlamentar. Em seu artigo 55, § 1º, preceitua ser incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas<sup>16</sup>.

Percebe-se que existem três hipóteses constitucionais de quebra de decoro parlamentar:

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

(ii) o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores; e

(iii) percepção de vantagens indevidas.

Quando a acusação do comportamento incompatível com o decoro parlamentar, seja no Senado, seja na Câmara dos Deputados, for formalizada, é preciso que ela, sob pena de ofensa à Constituição, descreva conduta prescrita em uma daquelas três hipóteses constitucionais. A maior amplitude acusatória certamente residirá nos regimentos internos e nos seus respectivos códigos de ética e decoro parlamentar (como no caso da Câmara dos Deputados, que instituiu o Código de Ética e Decoros Parlamentar como uma extensão do seu regimento interno)<sup>17</sup>.

Embora a Constituição exija uma tipificação dos atos indecorosos nos regimentos internos, o decoro parlamentar continua relativamente indeterminado em face da carga axiológica que ainda se pode nele inserir e da descrição aberta do tipo previsto no regimento. Carla Costa Teixeira (1996, p. 124) explica a razão da maior indeterminação do decoro: “O decoro parlamentar, como um código de honra, precisa se referir aos valores de uma época e de um grupo. Vem daí sua necessária imprecisão, sua natureza avessa à plena tradução em atos especificados juridicamente.”

O abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional seria o equivalente a abusar das imunidades outorgadas ao parlamentar para o bom e independente desempenho de seu cargo (BASTOS, 1999, p. 243). Ressalve-se que o exercício das imunidades não pertence tão subjetivamente ao próprio parlamento, podendo ser controlado se o parlamento não extrapolou na qualificação de indecoroso do regular exercício das imunidades.

Precisa a advertência de Miguel Reale (1969, p. 88): “Grave risco cercearia o regime democrático se ‘faltar ao decoro parlamentar’ viesse a significar, também, pretensos excessos praticados pelo parlamentar no exercício de seu dever de crítica e de fiscalização dos negócios públicos, a começar pelos da própria Casa a que pertence.” Não há que se falar em ato *interna corporis*, sendo perfeitamente admitido o controle judicial sobre o eventual abuso, como admitiram o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul<sup>18</sup> e a Suprema Corte norte-americana, que, no julgamento *Bond vs. Floyd* (1966), decidiu que a cassação do parlamentar por criticar a política do governo federal em relação à Guerra do Vietnã era inconstitucional por violar a liberdade de expressão, prevista na primeira emenda à Constituição norte-americana<sup>19</sup>.

A percepção de vantagens indevidas pode ser definida como qualquer benefício que o parlamentar receba, seja de particulares, seja do próprio Estado por meio de seus órgãos, sem título legítimo. A legitimidade da vantagem deverá ser aferida formal e substancialmente, sendo possível provar tal ilegitimidade pela via indiciária (desde que seja um feixe de indícios convergentes). Não se exige mais a contemporaneidade da percepção da vantagem indevida com o mandato, como ocorria com o regime constitucional de 1969. Vantagens indevidas auferidas antes do mandato ou fora dele são capazes de violar o decoro parlamentar, autorizando a cassação do mandato.

### 6.2.1. A questão do quórum de cassação como corolário da menor indeterminação do conceito de decoro parlamentar

Reforça a tese de que houve uma consciente tipificação constitucional dos atos tidos como incompatíveis com o decoro parlamentar a questão do quórum de cassação do mandato.

Na Constituição dos EUA, a inserção do quórum de 2/3 dos votos dos parlamentares ocorreu porque havia um receio de que as paixões políticas levassem grupos majoritários a cassarem colegas também eleitos pelo povo por motivos outros que não fosse o comportamento desregrado. Por isso, inspirados no sistema estadunidense (MAXIMILIANO, 1954, p. 75; REALE, 1969, p. 90-91), copiamos o seu quórum e o caráter aberto do conceito de decoro (“decoro parlamentar” aqui e “comportamento desregrado” lá) nas Cartas de 1946 e de 1967.

Quanto maior a indeterminação do conceito que autoriza a perda do mandato, mais elevado é o quórum para proteger a representação cristalizada no mandato dos caprichos da maioria. Isso não ocorre apenas na Constituição dos EUA, está presente na Magna Carta Finlandesa também. Nesta Constituição, na seção 28, há duas previsões abertas: a primeira consistente na negligência essencial e reiterada dos deveres de parlamentar (3), a segunda na acusação por fato que demonstre a ausência de confiança e respeito necessários às funções inerentes ao cargo (4). Em ambos os casos, o quórum de cassação é de maioria qualificada (2/3).

Com a *tipificação constitucional dos atos indecorosos* promovida pela Constituição de 1969 e seguida pela de 1988, a possibilidade de que paixões políticas no processo de cassação influenciassem em sua condução diminuiu sensivelmente, uma vez que as chances de arbítrio são remotas com um conceito de decoro parlamentar tipificado. Conseqüentemente houve uma redução do quó-

rum de cassação, que passou de 2/3 (CF/46 e 1967) para maioria absoluta (CF/69 e 1988).

Em suma, defender que há incontrolável âmbito de atuação e qualificação dos atos indecorosos aos parlamentares é *interpretação retrospectiva*, uma vez que “procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove em nada, mas, ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo (BARROSO, 2003, p. 71)<sup>20</sup>”. No atual sistema normativo (desde a Carta de 1969), os atos indecorosos são constitucionalmente tipificados, diminuindo o poder do parlamento para cassar o mandato baseado no inciso II do artigo 55 da CF.

### 7. A possibilidade de controle sobre a definição regimental dos atos indecorosos: inexistência de atribuição de cheque em branco ao legislador regimental

Definidos os atos tidos como atentados ao decoro parlamentar pelo regimento interno da casa legislativa, poderiam esses ser controlados pelo Judiciário? A questão é relevante porque esse é o único caso em que a Magna Carta delega a tarefa de definir os procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar ao regimento, de modo que, pela amplitude de tal delegação, a casa legislativa facilmente pode extrapolar seu poder delegado e prever atos manifestamente não-indecorosos como ofensivos ao decoro parlamentar.

As palavras da Constituição têm que ter um significado mínimo, sob pena de menosprezo a sua força normativa. Quando a CF/88 fala em decoro parlamentar, ainda que remeta a sua definição ao regimento, não o faz de forma ilimitada, *não passa um cheque em branco ao legislador regimental*. Ainda que haja amplitude na definição dos atos incompatíveis com o decoro parlamentar, não há como ignorar o conteúdo mínimo da expressão como algo que minimamente fira a dignidade, a imagem, a respeitabilidade do parlamento, sob pena de transformar-se a cas-

sação pela quebra de decoro em uma desculpa para revogar mandatos legitimamente conferidos pelo povo.

A teoria do cheque em branco ignora a força normativa dos vocábulos constitucionais, uma vez que o decoro parlamentar não pode ser encarado como uma desculpa qualquer para cassar o mandato parlamentar pela maioria; tal proceder compactua com a onipotência da maioria e com o arbítrio, violando diversos corolários do princípio democrático: proteção das minorias contra a maioria (TOCQUEVILLE, 1998, p. 289-305), contenção do arbítrio estatal<sup>21</sup> e preservação da representação, cristalizada no mandato outorgado pelo povo.

O mandato dado pelo povo não pode ser usurpado pela maioria parlamentar sem que estejam presentes as hipóteses constitucionais, o que não significa que o parlamento deva se intimidar com a gravidade da pena a ser aplicada. Por isso, faz-se necessário delimitar o conceito de decoro para que o regimento interno não preveja atos indecorosos que manifestamente não o são.

