

Sobre o Artigo 55 da Constituição Federal

Renan Apolônio¹

Resumo

O presente estudo consiste numa análise específica do Artigo 55 da Constituição Federal do Brasil, que, no rol do Estatuto dos Congressistas, trata da perda de mandato dos membros do Congresso Nacional. Esse Artigo enumera algumas hipóteses de perda de mandato, e determina a forma em que essa perda se dará, se por Cassação, se por Extinção. Em suas disposições há contradições formais e materiais que ferem à boa técnica jurídica, e à ética. Analisa-se especialmente a garantia à ampla defesa, que por vezes é adequada e por vezes não, e, por fim, se sugere a reforma do referido artigo.

Palavras chave

Constituição Federal; Perda de Mandato; Extinção; Cassação; Ampla Defesa.

¹ Bacharelando da Faculdade de Direito do Recife, 5º período.

INTRODUÇÃO

O Constituinte brasileiro estabeleceu, na parte que trata do Congresso Nacional normas que disciplinam a conduta dos congressistas, conhecidas como o Estatuto dos Parlamentares, ou Estatuto dos Congressistas. Entre essas normas está o artigo 55, que trata da perda de mandato dos mesmos. É importante a análise do tema, tanto sob a perspectiva das formalidades jurídicas, quanto sob a perspectiva de ética (que muito tem preocupado a nação nos últimos tempos) de modo que se permita analisar e avaliar melhor o comportamento dos membros do nosso Congresso Nacional e as consequências jurídicas e morais de suas atitudes pessoais e parlamentares.

Em artigo esclarecedor sobre o tema, o professor José Luiz Delgado analisou, sob o ponto de vista formal, diversos artigos do capítulo do Poder Legislativo, brindando-nos excelentes observações acerca de suas contradições, “defeitos formais, defeitos de técnica, contradições ou confusões que o texto constitucional contém”², como ele mesmo afirma. É nas considerações do referido professor que basearemos a maior parte deste artigo.

Seu estudo encontra-se dividido em duas partes. A primeira, diz, “tratará apenas de erros graves perfeitamente visíveis”³, enquanto que a segunda parte se dedica a “outros defeitos graves mas que não constituem propriamente erros”, mas sim más opções do constituinte, ou opções que poderiam ser ainda melhores. Mencionamos isso, para melhor introduzir a natureza do objeto de nosso estudo, em síntese, as contradições formais do artigo 55 da Constituição Federal, constantes da primeira parte do estudo do professor Delgado, apresentando também a impropriedade ética, moral e política da mesma norma jurídica.

Antes, porém de proceder ao nosso estudo propriamente dito, cabe apresentar o artigo em questão:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior⁴;

² DELGADO, J. L. M. **Para uma Correção da Constituição**. In **Revista Acadêmica**. Recife: Editora Nosso Livro/ Universidade Federal de Pernambuco, 2008. Pág. 33.

³ Idem.

⁴ O artigo anterior a que se faz referência (art. 54) contém os impedimentos impostos aos parlamentares.

- II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
 - III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
 - IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
 - V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
 - VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.
- § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.
- § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.
- § 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.
- § 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

CASSAÇÃO E EXTINÇÃO

São duas as espécies do gênero perda de mandato⁵: a Cassação e a Extinção. Para melhor analisar esse tema, é importante explicá-las com mais detalhes e distingui-las.

Utiliza-se o termo Cassação⁶ quando o parlamentar é acusado de haver cometido falta grave e decide-se se é o caso de retirar-lhe o mandato ou não. A cassação, portanto, é o resultado de um processo decisório. É ato constitutivo e político, resultado de avaliação de mérito sobre a conduta do parlamentar, iniciada com uma acusação acompanhada de um pedido de que se aplique como sanção a perda do mandato. Como menciona o Professor Delgado:

⁵ “Perda de mandato. *Direito Penal*. É efeito de condenação criminal”. DINIZ, op. cit. Volume J-P, pág. 618.