Celso Bastos (1999, p. 236) aduz que o conceito de decoro parlamentar não é tão amplo que abarque qualquer forma de imoralidade, mas tão-somente aquela que atente contra o prestígio do parlamento. São suas as palavras:

“O que parece certo é que o constituinte não quis encampar toda e qualquer forma de moralidade, mas apenas aquela cuja lesão possa depor contra o decoro parlamentar, ou seja, contra a nobreza, a dignidade, cuja degradação possa influir no próprio conceito do Parlamento. Por isso, Nelson de Souza Sampaio refere-se ao decoro como uma moralidade exterior ou expressão externa da honradez ou auto-respeito. Não se trata de coisas que se passam no foro íntimo de cada um, mas de comportamentos, de atitudes que, pelo seu caráter incompatível com o bom proceder de um

parlamentar, acabam por depor contra a própria reputação da instituição.”<sup>22</sup>

Rubem Nogueira (1993, p. 354) tem entendimento semelhante ao dizer que não é qualquer ato contrário à moral (ou ética) que autoriza a cassação do mandato parlamentar, mas o declarado incompatível com o decoro parlamentar.

Esse entendimento fica bem evidente em antigo pronunciamento do STF (RMS 2.319), da lavra do Min. Nelson Hungria (BRASIL, 1954, grifo nosso), que, após realçar a sindicabilidade judicial da cassação por quebra de decoro parlamentar, negando seu caráter puramente discricionário<sup>23</sup>, expôs:

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

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

O critério de apreciação há de ser, necessariamente, objetivo, isto é, tendo por base ‘id quod plerumque accidit’.

*A ofensa ao decoro parlamentar há de ser reconhecível segundo a opinião geral.”* (BRASIL, 1954, p. 891, grifo nosso).

Se essas afirmações deram-se em face da CF/46, quando o conceito de decoro era indeterminado, com tanto mais razão e de maneira mais rigorosa deve ser aplicável ao conceito de decoro parlamentar da CF/88, que agora é determinado, tipificado pela Magna Carta.

Deduz-se, dessa forma, que o ato indecoroso tem que ser imoral e ofender a digni-

dade do parlamento. Em regra, ninguém melhor do que o próprio Parlamento para saber quais os atos imorais que ofendem o seu decoro; por isso a delegação ao regimento interno. No entanto, tal poder tem limites no conteúdo semântico mínimo da expressão *decoro parlamentar*. Se a previsão regimental estiver em desacordo com o significado mínimo do decoro, ou seja, o ato manifestamente não for indecoroso, o Judiciário pode anular o processo de cassação, controlando a constitucionalidade do regimento interno de forma incidental (que não impossibilita, antes recomenda, o controle concentrado).

## 8. Os limites da sindicabilidade jurisdicional do processo de cassação de mandato no direito constitucional brasileiro: tipicidade e proporcionalidade

### 8.1. O exame da tipicidade: existência dos fatos e correta qualificação normativa

Em regra, o Judiciário não pode dizer se tal ato é ou não ofensivo ao decoro parlamentar, exceto e excepcionalmente se o ato não estiver enquadrado em uma das três hipóteses constitucionais ou ele estiver fora do conteúdo semântico mínimo da expressão constitucional *decoro parlamentar*. Estar fora do conteúdo semântico mínimo da expressão também é uma afronta à tipicidade porque pune ato que a Constituição não autoriza, já que ela não passou um cheque em branco ao parlamento na interpretação das duas condutas constitucionais que caracterizam os atos incompatíveis com o decoro parlamentar ou na previsão de outras no regimento.

A tipicidade dos atos indecorosos exige que, mais do que o enquadramento em alguma das hipóteses constitucionais, ela efetivamente deva ocorrer no mundo dos fatos. Não estão imunes ao controle os atos de cassação fundados em motivos inexistentes ou os que, embora fundados em motivos existentes, foram erroneamente qualificados.

Pensar diferente poderia levar à cassação de mandato não somente por atos in-existentes como por atos que não se enquadram em nenhuma das hipóteses constitucionais (acusação de um fato e qualificação por outro), o que se revela arbitrário, negando a essência do Estado de direito e abalando exatamente o fundamento das instituições que o parlamento alega defender ao proceder a cassação de mandato por quebra de decoro.

O parlamento não é tão senhor de si assim; não pode escolher quem permanece e quem vai ser cassado. Admitir isso seria negar o poder investido ao parlamentar pelos votos populares e ser conivente com perseguições políticas às minorias ou a desafetos da maioria parlamentar.

Não há como negar que o primeiro requisito para a instauração de um processo de cassação de mandato por quebra de decoro “é a existência de um ato que, por sua natureza, possa configurar, objetivamente, uma infração a um dever político determinado: quando não há qualquer correspondência lógica entre o *supedâneo fático* (para empregarmos expressões de Pontes de Miranda) e a norma constitucional invocada, o que surge, sob a aparência de um processo, é o abuso ou desvio de poder, como decorrência do puro querer da maioria.” (REALE, 1969, p. 91)

#### 8.2. O controle da proporcionalidade do ato de expulsão

Quanto à proporcionalidade da punição, o tema é mais delicado. Poderia o Judiciário medir a graduação da pena disciplinar imposta ao parlamentar? Em outras palavras, poderia entender o Judiciário que a pena de expulsão já imposta ou a ser imposta é desproporcional à conduta do parlamentar e anulá-la, ou o processo, ou mesmo substituí-la?

O controle da proporcionalidade é, em regra, vedado ao Judiciário. Embora a nossa Suprema Corte admita o controle da proporcionalidade das punições disciplinares

dos servidores públicos (BRASIL, 2005b, p. 13), a punição na esfera parlamentar é um pouco mais delicada. Os padrões punitivos de reprovabilidade são carregados de intensa paixão e sensibilidade política, contendo grande carga axiológica, constituindo área em que o Judiciário normalmente não tem a sensibilidade necessária para dosar a pena. Somente em casos excepcionais deve o Judiciário se ingerir na correção da intensidade da punição parlamentar.

Nessas hipóteses excepcionalíssimas, o Judiciário não deve substituir a pena aplicada pelo parlamento, mas declará-la desproporcional, determinando que a autoridade competente aplique outra que seja menos grave (BRASIL, 2000c, p. 293).

#### 9. O ato indecoroso e o crime: incisos II e VI do artigo 55 da CF/88

O fato indecoroso não precisa constituir crime, mas o sendo, não há óbice ao processo de cassação, ainda que tal fato seja objeto de investigação ou processo judicial, revestindo, por assim dizer, uma dupla tipicidade<sup>24</sup>.

Ives Gandra da Silva Martins (1994, p. 267) – em opinião legal, frise-se – deixou-se seduzir pelo argumento de que o fato de o ato tido como indecoroso ser capitulado como crime inibiria a cassação de mandato pelo inciso II do artigo 55 da CF/88, restando somente a possibilidade de cassação pelo inciso VI do mesmo artigo. Entendeu o jurista: “Se todo o ato considerado criminoso fosse também tido como atentatório ao decoro parlamentar, à evidência, o n. VI nunca poderia ser utilizado, na medida em que a sanção pretendida viria com a singela aplicação do n. II.”

Não faria sentido suprimir o poder disciplinar da casa legislativa exatamente nos casos mais graves, como são os crimes. O voto do Ministro Octavio Gallotti (BRASIL, 1992b, p. 794), no MS 21.443 foi categórico a esse respeito:

“Nem seria compreensível que, nas hipóteses presumivelmente mais graves de quebra de decoro (as coincidentes com tipos delituosos), a ação de disciplina da Câmara ficasse tolhida pela dependência e a espera não só da deliberação do Poder Judiciário, como da própria iniciativa do órgão do Ministério Público, em se tratando de crime de ação pública.”

Aceitar que a existência do crime – por ser causa autônoma de perda do mandato – impede a cassação por quebra de decoro alija o poder disciplinar do parlamento, confundindo a esfera político-disciplinar do parlamento com a judicial. Atos indecorosos podem ter descrição parecida com a de um crime, mas não preencher todos os seus pressupostos porque, não raro, as acusações são de crimes (nominalmente falando), mas os fatos se enquadram em descrições regimentais ou constitucionais que comumente não têm todos os elementos do crime. Agregue-se que, não raras vezes, pelo princípio da tipicidade em matéria penal, por questões processuais, por prazos prescricionais etc., o criminoso não é condenado ou o é muito tempo após o término da legislatura. Sustentar que atos indecorosos não podem ser criminosos é garantir a desonra do parlamento, deixando-o aleijado enquanto não transitar em julgado a condenação do processo judicial nos casos presumivelmente mais graves.