⁶ “Cassação. 1. *Teoria Geral do Direito*. a) Ato de revogar ou de tornar algo sem efeito; b) anulação; tornar nulo. (...) 4. *Ciência Política*. Perda ou suspensão de direitos políticos.” DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2008. Volume A-C, pág. 590.

Na cassação de mandato, o que se tem é, em primeiro lugar, uma irregularidade grave cometida pelo parlamentar (a figura típica é o “procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar”, referido no inciso II), a qual vai ser apurada pela Casa respectiva (em processo regular, com direito ao contraditório e à ampla defesa) e, ao cabo, haverá sessão de julgamento por parte do plenário, quando poderá haver a condenação, que consiste na perda do mandato determinada pelo plenário (ato propriamente constitutivo).⁷

A Constituição de 1988 considera como causas plausíveis para iniciar o processo de Cassação as seguintes: infração às incompatibilidades (impedimentos) alistadas no artigo 54; comportamento “*considerado incompatível com o decoro parlamentar*”, por exemplo, abuso das prerrogativas como congressista, percepção de vantagens indevidas, e qualquer outro procedimento definido como tal por via regimental; e a “*condenação criminal em sentença transitada em julgado*”.

Essas causas estão previstas nos incisos I, II, e VI do artigo 55, e reunidas como causa de Cassação no § 2º do mesmo artigo, que, além disso, afirma que “*a perda do mandato será decidida*” pela respectiva casa “*por maioria absoluta*”, um caso simples de maioria absoluta.

Em suma, como descreve o Professor Delgado:

O ponto de partida é um ilícito cometido pelo parlamentar; denunciado, segue-se um processo, agora sim, contraditório e ampla defesa; e, no final, o julgamento pelo plenário, o qual vai exatamente ‘decidir’ a perda do mandato, como dispõe o § 2º.⁸

Já o termo Extinção⁹ significa que não há deliberação sobre a perda do mandato. De fato, os casos de extinção são casos em que, configurada a hipótese prevista, o mandato já não pertence mais ao parlamentar. Não há qualquer possibilidade de decisão contra ou em favor do parlamentar, cabendo apenas a declaração da perda. É ato declaratório e administrativo, sem avaliação meritória a respeito da conduta. Nas palavras do Professor Delgado:

Na espécie ‘extinção de mandato’, o que se tem é um fato externo à Casa (quer dizer, acontecimento que a Casa, como instituição, não deu causa), o qual põe termo ao mandato automaticamente, por si próprio. Exemplo típico é a morte de parlamentar. Também a renúncia formal, ato unilateral de vontade, que independe de manifestação do plenário: não cabe aceitar nem recusar a renúncia.¹⁰

⁷ DELGADO, op. cit., pág. 42.

⁸ DELGADO, op. cit., pág. 46.

⁹ “Extinção. 1. Fim. 2. Cessação. (...) 10. Término. 11. Supressão. 12. Perekimento. 13. Perda.” DINIZ, op. cit. Volume D-I, pág. 521.

¹⁰ DELGADO, op. cit., págs. 42 e 43.

A Extinção de um mandato tem a peculiaridade de depender, não de um processo, não de uma deliberação, como a Cassação, mas de um ato declaratório de parte da autoridade competente, no caso “*pela Mesa da Casa respectiva*” (§3º). Realizada a hipótese prevista, esta gera automaticamente a situação jurídica de extinção, que precisa, no entanto, ser completada com o devido ato declaratório para que se consuma a perda do mandato. O ato de declaração da Extinção pode ser realizado mediante provocação ou de ofício, dado que é matéria de interesse público, e de fato que exige apenas a devida comprovação. Os casos clássicos de extinção são, como mencionados pelo Professor Delgado, a morte e a renúncia, que, no entanto, não estão previstos na Constituição.