Ademais, a existência de crime não justificaria a impossibilidade da perda de mandato por quebra de decoro somente porque há disposição específica sobre o crime como causa autônoma.

Primeiro, porque não se sabe se o fato é realmente um crime, só quem poderá dizê-lo é o Judiciário, após processo em que forem observadas as garantias inerentes ao devido processo legal, não o Legislativo. Se o fato for crime, a causa da perda é outra que não a simples quebra de decoro, embora a descrição do fato seja a mesma. A qualificação que o Legislativo faz é diferente da

do Judiciário, embora em ambos os casos haja observância à tipicidade (da lei penal ou a da Constituição, seja direta ou indireta – regimento interno), mais intensa na seara criminal.

Em segundo lugar, o fato de o ato indecoroso constituir crime não poderia transformá-lo em salvo-conduto para o parlamentar faltoso, deixando o parlamento indefeso. Na interpretação das normas constitucionais, deve-se atentar para as exegeses que evitem o absurdo, bem como as que restrinjam a eficácia dos preceitos constitucionais. A previsão da perda do mandato por condenação criminal transitada em julgado tem a função de proteger o parlamento – não necessariamente o parlamentar – e não de prejudicá-lo. É que, além da perda do cargo público ser efeito secundário, embora não automático, da sentença criminal condenatória transitada em julgado (art. 92, I, do CP), ela também suspende os direitos políticos (CF, art. 15, III), levando, se não fosse o artigo 55, VI, à extinção do mandato do parlamentar. Em suma, com a previsão constitucional, a perda não é automática, dependendo da avaliação da casa parlamentar em um juízo político (processo de cassação) para averiguar eventuais danos à imagem da instituição.

### 9.1. A influência da esfera penal na parlamentar

Ao Legislativo interessa a prova do fato feita perante ele, que não se confunde com a sua prova ou qualificação judiciária. Iniludivelmente há uma independência das esferas cíveis, criminais e político-disciplinares.

Sabe-se que o julgamento da esfera penal, quando absolve por inexistência do fato ou da autoria (o que não se confunde com a ausência de provas sobre eles), impossibilita a ação cível *ex delicto*, bem como eventual punição disciplinar dos servidores públicos. Essa relação da jurisdição penal com a cível influenciaria a esfera parlamentar quando a sentença criminal reconhecesse a inexistência do fato ou da autoria?

Acredita-se que sim. Se na esfera disciplinar do Poder Executivo essa influência existe<sup>25</sup>, não haveria motivos para que ela não existisse na punição disciplinar parlamentar, que tem natureza político-disciplinar (BRADLEY; EWING, 2003, p. 220; CAVALCANTI, 1952, p. 59; MORAES, 2005, p. 416). Essa natureza política, agregada à disciplinar, não é uma palavra mágica para imunizar o juízo político. Alegar a separação de poderes seria argumento frágil porque no Executivo, que é tão Poder quanto o Legislativo, o STF reconhece a influência da jurisdição criminal.

Obviamente, essa influência somente advirá com o trânsito em julgado da decisão ou quando ela sair da esfera ordinária, indo para a especial. Assim não fosse, uma absolvição de um juiz de primeiro grau bastaria. De qualquer modo, o magistrado deverá ser cauteloso para ordenar – em processo próprio, não no criminal – a reintegração do parlamentar cassado pelo reconhecimento na sentença penal da inexistência do fato ou da autoria antes do trânsito em julgado. Embora haja perigo na demora para o parlamentar cassado, que não poderá assumir o cargo em virtude da cassação, também o há para o parlamento, cuja imagem continuará conspurcada e que não poderá processá-lo novamente, ficando inerte e esperando o resultado dos longos e prolatórios recursos da esfera criminal (que podem até caminhar para a prescrição). A análise, no processo administrativo ou judicial em que o parlamentar tentará a reintegração, dos motivos da absolvição no processo penal deve ser substancialmente crítica, evitando a sacralização do título absolutório penal que pode acabar absolvendo por uma causa do artigo 366 do CPP e escrevendo outra.

Efeito importante reside no cancelamento da inelegibilidade de oito anos estabelecida pela LC 64/90 (art. 1º, I, b), podendo tal cancelamento ocorrer por declaração da Justiça Eleitoral.

#### 10. *A ratio essendi da quebra de decoro parlamentar e a inexistência do princípio da contemporaneidade: atos pré-mandato e os praticados fora da função parlamentar (art. 56 da CF)*

Estabelecida a premissa de que o ato de cassação é sindicável – com limites – pelo Judiciário e que os atos indecorosos precisam se amoldar a uma das três hipóteses constitucionais de quebra de decoro parlamentar, investigue-se a possibilidade da cassação do mandato por quebra de decoro parlamentar quando o ato praticado precede ao mandato ou foi praticado pelo parlamentar afastado em uma das hipóteses do artigo 56 da CF/88.

Embora o TJSC tenha decidido (em caso de cassação de mandato de vereador) que a contemporaneidade entre os atos indecorosos com a legislatura em curso do mandato que se quer cassar deve existir, impossibilitando a cassação por ato anterior<sup>26</sup>, ela não existe. *Não se exige a contemporaneidade do ato indecoroso com o mandato a ser cassado.* A eleição não é uma borracha que expia os pecados do passado ou a sua potencialidade lesiva à imagem do parlamento.

Nos autos do MS 23.388, as informações do Presidente da Câmara dos Deputados são esclarecedoras a esse respeito:

“28. Dúvida inexistente, pois, que a quebra de decoro parlamentar afeta direta e imediatamente às Casas Legislativas, *transferindo* a má imagem do congressista indecoroso à própria instituição que integra.

(...) e o bem jurídico tutelado é a boa imagem ou, mesmo, a credibilidade que o Parlamento deve ter perante a Nação, como condição primeira para o eficaz exercício de suas funções institucionais.

30. Em assim sendo, considerando que a manutenção da imagem do Poder Legislativo não pode se ater a critérios exclusivamente cronológicos, ligados à duração das legislaturas,

pois a instituição parlamentar é permanente, tem-se também que o expurgo dos maus congressistas que conspurcam sua imagem *não deve se limitar à coexistência entre a prática dos atos indecorosos e o momento em que o poder censório da instituição faz operar seus efeitos.*

31. Destarte, nada obsta que Deputado, autor de atos atentatórios ao decoro parlamentar em determinada legislatura, possa responder a procedimento disciplinar destinado à perda de seu mandato em *legislatura subsequente, para a qual se restringiu; isto porque o dano à imagem do corpo legislativo, de ter no seu seio autor de fato indecoroso, persiste íntegro, independente da legislatura em que foi praticado aquele ato.*" (BRASIL, 2001b, p. 105)

Esse entendimento também foi acatado por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2001b, p. 209):

"(...) Sustenta-se que a cassação do mandato, para nova legislatura, fica restrita à hipótese de, no curso dessa legislatura, se verificarem condutas, dela contemporâneas, capituláveis como atentatórias do decoro parlamentar. (...) 6. Tese invocada, acerca da inexistência de contemporaneidade entre o fato típico e a competência da atual legislatura, que se rejeita."<sup>27</sup>

O rechaço da tese da contemporaneidade torna admissível, em nosso sistema jurídico, a cassação de mandato por ato indecoroso praticado antes da legislatura em questão, ainda que o parlamentar não o tenha praticado nessa qualidade, ou seja, ainda que ele estivesse licenciado do parlamento ou não fosse um parlamentar.