O § 3º do artigo 55 reconhece como casos de extinção os previstos nos incisos III, IV e V do mesmo artigo. Em suma, se considera extinto o mandato no caso de excessivas faltas injustificadas; perda ou suspensão dos direitos políticos, e quando assim o decretar a Justiça Eleitoral. A declaração será feita pela respectiva Mesa, de ofício ou mediante provocação. No Texto Maior, assegura-se a ampla defesa. Ainda de acordo com o Professor Delgado:

Nos casos de extinção, a perda do mandato deve ser meramente declarada pela Mesa, como acertadamente determina o § 3º do art. 55, e ela o fará não só por provocação de terceiros, mas também ‘de ofício’, portanto, bastando ter conhecimento do fato. (...) Tudo quanto cabe à Mesa é apenas declarar esse fato, declarar a perda ¹¹.

CONTRADIÇÕES

Detalharemos as críticas pertinentes a cada inciso ou grupo de incisos por separado, na ordem que nos pareceu mais produtiva para o melhor apresentá-las e compreendê-las, de forma a expor suas contradições formais – ou seja, seus erros de assistemática – e seus defeitos materiais, éticos, morais e políticos.

INFRAÇÃO ÀS VEDAÇÕES DO ARTIGO 54, E QUEBRA DE DECORO (INCISOS I E II)

¹¹ DELGADO, op. cit., pág. 43. Grifo do referido autor.

Sujeita-se a possibilidade de perda de mandato à deliberação (por se tratar de Cassação) da Casa do Congresso Nacional à qual pertencer o parlamentar por entender-se que aos parlamentares é facultado admitir certas condutas de parte de seus pares. Com esse argumento, se justifica o direito à ampla defesa sob uma análise jurídica, uma vez que o parlamentar poderá defender-se de uma eventual acusação neste sentido. Como tais infrações são em certa medida subjetivas, somente com um processo objetivo de defesa e acusação se poderá determinar se o mandatário é realmente culpado, e se o é a ponto de merecer a perda do mandato.

Com esse ponto de vista concorda o Professor Delgado, para quem o caso da quebra de decoro é “exemplo típico e perfeito” de Cassação.

Com a devida vênia, neste ponto particular discordamos do Professor José Luiz Delgado, pois consideramos que uma visão ética nos leva a crer que tais casos (tanto quebra de decoro parlamentar quanto infração das incompatibilidades parlamentares) não deveriam ser considerados casos de Cassação, mas sim de Extinção, por se configurarem *renúncia tácita* (conceito que será mais bem trabalhado no seguinte ponto), pois, uma vez que ele realizou conscientemente conduta incompatível com o exercício do mandato, demonstra preferência por outra coisa que não a representação popular. Usamos, para defender esse ponto de vista, o mesmo argumento que o Professor Delgado utiliza para considerar a infração às vedações do artigo 54 caso de Extinção, aplicando tal argumento analogicamente ao caso da quebra de decoro:

Ora, o artigo anterior definia as chamadas incompatibilidades, ou impedimentos, as proibições, as situações em que o parlamentar não se pode encontrar simultaneamente com o mandato (...). Verificando-se uma dessas incompatibilidades, isto é, o cidadão sendo parlamentar e, ao mesmo tempo, encontrando-se no exercício de uma daquelas situações que lhe são vedadas, a perda de mandato deveria ser automática, isto é, caso de extinção, perda imediata, pelo puro fato da verificação da incompatibilidade expressamente vedada pela Constituição. Que sentido tem definir essas incompatibilidades como hipóteses de cassação? Isso significa que a perda do mandato não é automática, vai depender de deliberação do plenário, o qual, pode portanto decidir pela não-cassação, pela manutenção do mandato parlamentar. E aí estará configurado o absurdo: ao mesmo tempo o parlamentar incidiu numa daquelas incompatibilidades expressamente vedadas pela Constituição, e, nada obstante, conserva o mandato, nada lhe acontece, porque o plenário votou pela não-cassação. Absurdo evidente.¹²

¹² DELGADO, op. cit., págs. 46 e 47.