#### *10.1. A revogação da Súmula 4 do STF e a possibilidade de se cassar o parlamentar afastado para o exercício de cargos executivos (CF, art. 56)*

Argumento de certa forma superado pelo item anterior, mas que parece ter certa autonomia (lá, atos pré-mandato, aqui, atos fora

do mandato, da função parlamentar) e, *ipso facto*, merece ser refutado separadamente, é o de que não há possibilidade de cassar o mandato do parlamentar por atos que praticou quando assumiu cargos do Executivo, nos termos do artigo 56 da CF. Aduz-se que, por serem atos praticados na condição de secretário ou ministro de Estado, eles não poderiam ser tidos em conta para a quebra de decoro parlamentar, uma vez que o parlamentar não exercia as funções de parlamentar.

Ademais, a revogação da Súmula 4 do STF vem reforçar tal entendimento, na medida em que prevê: "Não perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado ministro de Estado." No Inquérito 104, ela foi revogada sob o argumento de que o parlamentar investido da função de Ministro de Estado não perde o mandato, porém não pode invocar a prerrogativa da imunidade – material ou processual – pelo cometimento de crime no exercício da nova função (BRASIL, 1982, p. 477).

O argumento da revogação da Súmula 4 do STF pode ser assim resumido: se o parlamentar não pode invocar a imunidade, é porque não estaria ao abrigo do regime parlamentar constitucional, não podendo, conseqüentemente, faltar com o decoro parlamentar, parte integrante desse regime. Como se não fosse suficiente, punir por quebra de decoro o parlamentar investido em funções executivas quebraria o equilíbrio entre os poderes, ferindo a cláusula da separação de poderes (CF, art. 2º).

O argumento peca pela ausência de consistência, porque é somente o regime das imunidades o que não se aplica ao que está afastado do cargo de parlamentar para assumir funções executivas por ausência do exercício do mandato. A revogação da Súmula 4 do STF reconhece somente isso: sem exercício do mandato, sem imunidade. A ausência de proteção penal não significa que o parlamento perdeu o poder disciplinar sobre o membro licenciado em termos de decoro ou, em última instância, que o parlamen-

to não poderia ter a sua respeitabilidade maculada pelo membro licenciado ou afastado.

O fundamento do poder punitivo por atos incompatíveis com o decoro parlamentar está na maculação que o comportamento do parlamentar causa ou pode causar à dignidade da instituição parlamentar. Pouco importa se o parlamentar está ou não exercendo o mandato, estando afastado para assumir algum cargo executivo, em licença-saúde ou para tratar de interesse particular. A dignidade do parlamento pode ser maculada de qualquer maneira enquanto o parlamentar for um de seus membros, ainda que esteja afastado ou licenciado (CF, art. 56). Lapidares as palavras de Carla Teixeira (1996, p. 113):

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

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

O argumento do STF é claro: se os atos não foram praticados no exercício do man-

dato (que ainda existe), então não autorizam a imunidade parlamentar constitucional, que só serve para quem está exercendo as funções de parlamentar. Quem está no Executivo não exerce as funções de parlamentar, mas não perde o mandato, podendo ferir o decoro do parlamento, uma vez que ainda está vinculado ao parlamento. Não há que se confundir a imunidade com o poder disciplinar do parlamento.

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

A Administração Federal é exercida pelo Presidente, sendo somente auxiliada pelos ministros, não havendo que se falar em ingerência em outro poder (CF, art. 84, II), principalmente atentando que, embora a nomeação seja prerrogativa do Presidente da República, na prática, ela é dividida com membros do Poder Executivo, legisladores, juízes e com representantes do setor privado, como bem observa Louis Fisher no presidencialismo norte-americano (FISHER, 1997, p. 22)<sup>28</sup>. Não menos verdadeiro é que, ainda que houvesse alguma ingerência, essa seria mínima e perfeitamente afinada com a separação de poderes na medida em que certa interferência entre os poderes faz parte do sistema de *check and balances*<sup>29</sup>.

Essa situação não se alteraria se os atos indecorosos praticados pelo Ministro de Estado fossem aqueles previstos na sua competência constitucional (CF, art. 87) ou infraconstitucional. O ato praticado nas fun-

ções institucionais dos Ministros ou Secretários pode ser enquadrado como ato incompatível com o decoro parlamentar desde que eles estejam naquele mínimo constitucional semântico do conceito de ato indecoroso e sejam tipificados pelo regimento ou se enquadrem em uma das hipóteses constitucionais.

As esferas cíveis, criminal e administrativa não se confundem porque os bens que elas protegem são distintos, exigindo formas jurídicas diferenciadas para essa tutela. Como as esferas de responsabilidade do Legislativo (quebra de decoro) e do Executivo (crimes de responsabilidade) são distintas, elas necessitam de formas diversificadas para a sua proteção, ensejando a possibilidade de punição por atos que estejam elencados no artigo 87 da CF, desde que respeitada a tipicidade constitucional dos atos indecorosos e de seu mínimo semântico. O argumento parece levar à impossibilidade da punição dos atos indecorosos praticados no exercício dos poderes conferidos aos Ministros ou Secretários de Estado por ofensa à separação de poderes, mas esquece o importante: não importa com base em que o ato indecoroso foi praticado, na maioria dos casos sempre haverá alguma desculpa legal e/ou constitucional para a sua prática, o que importa é a tipicidade e sua real lesividade (ainda que potencial) ao decoro do parlamento. Certamente o Judiciário deve controlar a tipicidade do ato (existência e qualificação do fato) e a sua compatibilidade com o mínimo semântico do conceito constitucional de decoro parlamentar para saber se não há um desvio de poder na utilização dessa sanção disciplinar.

Por último, deixe consignado que o parlamentar licenciado não precisa retornar à casa legislativa para que possa ser cassado por quebra de decoro. Ainda que licenciado, submete-se ao processo de cassação de mandato por quebra de decoro porque a imagem do parlamento continua passível de conspurcação. Esperar o parlamentar licenciado retornar pode causar ainda mais danos à imagem da instituição parlamentar.

## 11. A vedação da renúncia como instrumento de salvação da cassação do mandato e da inelegibilidade

Por último, não se poderia deixar de abordar o § 4º do artigo 55 da Constituição Federal e o Decreto Legislativo 16/94.

Com o caso dos *anões do orçamento*, em que os parlamentares acusados de manobrar o orçamento tinham o pedido de cassação pronto, mas não foram cassados porque renunciaram aos seus cargos antes da votação, o Congresso aprovou o Decreto Legislativo 16, de 24/3/1994, estabelecendo que a renúncia do parlamentar ficaria sujeita a uma condição suspensiva, só produzindo efeitos se a decisão final não concluísse pela perda do mandato. Dispõe o seu artigo 1º:

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

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

Ficou evidente a intenção do legislador de evitar que se repetisse a impunidade do caso dos *anões do orçamento*, protegendo a imagem do Congresso e mantendo ativo o seu poder disciplinar. Ademais, aprovou-se também uma emenda à Constituição, inserindo o § 4º ao artigo 55, *in verbis*:

*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.*

Embora Alexandre de Moraes (2005, p. 417) entenda que houve uma constitucionalização do Decreto Legislativo 16/94, a questão merece maiores desenvolvimentos, porque tal decreto é mais rigoroso que a Lei Maior.

Enquanto o decreto legislativo fala em “parlamentar sujeito a investigação” ou “que tenha contra si procedimento já instaurado ou protocolado junto à Mesa”, a Constituição fala em “parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato”. Pela Constituição, haveria a necessidade de processo instaurado; pela redação do Decreto Legislativo, o simples protocolo junto à Mesa seria suficiente. Mas o Decreto não pára por aqui: *preceitua que a simples investigação por qualquer órgão do Poder Legislativo é suficiente para suspender os efeitos da renúncia* (“sujeito a investigação por qualquer órgão do Poder Legislativo”).

O que precisa ficar claro é o momento em que se inicia a suspensão do pedido de renúncia ao mandato. Para precisar tal momento, urge analisar as relações entre o Decreto Legislativo 16/94 e a Constituição. A inserção do § 4º ao artigo 55 revogaria a norma constante do Decreto Legislativo 16/94? Existe a possibilidade de ambas as normas conviverem?

A questão afigura-se fundamental porque, se houver uma renúncia inválida e a cassação se confirmar, haverá inelegibilidade por oito anos (LC 64/90, art. 1º, I, b), possibilitando ao parlamentar que renunciar para evitar a inelegibilidade sofrer ação de impugnação de registro de candidatura.

Preliminarmente, é preciso ressaltar que a função do Decreto Legislativo é regular as relações internas do Congresso, motivo pelo qual não precisa de sanção do Executivo. Logo, ele teria condições de determinar a suspensão da renúncia para evitar impunidades, acarretando a inelegibilidade nos termos da LC 64/90 (art. 1º, I, b).

Outra questão que se afigura é a relação entre a Constituição e o Decreto Legislativo. Poderia o Decreto Legislativo estabelecer

norma mais restritiva que a Lei Maior, convivendo ambos os preceitos normativos? Acredita-se que sim. Somente seria inadmissível a regulamentação diferente da forma prevista na Constituição se ela quisesse esgotar a matéria, o que não é o caso. Embora a Emenda Constitucional seja posterior ao Decreto, não se vê elementos para dizer que ela é exaustiva, fechada (*numerus clausus*), impossibilitando prescrições mais restritivas por instrumentos infraconstitucionais. A inserção do § 4º ao artigo 55 da CF tem o mérito de tirar das maiorias eventuais um núcleo duro da sistematização da matéria – a suspensão da renúncia enquanto o parlamentar estiver submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato –, mas não impede a sua normatização mais restritiva nas esferas parlamentares federal, estadual e municipal.

No caso do Congresso Nacional, vale o Decreto Legislativo 16/94. Nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, aplica-se o § 4º, artigo 55, da CF/88 caso não haja regulamentação diversa e mais restritiva, uma vez que a Constituição Federal é o limite mínimo e não máximo, podendo as casas parlamentares, fruto de sua autonomia, dispor de maneira mais restritiva.

Deixa-se um último questionamento quanto à possibilidade de o parlamentar requerer aposentadoria para escapar do processo de cassação, uma vez que a cassação da aposentadoria de servidores públicos é constitucional, ainda que os benefícios previdenciários assumam caráter contributivo (BRASIL, 2005a, p. 4), não havendo que se falar em violação ao ato jurídico perfeito (BRASIL, 2002a, p. 629; 2002b, p. 161) ou a uma proibição de *bis in idem* (BRASIL, 2002a, p. 629). Se a pena disciplinar de cassação da aposentadoria para o servidor público será aplicada quando o inativo houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão (Lei 8.112/90, art. 134), é de se perguntar se não se aplicaria o mesmo regime (ainda que com fundamento unicamente constitucional, como ocorre com o

prossequimento do *impeachment* nos EUA, mesmo depois da renúncia do Presidente) (TRIBE, 2000, p. 157-158) ao parlamentar cassado, uma vez que ele, de certa forma, também é um servidor federal, embora na categoria agente político.

## 12. Conclusão

A análise judicial do processo de cassação de mandatos não esbarra na insindicabilidade da questão puramente política. A doutrina da questão política (*political question doctrine*) propugna, de forma geral, que o Judiciário não pode se imiscuir em assuntos decididos pelos outros poderes quando a decisão é atribuída a outro poder ou ao eleitorado como um todo e não há parâmetro constitucional. Não é, entretanto, o que ocorre na cassação dos mandatos dos parlamentares. Embora a questão seja de competência de outro poder (Legislativo), tem claro parâmetro constitucional: o § 1º do artigo 55 da Magna Carta. Derrubando o mito de que o julgamento pelo parlamento da qualificação de seus pares seria uma questão política ou *interna corporis*, a Suprema Corte norte-americana (*Powell vs. Mc Comarck*) entendeu inválida a desqualificação de um parlamentar (Powell) pelo Congresso porque os motivos alegados excederam as possibilidades constitucionais. Embora o julgamento refira-se ao sistema de controle eleitoral chamado *verificação de poderes*, no qual o próprio Legislativo cuida da regularidade das eleições, o tema refuta a aplicação da *political question doctrine* nos julgamentos feitos pelo Legislativo, refutando a pretensa imunidade da decisão somente por se caracterizar um ato *interna corporis*.

Ademais, a doutrina – desde Ruy Barbosa – e a jurisprudência do Supremo são unânimes em não reconhecer a aplicabilidade da *political question doctrine* quando em jogo lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e – acrescenta-se – coletivos. Indubitavelmente os direitos do parlamentar sujeito à cassação de seu mandato têm

um direito subjetivo em jogo, afastando a insindicabilidade jurisdicional.

Por um motivo e/ou pelo outro, é perfeitamente sindicável o processo de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar pelo Judiciário. O Poder Judiciário não pode lavar as mãos quanto à análise do processo de cassação do mandato do parlamentar.

O decoro parlamentar não é mais um conceito tão indeterminado quanto nas Constituições de 1967 e de 1946, quando era um puro conceito indeterminado, uma vez que elas somente falavam em decoro parlamentar, não dando mais nenhuma baliza para a descoberta do conceito, deixando amplíssima margem de liberdade ao Legislativo. No entanto, nas Constituições de 1969 e na de 1988, o conceito de decoro sofreu uma mutação normativa; ficou mais preciso, sendo constitucionalmente tipificado. Essas Constituições definiram o que se entenderia por quebra de decoro. O atual § 1º do artigo 55 da Lei Maior preceitua que os atos incompatíveis com o decoro parlamentar são aqueles que: (i) são definidos no regimento, (ii) abusam das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou (iii) consistem em percepção de vantagens indevidas.

O atual sistema normativo preceitua que o decoro parlamentar *tem* que estar definido no regimento ou consistir em atos caracterizadores de abuso das prerrogativas asseguradas aos parlamentares ou em percepção de vantagens indevidas, aquelas que contrariam o direito. Sem a subsunção do ato tido como incompatível com o decoro parlamentar às definições constitucionais, ainda que indireta, no caso da previsão regimental, impossível a cassação de qualquer parlamentar sob a luz do inciso II do artigo 55 da CF/88. Existe, dessa forma, uma *tipicidade constitucional* dos atos indecorosos perfeitamente controlável pelo Judiciário.

Por sua abrangência praticamente ilimitada, faz-se necessário especificar a previsão dos atos indecorosos no regimento in-

terno da casa parlamentar. Quando a CF/88 fala em decoro parlamentar, ainda que remeta a sua definição ao regimento, não o faz de forma ilimitada, *não passa um cheque em branco ao legislador regimental*. Embora haja amplitude na definição dos atos incompatíveis com o decoro parlamentar, não há como ignorar o conteúdo mínimo da expressão como algo que minimamente fira a dignidade, a imagem ou a respeitabilidade do parlamento, sob pena de transformar a cassação pela quebra de decoro em uma desculpa para revogar mandatos legitimamente conferidos pelo povo. A teoria do cheque em branco ignora a força normativa dos vocábulos constitucionais, uma vez que o decoro parlamentar não pode ser encarado como uma desculpa qualquer para cassar o mandato parlamentar pela maioria; tal proceder compactua com a onipotência da maioria e com o arbítrio, violando diversos corolários do princípio democrático: proteção das minorias contra a maioria, contenção ao arbítrio estatal e preservação da representação do parlamentar eleito.

A tipicidade constitucional dos atos indecorosos exige mais do que o enquadramento em alguma das hipóteses constitucionais; ela efetivamente deve ocorrer no mundo dos fatos. Não estão imunes ao controle os atos de cassação de mandato fundados em motivos inexistentes ou os que, embora fundados em motivos existentes, foram erroneamente qualificados. Outro controle, excepcionalíssimo, que o Judiciário pode fazer é sobre a proporcionalidade do ato de cassação. Tal faculdade deve ser usada com mais cautela que o exame da tipicidade, porque será a sensibilidade do parlamento, certamente influenciada pelas repercussões do ato, que dirá se o ato típico (e existente no mundo dos fatos) deve levar ou não a cassação. Nessas hipóteses excepcionalíssimas, o Judiciário não deve substituir a pena aplicada pelo parlamento, mas declará-la desproporcional, determinando que a autoridade competente aplique outra que seja menos grave.