O mesmo nos parece com respeito à quebra de decoro parlamentar. Ou seja, como podemos admitir que um parlamentar que evidente e comprovadamente infringiu o decoro parlamentar (objetivamente positivado no regimento interno ou em código de ética da respectiva Casa Congressual) possa permanecer no exercício do mandato?

Fazemos lembrar ainda, afirmação corretíssima do célebre Hans Kelsen, que foi democrata por excelência, e já em sua época notava o perigo que há na falta de ética na política: “*A irresponsabilidade do deputado perante seus eleitores, sem dúvida uma das causas essenciais do descrédito em que caiu hoje a instituição parlamentar*”¹³.

EXCESSIVAS FALTAS SEM A DEVIDA JUSTIFICAÇÃO (INCISO III)

Primeiramente, podemos dizer que tal atitude configura uma omissão qualificada, de parte do parlamentar, que se encaixa perfeitamente na teoria da *renúncia tácita*. Podemos resumir o significado desse termo, afirmando que apesar de não declará-lo expressamente, pode o detentor de mandato eletivo renunciar a tal mandato *tacitamente*, assumindo condutas contrárias à atividade parlamentar. Tal situação se verifica quando, mesmo sem expressá-lo, há uma negação ao exercício do mandato. Seja por preferir outra atividade incompatível com a atividade parlamentar (conduta ativa, comissiva), seja por simplesmente abster-se de praticar a atividade parlamentar (conduta negativa, omissiva). Ambas as formas, positiva e negativa, são manifestações de vontade, portanto, renúncia – e, como toda renúncia, são tipicamente casos de Extinção de mandato.

Observamos que é conveniente questionar qual o sentido que se pode atribuir à expressão contida no inciso em questão, “*deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias*” (destaque nosso). Sessão Legislativa, na linguagem do constituinte, corresponde exatamente ao *ano legislativo*, ou seja, a cada uma das quatro partes de uma Legislatura. Conforme lição de Michel Temer, que nos apresenta resumido conceito de sessão legislativa:

Deve-se distinguir a *legislatura* da *sessão legislativa*. Aquela corresponde ao período do mandato do parlamentar; a sessão legislativa corresponde às reuniões semestrais do Congresso Nacional, que se verificam de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22

¹³ KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes. 2000. Páginas. 54 e 55.

de dezembro, tal como prescreve o art. 57, na redação dada pela EC 50/2006.¹⁴

De tal maneira está claro que uma sessão legislativa corresponde ao ano legislativo (ou como diria Temer, corresponde ao conjunto das reuniões que o Congresso Nacional realiza nos dois semestres do ano), que podemos questionar-nos sobre o significado da norma. Qual o momento consumativo dessa conduta? O que é necessário ocorrer para que a situação descrita na norma se configure? Será necessário faltar à terça parte de *cada uma das sessões legislativas*, ou seja, que em cada um dos quatro anos legislativos o parlamentar não compareça a um terço das sessões? Acreditamos que a intenção do Constituinte era dizer *em qualquer das sessões legislativas*, e parece, pela prática congressual, que assim se tem entendido. O texto, no entanto, deixa espaço para o questionamento.

PERDA OU SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO (INCISOS IV E VI)

O artigo 55 também se mostra demasiado contraditório quando comparado com o artigo 15, que trata dos direitos políticos, uma vez que considera a perda ou suspensão dos direitos políticos (inciso IV) uma causa de Extinção de mandato, e a condenação criminal em sentença transitada em julgado (inciso VI) um caso que possibilita a Cassação. Acontece que o artigo 15 alista as causas de perda e suspensão dos direitos políticos¹⁵, entre elas a condenação criminal transitada em julgado (inciso III). Ou seja, uma situação (condenação criminal) é causa da outra (perda ou suspensão dos direitos políticos). O artigo 55, inconvenientemente, atribui efeitos diferentes a essas duas situações. À condenação criminal, o efeito da Cassação. À perda ou suspensão dos direitos políticos, a Extinção.

Ora, o que deve acontecer, então? A condenação criminal gera a perda ou suspensão dos direitos políticos, e estas a Extinção do mandato? Ou a condenação

¹⁴ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010. Pág. 128.

¹⁵ “Suspensão. 5. Na *linguagem jurídica*, em geral: a) ato ou efeito de suspender; b) interrupção do curso de alguma coisa; c) descontinuação; d) pausa momentânea; (...) f) estado do que se acha suspenso ou dependurado” DINIZ, op. cit. Volume Q-Z, pág. 563.

criminal gera a Cassação, ignorando o que diz o artigo 15? No mesmo sentido, questiona o Professor Delgado:

Ou seja: condenação criminal transitada em julgado (art. 55, VI) é, ao mesmo tempo, causa de cassação de mandato (art. 55 § 2º) e de extinção (art. 55, IV, nos termos do art. 55 § 3º combinado com o art. 15, III). Como pode ser? (...) Pois a Constituição contém essa expressa contradição: pela dicção direta do inciso VI, condenação criminal em sentença transitada em julgado é hipótese de cassação (§ 2º); pelo que dispõe, porém, o inciso IV do mesmo artigo 55 (agora combinado como art. 15, III), é hipótese de extinção de mandato (nos termos do § 3º)...¹⁶

A preocupação ética nesse ponto é sumamente importante. Se um cidadão com mandato parlamentar perde ou tem suspensos seus direitos políticos, é justo que se coloque à deliberação de seus pares a perda de seu mandato? Se à condenação criminal transitada em julgado é atribuído o efeito da Cassação, significa dizer que tanto faz se o sujeito condenado criminalmente em sentença transitada em julgado continue no parlamento ou que lhe seja cassado o mandato, cabendo aos parlamentares decidir-se por uma ou outra opção. É dizer, é possível que um sujeito condenado criminalmente tenha o mandato cassado tanto quanto é possível que esse sujeito continue a exercer o mandato eletivo, mesmo estando criminalmente condenado e tendo seus direitos políticos suspensos ou perdidos.

Concordamos, então, com o sugerido pelo Professor Delgado, que crê na Extinção como melhor solução para o imbróglio constitucional. Diz ele:

Porque não é razoável que, transitada em julgado uma condenação criminal, o mandato não se extinga automaticamente e a perda de mandato ainda fique pendente de uma decisão do plenário, o qual poderá decretar ou não a cassação, ou seja, permitir que continue como deputado alguém que foi condenado criminalmente e cuja sentença transitou em julgado. A melhor solução é, portanto, a do inciso IV, combinado com o art. 15, III.¹⁷

DECRETAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL (INCISO V)

Faz-se necessário criticar o contrassenso que há em se considerar a condenação criminal como causa de deliberação sobre a perda ou não do mandato (Cassação), quando à decretação da Justiça Eleitoral se atribui o efeito da Extinção. Ora, a Extinção é automática, cabendo apenas a sua declaração, sem nenhum espaço para deliberação

¹⁶ DELGADO, op. cit., pág. 45.

¹⁷ DELGADO, op. cit., pág. 46.

política, logo é mais severa que a Cassação, que permite aos congressistas decidirem se cassam ou não seu colega acusado. No entanto, a condenação criminal transitada em julgado, apesar de ser mais grave que a cominação da Justiça Eleitoral, recebe como sanção a Cassação, que em geral é adequada a condutas menos gravosas, passíveis tanto de condenação quanto de absolvição.

Reconhecemos que não há que se falar, comparando a Cassação com a Extinção, que uma seja mais grave ou menos grave que a outra. De fato, são apenas duas hipóteses em que a perda de um mandato parlamentar pode ocorrer. Mas o efeito – a perda do mandato – é exatamente o mesmo. Ainda assim, vemos que os fenômenos que levam à Perda do Mandato pelo processo de Extinção são em geral mais graves que os fenômenos que levam à Perda do Mandato via Cassação, por que estes podem ser escusados, o parlamentar é acusado, mas podendo receber sua absolvição. Na Extinção, por outro lado, a perda é automática.