Não existe a impossibilidade de se cassar um mandato por ato incompatível por quebra de decoro quando esse for um crime. Não faria sentido deixar os casos mais graves de ausência de decoro condicionados ao trânsito em julgado de uma sentença criminal. Além da demora, há outras questões que podem levar à absolvição do parlamentar, como a prescrição. Sustentar a inexistência da cassação por quebra de decoro nesses casos é alijar o parlamento do direito de defesa de sua respeitabilidade, honra, decoro. Tal posição é inadmissível também porque não se sabe se o fato é realmente um crime, embora seja enquadrado como ato incompatível com o decoro; só quem poderá dizê-lo é o Judiciário. A qualificação que o Legislativo faz é diferente da do Judiciário, ainda que em ambos os casos haja observância à tipicidade: da lei penal ou a da Constituição, seja direta ou indireta – regimento interno. Depois, o fato de o ato indecoroso constituir crime não poderia transformá-lo em salvo-conduto para o parlamentar faltoso, deixando o parlamento indefeso. A previsão da perda do mandato por condenação criminal transitada em julgado tem a função de proteger o parlamento – não necessariamente o parlamentar – e não de prejudicá-lo. É que, além da perda do cargo público ser efeito secundário, embora não automático, da sentença criminal condenatória transitada em julgado (art. 92, I, do CP), ela também suspende os direitos políticos (CF, art. 15, III), levando, se não fosse o artigo 55, VI, automaticamente à extinção do mandato do parlamentar. Essa cláusula evita a perda automática, mantendo na esfera parlamentar a avaliação dos danos à imagem da instituição no juízo político que é o processo de cassação.

Questão relacionada ao processo criminal pelo mesmo fato, ainda que a qualificação dada pelo parlamento seja nominalmente diferente da criminal, é a da influência do julgamento penal na esfera parlamentar. Sabe-se que a inexistência de fato ou de autoria na esfera penal tem efeitos na esfera

disciplinar e até mesmo na cível. A pergunta residiria nisso: haveria essa influência da esfera penal no disciplinar-parlamentar? Acredita-se que sim. Se a sentença penal transitada em julgado der o fato por inexistente, o parlamentar cassado pode requerer, judicial ou administrativamente, a sua reintegração ao cargo, se isso ainda for possível, ou seja, se estiver na mesma legislatura. Outro efeito seria o de cancelar a inelegibilidade de oito anos estabelecida pela LC 64/90.

Não existe o *princípio da contemporaneidade* dos atos indecorosos com a legislatura em que o parlamentar exerce seu mandato. Por esse princípio, somente os atos praticados na legislatura autorizariam a cassação do parlamentar; atos pré-mandato não poderiam ser atos indecorosos para fins de cassação de mandato. Felizmente, o STF (MS 23.388) reconheceu a inexistência desse princípio, que poderia prejudicar a função de defesa da respeitabilidade que exerce a vedação de atos incompatíveis com o decoro parlamentar.

Desdobramento do *princípio da contemporaneidade* é a possibilidade de cassação dos parlamentares afastados por estarem de licença prevista no artigo 56 da CF/88. Os defensores do princípio da contemporaneidade aduzem que os atos praticados na condição de secretário ou ministro de Estado, os praticados quando em licença-saúde ou para tratar de motivo particular não poderiam ser tidos em conta para a quebra de decoro, uma vez que o parlamentar não exercia as funções de membro do Legislativo. Sempre que o parlamentar estivesse licenciado pelos motivos elencados no artigo 56 da CF/88, haveria a impossibilidade de cassá-lo. Usam em reforço de sua tese a revogação da Súmula 4 do STF, cujo argumento pode ser assim resumido: se o parlamentar não pode invocar a imunidade, é porque não estaria ao abrigo do regime parlamentar constitucional, não podendo, conseqüentemente, faltar com o decoro parlamentar, parte integrante desse regime. Haveria, ainda, violação à cláusula da separação de

poderes (CF, art. 2<sup>ª</sup>) quando a punição recaísse sobre o parlamentar licenciado para assumir cargos executivos.

Os argumentos pecam pela ausência de consistência, porque é somente o regime das imunidades que não se aplica ao que está afastado do cargo de parlamentar para assumir funções executivas. A revogação da Súmula 4 do STF reconhece somente isso. A ausência de proteção penal não significa que o parlamento perdeu o poder disciplinar sobre o membro licenciado em termos de decoro ou, em última instância, que o parlamento não poderia ter a sua respeitabilidade maculada pelo membro licenciado.

O fundamento do poder punitivo por atos incompatíveis com o decoro parlamentar está na maculação que o comportamento do membro causa ou pode causar à dignidade da instituição parlamentar. Pouco importa se ele está ou não exercendo o mandato, estando afastado em cumprimento ao artigo 56 da CF. A dignidade do parlamento pode ser maculada de qualquer maneira enquanto o parlamentar for um de seus membros, ainda que esteja afastado ou licenciado (CF, art. 56). Admitir que o afastamento para assumir funções executivas exime o parlamentar de se comportar com decoro seria negar a própria condição de parlamentar, fato inóceno, uma vez que a Constituição fala em afastamento e não em renúncia do mandato ou aposentadoria compulsória.

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

Argumento que deve ser visto com cuidado é o risco de haver uma ingerência do Poder Legislativo, por meio do processo de cassação do mandato, na política do

Executivo, ferindo a separação de poderes. Não existe a alegada interferência. Se o parlamentar for cassado, a pena não atingirá o cargo executivo, uma vez que a cominação de inelegibilidade não alcança cargos de confiança.

Instigante é a relação entre o preceito constitucional constante no § 4º do artigo 55 e o Decreto Legislativo 16/94, ambos suspendendo a renúncia do parlamentar até que seja finalizado o processo de cassação. A diferença entre ambos reside no termo *ad quem* para a suspensão da renúncia. Pela Constituição, haveria a necessidade de processo instaurado; pela redação do Decreto Legislativo, o simples protocolo junto à Mesa ou a simples investigação por qualquer órgão do Poder Legislativo seria suficiente para suspender os efeitos da renúncia. O conteúdo constitucional é mínimo, podendo a casa parlamentar, no uso de sua autonomia, instituir maior rigor para evitar a repetição de casos como o dos anões do orçamento, no tratamento da matéria, como fez o Decreto Legislativo 16/94 em relação ao Congresso Nacional. Mesmo sendo norma anterior, não foi revogada pela inserção do § 4º do artigo 55 da CF, que teve a função de estabelecer um limite mínimo para toda a federação, não suprimindo a autonomia das casas para imprimir regime que entendam mais adequado às suas peculiaridades.

### Notas

<sup>1</sup> Votação obrigatoriamente secreta, desautorizando a Constituição Estadual ou Lei Orgânica a prever a votação aberta sob pena de inconstitucionalidade (BRASIL, 2005b) do procedimento de votação e, conseqüentemente, do de cassação do mandato.

<sup>2</sup> Não há definição sobre qual modalidade de perda de mandato ocorre no caso de perda dos direitos políticos (inc. IV), mas a doutrina, corretamente, entende que ela ocorre na modalidade extinção do mandato (SILVA, 2005, p. 540; BULOS, 2003, p. 770). Teori Albino Zavascki (1985) defende que a perda também ocorre por meio da extinção, mas distingue esse caso da condenação crimi-

nal com trânsito em julgado, que, embora acarrete a perda dos direitos políticos, é caso de cassação de mandato.