O apropriado à boa lógica, desta forma, seria que: a) a condenação criminal seja considerada mais grave que a decretação da Justiça Eleitoral, tendo aquela por efeito a Extinção e esta a Cassação; b) ambas as hipóteses se se considerem pouco graves, e idôneas a iniciar a Cassação; ou c) ambas as hipóteses se considerem causas graves de Perda de Mandato, ensejando a Extinção. Mas a forma como se dispôs na Constituição é justamente a única hipótese contrária à boa razão.

DA DESNECESSIDADE DE GARANTIR-SE A AMPLA DEFESA

Em meio ao grande anseio por democratizar toda e qualquer coisa, o Constituinte assegura a *ampla defesa* aos parlamentares quanto à perda de mandato, assim no processo de cassação, como na extinção. No entanto, o instituto da ampla defesa nem sempre é cabível às hipóteses de perda de mandato do artigo 55, seja do ponto de vista lógico-jurídico, seja do ponto de vista ético.

Em seu *Dicionário Jurídico*, Maria Helena Diniz assim define a ampla defesa: “Direito assegurado a todos aqueles que estão implicados num processo, admitindo-se o contraditório, ou seja, dando possibilidade à produção de provas”.¹⁸

¹⁸ DINIZ, op. cit. Volume A-C, pág. 211.

Diz o artigo 5º, em seu inciso LV, que “*aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa*”. Talvez daí tenha surgido a inspiração para o erro cometido pelo Constituinte. Porém é necessário recordar a relatividade do princípio da ampla defesa, razão pela qual os princípios constitucionais devem ser interpretados de acordo com os paradigmas constitucionais, conforme ensina o processualista Bento Herculano Duarte Neto: “*O direito à ampla defesa, como aliás, todas as normas processuais previstas na CF, não pode ser visto como algo absoluto*”.¹⁹ Vale notar que o próprio Texto Maior, ainda no art. 5º, inciso LV, assegura o contraditório e a ampla defesa “*com os meios e recursos a ela inerentes*”, o que indubitavelmente significa que não está assegurada a ampla defesa (ou mesmo o contraditório) nos casos em que não há meios adequados ao seu exercício, ou quando seu uso seja inidôneo ao objetivo intentado pela Ordem Jurídica.

Devemos observar, no que se refere ao artigo 55, que, se a ampla defesa já é garantida de forma geral a todos os acusados, não se faz necessário repetir a existência de tal garantia a cada uma das espécies de perda de mandato. A garantia à ampla defesa, por força do art. 5º, já incide sobre todos os casos em que for possível incidir. O referido artigo, no entanto, assegura a ampla defesa em dois parágrafos, o segundo (da Cassação), e o terceiro (da Extinção). Se fosse esse o único erro, já seria uma grande e desnecessária redundância.

Quanto à Cassação, devemos, a princípio, admitir como correta a garantia à ampla defesa aos acusados. Uma vez que se deliberará sobre a perda do mandato, o parlamentar terá o direito de defender-se, de defender a manutenção de seu mandato. Portanto, no processo de Cassação – um processo acusatório, um processo de decisão política com fundamentações jurídicas que pode levar à cominação de uma pena – a ampla defesa é mais que adequada, ao menos teoricamente. No entanto, como afirmado em tópicos anteriores, nem todos os caso de Cassação deveriam sê-lo, devendo, preferivelmente, passar à categoria de hipóteses de Extinção, em que não há ampla defesa, apenas a cominação da perda do mandato.

Na Extinção, por sua natureza não deliberativa, por consistir numa subsunção imediata da norma ao fato, necessitando apenas de um ato que a declare, que a

¹⁹ DUARTE NETO, Bento Herculano. In DUARTE NETO, Bento Herculano; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; TEIXEIRA, Sérgio Torres. **Teoria Geral do Processo**. Curitiba: IESDE Brasil. 2012. Página 46.

reconheça, não é necessário garantir a ampla defesa. Apesar de parecer demasiado simples, pode-se dizer que não é possível garantir a ampla defesa na Extinção, porque não há, em geral, acusação. Além do mais, para Extinção ser declarada basta a mera comprovação dos fatos justificadores. Ou, como dito pelo Professor Delgado: “*Que sentido tem ainda assegurar ‘ampla defesa’? Ampla defesa de que? Que justificativa ainda poderia ser alegada?*”.²⁰

Especiais críticas merece a garantia à ampla defesa quando a Extinção deve ocorrer por decretação da Justiça Eleitoral e pela Perda ou Suspensão dos Direitos Políticos.