<sup>3</sup> “AMPLA DEFESA - PARLAMENTAR - PERDA DE MANDATO - REPRESENTAÇÃO POR ADVOGADO NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS OU DO SENADO FEDERAL - SUSTENTAÇÃO DA TRIBUNA. A expressão ‘*ampla defesa*’ contida no § 2º do artigo 55 da Constituição Federal não encerra, necessariamente, a representação do parlamentar por profissional da advocacia, a ponto de impor, a qualquer das casas do legislativo, a admissão deste na tribuna. O processo de perda de mandato não é administrativo, nem judicial, mas político, sendo regido por normas *interna corporis*. Mesmo no campo jurisdicional, em que se tem o advogado como indispensável à administração da justiça - artigo 133, Capítulo IV, ‘Do Poder Judiciário’, da Constituição Federal -, é possível encontrar recursos que não ensejam a sustentação da tribuna, sem que, com isto, a norma restritiva possa ser tida como merecedora da pecha de inconstitucional. Tanto quanto possível, deve ser preservada a disciplina do funcionamento dos órgãos dos Poderes da União, buscando-se, dessa forma, a eficácia da cláusula constitucional que lhe é inerente - da harmonia e independência. A solução emprestada ao processo político de perda de mandato não obstaculiza o acesso ao Judiciário, cuja atuação se faz, sob o ângulo da legalidade, com a inestimável colaboração do profissional da advocacia” (BRASIL, 1993, p. 153, grifo nosso).

<sup>4</sup> “Inviável qualquer controle sobre o julgamento do mérito da acusação feita ao impetrante, por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.” (BRASIL, 2001a).

<sup>5</sup> “Mandado de segurança de que não conhece, na parte referente à qualificação do fato tido como indecoroso.” (BRASIL, 2001c, p. 215).

<sup>6</sup> “Não cabe, no âmbito do mandato de segurança, também discutir deliberação, *interna corporis*, da Casa Legislativa. 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” (BRASIL, 2001b, p. 209).

<sup>7</sup> Antes de André Gros, Jèze (apud ENTERRÍA, 1995, p. 70) tinha dito que a teoria dos atos de governo não era mais do que uma “sistematização da razão de Estado”: *Das Verwaltungsrecht der französischen Republik*, 1913, pág. 448”.

<sup>8</sup> Para uma visão geral da *political question doctrine*, cf. o excelente e crítico livro de Antonio Umberto de Souza Júnior (2004, p. 61-98).

<sup>9</sup> Ver: Castro (1999, p. 61-63), Coelho (2004, p. 373), Comparato (1997, p. 355-366), Figueiredo (2004, p. 200), Freitas (2004, p. 71), Celso Mello (2004, p. 352), Oswaldo Mello (1969, p. 417),

Moreira Neto (1999, p. 98, 170), Oliveira (1992, p. 35-37), Silva Filho (1994, p. 123-134).

<sup>10</sup> "Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição." (BRASIL, 2002a, p. 20)

<sup>11</sup> No mesmo sentido, votou o Ministro Celso de Mello (BRASIL, 1999a, p. 833) no MS 21.689: "Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal *jamais tolerou* que a invocação do caráter político das resoluções tomadas pelas Casas Legislativas pudesse configurar - naquelas estritas hipóteses de lesão ao direito de terceiros - um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos ou arbitrários, praticados à margem da Constituição".

<sup>12</sup> Embora as lições de Ruy (1933) sejam baseadas em doutrina norte-americana, caracterizando-se, entre outras coisas, como uma defesa do controle difuso de constitucionalidade, entende-se que o controle das questões políticas também é possível em controle concentrado.

<sup>13</sup> Some-se a isso a doutrina que defende que o processo de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar é, *mutatis mutandis*, uma forma de *impeachment* (REALE, 1969, p. 10).

<sup>14</sup> Thomas Cooley (2002, p. 55), em lição perfeitamente aplicável à Constituição brasileira, doutrinou: "Qualquer membro pode ser expulso pelo seu mau comportamento, bastando revelar-se a má conduta, *quer durante as sessões, quer fora delas.*"

<sup>15</sup> Como dizia o STF, na pena do Min. Nelson Hungria (BRASIL, 1954), em 1954: "... o procedimento que pode ser reputado incompatível com o decoro parlamentar não é só aquele que o acusado tenha tido no seio da corporação legislativa a que pertence, senão também fora dele, mas com evidente ricochete sobre a dignidade da corporação".

<sup>16</sup> "O constituinte deixou ao regimento interno a incumbência de definir os casos de conduta incompatível com o decoro parlamentar, considerando, entretanto, o abuso das prerrogativas e a percepção de vantagens indevidas como incompatíveis com o decoro parlamentar." (FERREIRA FILHO, 1999, p. 176).

<sup>17</sup> Em nível federal, o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados prevê algumas condutas em seus artigos 4º e 5º; no Senado, há uma mera repetição da Constituição em seu artigo 32, § 1º, eximindo o seu regimento interno de definir alguma conduta que caracterize o decoro, o que pode impossibilitar a cassação de algum mandato por quebra de decoro por faltar a necessária tipicidade constitucional (indireta nesse caso).

<sup>18</sup> "Não configura também ofensa ao decoro parlamentar a crítica forte, revestida de linguagem até desmesurada contra o auto-aumento dos subsídios dos edis, veiculada por jornal local, mormente quando desvestida de dolo" (TJRS, 1ª Câm.

Cível, AC 592029367, rel. Des. Celeste Vicente Rovani, j. em 8/9/1992).

<sup>19</sup> Os julgadores devem ter em mente que a liberdade de expressão do parlamentar é um dever de expressão deste, é um dever de fiscalização e denúncia no trato das questões que envolvem a *res publica*. Deve, por isso, ser interpretado de forma generosa em relação à liberdade de expressão do cidadão.

<sup>20</sup> Cunhador dessa expressão, José Carlos Barbosa Moreira (1998, p. 152), estigmatizando a equívocidade dessa postura hermenêutica, aduziu: "Põe-se ênfase nas semelhanças, corre-se um véu sobre as diferenças e conclui-se que, à luz daquelas, e a despeito dessas, a disciplina da matéria, afinal das contas, mudou pouco, se é que na verdade mudou. É um tipo de interpretação a que não ficaria mal chamar 'retrospectiva': o olhar do intérprete dirige-se antes ao passado que ao presente, e a imagem que ele capta é menos a representação da realidade que uma sombra fantasmagórica."

<sup>21</sup> "... é inquestionável que não existem poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas" (BRASIL, 2000b, p. 3).

<sup>22</sup> Propugnando pela inquirição judicial da real existência dos motivos autorizadores da cassação, bem como se estes se enquadram na falta de ética parlamentar, cf. Geraldo Ferreira Lanfredi (1989, p. 164).

<sup>23</sup> "Em matéria de questões de natureza política, a apreciação destas pelo poder Judiciário se impõe independentemente de tal natureza, toda vez que envolvam a lesão de um direito subjetivo individual. Nem mais se controverte a respeito, notadamente em face do nosso vigente Direito Constitucional, que já não repete, por ocioso ou propiciador de confusões, o princípio da inacessibilidade das 'questões exclusivamente políticas' à órbita de competência do Poder Judiciário. Na espécie, a própria exigência legal do 'motivo' de incompatibilidade do procedimento do senador, deputado ou vereador com o decoro parlamentar está a evidenciar que não se trata de ato puramente arbitrário, nem mesmo apenas discricionário" (BRASIL, 1954, p. 891).

<sup>24</sup> "Cassação de mandato de parlamentar (art. 55, II, da Constituição Federal). Ato disciplinar da competência privativa da Câmara respectiva, situado em instância distinta da judiciária e dotado de natureza diversa da sanção penal, mesmo quando a conduta imputada ao deputado coincida com tipo estabelecido no Código Penal. Pedido indeferido" (BRASIL, 1992b, p. 791).

<sup>25</sup> "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA E PENAL - INDEPENDÊNCIA. A jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal

é no sentido da independência das responsabilidades administrativa e penal. A exceção corre à conta de situação concreta em que, no campo penal, tenham ficado patenteadas a inexistência da materialidade ou a negativa de autoria” (BRASIL, 1997, p. 49230).

<sup>26</sup> “MANDADO DE SEGURANÇA. VEREADOR CASSADO POR INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (ART. 7º, I, DO DECRETO Nº 201/67). ACUSAÇÃO DE PRÁTICA DE IRREGULARIDADES NA LEGISLATURA ANTERIOR. INCOMUNICABILIDADE. MANDATOS ELETIVOS ESTANQUES. DECRETO LEGISLATIVO DECLARADO NULO. RESTABELECIMENTO DO MANDATO CASSADO. ORDEM CONCEDIDA SEM PREJUÍZO DA APURAÇÃO DO TIPO PENAL – RECURSO IMPROVIDO. Encerrado o mandato legislativo em que ocorreram os fatos ensejadores do processo político-administrativo, a punição pela cassação da investidura política tornou-se inaplicável. Ao fazê-lo, a Câmara Municipal julgou politicamente quem não podia julgar e aplicou punição que já não comportava cabimento” (BRASIL, 1998b).

<sup>27</sup> No mesmo sentido: Brasil (2003, p. 58).

<sup>28</sup> Embora nos EUA a nomeação do Presidente precise de aprovação do Senado, não é essa aprovação que faz com que o processo seja influenciado pelos diversos setores da sociedade norte-americana, mas a constatação de que não se governa sozinho em um sistema democrático.

<sup>29</sup> Imagine o caso em que o Congresso se recusasse a aprovar alguma medida provisória. Não haveria interferência nos planos do Executivo? Certamente que sim, mas interferência afinada com a separação de poderes.

### Referências

- ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BARBOSA, Ruy. *Commentários à constituição federal brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1933. v. 4.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 4, t. 1.
- BRADLEY, A. W.; EWING, K. D. *Constitutional and administrative law*. 13. ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2003.
- BRASIL. Superior Tribunal Federal. Ação rescisória no mandato de segurança n. 23219. Relator: Min. Eros Grau. Rio Grande do Sul, 30 jun. 2005. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 19 ago. 2005a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ações diretas de inconstitucionalidade n. 2461 e 3.208. Relator: Min. Gilmar Mendes. Rio de Janeiro, 12 maio 2005. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 7 out. 2005b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Inquérito n. 104. Relator: Min. Djaci Falcão. Rio Grande do Sul, 26 ago. 1981. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 99, p. 477, 1982.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 20941. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Distrito Federal, 9 fev. 1990. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 142, p. 88, 1992a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 21360. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 12 mar. 1992. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 146, p. 153, 1993.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 21443. Relator: Min. Octavio Gallotti. Distrito Federal, 22 abr. 1992. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 142, p. 791, 1992b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 21689. Relator: Min. Carlos Velloso. Distrito Federal, 16 dez. de 1993. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 167, p. 792-833, 1999a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 21861. Relator: Min. Néri da Silveira. Distrito Federal, 29 set. 1994. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 21 set. 2001a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 22476. Relator: Min. Marco Aurélio. Alagoas, 20 de agosto de 1997. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 3 out. 1997.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 22494. Relator: Min. Maurício Corrêa. Distrito Federal, 19 de dezembro de 1996. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 163, p. 201-209, 1998a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 22728. Relator: Min. Moreira Alves. Paraná, 22 jan. 1998. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 179, p. 629, 2002a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 23299. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. São Paulo, 6 mar. 2002. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 182, p. 161, 2002b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 23388. Relator: Min. Néri da Silveira. Distrito Federal, 25 nov. 1999. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 177, p. 209-212, 2001b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 23457. Relator: Min. Celso de Mello. Rio de Janeiro, 16 set. 1999. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 12 maio 2000a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança n. 23529. Relator: Min. Octavio Gallotti. Distrito Federal, 27 set. 2000. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 177, p. 215, 2001c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de segurança MC-QO n. 21564. Relator: Min. Octavio Gallotti. Distrito Federal, 10 set. 1992. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 169, p. 45-51, 1999b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandato de cassação no mandato de segurança n. 24458. Relator: Min. Celso de Mello. Distrito Federal, 18 fev. 2003, *Diário da Justiça da União*, Brasília, 21 fev. 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Reconsideração no mandato de segurança n. 23576. Relator: Min. Celso de Mello. Distrito Federal, 14 dez. 1999. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 3 fev. 2000b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso Especial n. 154134. Relator: Min. Sydney Sanches. São Paulo, 15 de dezembro de 1998, *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, v. 171, p. 293, 2000c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso ordinário em mandato de segurança n. 2319. Relator: Min. Nelson Hungria. São Paulo, 5 jan. 1954. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 20 maio 1954.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso ordinário em mandato de segurança n. 2779. Relator: Min. Luis Gallotti. Paraná, 31 ago. 1955. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 5 abr. 1956.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso ordinário em mandato de segurança n. 8893. Relator: Min. Ribeiro da Costa. Santa Catarina, 9 ago. 1961. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 72, out./dez. 1961.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso ordinário em mandato de segurança n. 10141. Relator: Min. Pedro Chaves. Ceará, 6 maio 1964. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 3 dez. 1964.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso ordinário em mandato de segurança n. 12388. Relator: Min. Francisco Falcão. São Paulo, 18 dez. 2001. *Lex: jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais*, São Paulo, n. 155, v. 14, p. 112, jul. 2002c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso ordinário em mandato de segurança n. 24901. Relator: Min. Carlos Brito. Distrito Federal, 26 out. 2004. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 11 fev. 2005b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 4ª Câmara cível. AMS n. 98004411-1. Relator: Des. Cesar Abreu. Rio Grande do Sul, 27 ago. 1998. *Diário da Justiça de Santa Catarina*, Santa Catarina, 24 set. 1998b.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. O controle dos atos de governo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 760, p. 49-63, fev. 1999.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A constituição federal comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Koifino, 1952. v. 2.

CHEVALLIER, Jacques. *L'État de droit*. 4. ed. Paris: Montchrestien, 2003.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: direito administrativo e constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

COOLEY, Thomas M. *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América*. Campinas: Russell, 2002.

Decoro. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 611.

Decoro. In: HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 922.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira: emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. São Paulo: Saraiva, 1972. v. 1.

\_\_\_\_\_. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FISHER, Louis. *Constitutional conflicts between congress and the president*. 4. ed. Kansas: University Press of Kansas, 1997.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*. 3. ed. Madrid: Civitas, 1995.
- GOMES, Suzana de Camargo. *A justiça eleitoral e sua competência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- LANFREDI, Geraldo Ferreira. Cassação de mandato eletivo e controle jurisdicional. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 89, p. 161-164, jan./mar. 1989.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Deputado ou senador: perda de mandato: Art. 55 e § 2º da constituição federal: breve opinião legal. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 704, p. 267-269, jun. 1994.
- MASKELL, Jack. *Expulsion, censure, reprimand, and fine: legislative discipline in the house of representatives*. In: CSR REPORT FOR CONGRESS, 2002, Estados Unidos da América. *Congressional Research Service*, Washington: The Library of Congress, 2002. Disponível em: <<http://www.rules.house.gov/archives/rl31382.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2006.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à constituição brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1954. v. 2.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 1.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à constituição de 1946*. 8. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. t. 3.
- MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. O poder judiciário e a efetividade da nova constituição. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n. 304, p.151-155, out./dez. 1988.
- NOGUEIRA, Rubem. Considerações acerca de um código de ética e decoro parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 30, n. 118, p. 349-358, abr./jun. 1993.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- PRITCHETT, C. Herman. *The american constitution*. 2. ed. New York: Mc Graw-Hill, 1968.
- REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 10, p. 87-93, out./dez. 1969.
- SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- SILVA FILHO, Derly Barreto. Controle jurisdicional dos atos políticos do poder executivo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 8, p. 123-134, 1994.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. *O supremo tribunal federal e as questões políticas: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas*. Porto Alegre: Síntese, 2004.
- TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro parlamentar: a legitimidade da esfera privada no mundo público?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 30, p.110-127, 1996.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: M. Fontes, 1998.
- TRIBE, Laurence H. *American constitutional law*. 3. ed. New York: Foundation Press, 2000. v. 1.
- ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 10, p. 175-186, 1995.