A Justiça Eleitoral decreta a perda de um mandato obviamente apenas depois de um processo judicial onde já foi assegurada a ampla defesa. Desta forma, nada mais lógico que a garantia da ampla defesa não é mais útil, porque se presume que já foi exaustivamente utilizada no processo judicial eleitoral, cabendo apenas à Mesa da respectiva Casa do Congresso Nacional as medidas administrativas de mera declaração da perda de mandato, obedecendo àquilo que decretou a Justiça Eleitoral. Acrescentem-se, a essas argumentações, as do Professor Delgado:

Não é absurdo que, havendo a Justiça Eleitoral decretado a perda do mandato, nos casos em que a Constituição a autoriza, ainda caiba ‘ampla defesa’ do parlamentar perante a Mesa de sua Casa, o que induz a concluir que, diante da tal defesa, a Mesa possa decidir pela não extinção do mandato? A Justiça eleitoral decreta a perda, e a Mesa da Casa decide pela manutenção do mandato? É um evidente *contra-senso*.²¹

No mesmo sentido está a Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, assim expressa: “A decisão da Justiça Eleitoral de comunicação de perda de direitos políticos ao Poder Legislativo tem eficácia imediata”²², não restando espaço para a ampla defesa na esfera do Congresso Nacional.

O Professor Delgado expõe o mal que advém de se possibilitar a ampla defesa quando da Extinção causada por perda ou suspensão dos direitos políticos:

²⁰ DELGADO, op. cit., pág. 43.

²¹ DELGADO, op. cit., pág. 44.

²² Ac.-TSE, de 12.5.2011, no AgR-AC nº 19326. A decisão aqui mencionada foi inclusive inserida pelo próprio TSE como nota remissiva do inciso V no art. 55 da C. F., em sua publicação *Código Eleitoral Comentado e Legislação Complementar BRASIL*. Leis, etc. 11. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Grifo nosso.

A hipótese de perda de mandato prevista no inciso IV incide no mesmo absurdo de definir outro caso de extinção e, ao mesmo tempo, permitir a não-perda do mandato (possibilidade que decorre necessariamente da ampla defesa). É uma incongruência absoluta: perder ou ter suspensos os direitos políticos e, apesar disso, ainda poder conservar o mandato.²³

Vemos, em suma, que a redundante garantia à ampla defesa no que tange à perda de mandato constitui mero recurso retórico. Tal reafirmação se torna, como exposto, inapropriada, e até mesmo antidemocrática, apesar da aparente boa intenção do Constituinte (assim queremos acreditar). No dizer de Norberto Bobbio: “*Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia*”.²⁴

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizada a análise do artigo 55 aqui exposta, podemos então refletir sobre o que vimos, com o propósito de encontrar respostas que nos permitam compreender melhor a norma jurídica por trás do artigo que estudamos.

É importante considerar por que o Constituinte Brasileiro cometeu tais excessos e faltas técnicas. Falando especialmente sobre o § 3º do artigo 55, mas apresentando informações que podem dar luz sobre todo este assunto, comenta o Professor Delgado:

O § 3º se contradiz na medida em que, por um lado, descreve fatos que implicam na perda automática (tanto que será meramente ‘declarada’ pela Mesa), e, por outro, admite a ampla defesa (...). O acréscimo, na parte final do parágrafo, da referência à ‘ampla defesa’ não teria sido uma ‘democratite’ do constituinte de 87/88, interessado em superar integralmente o regime militar anterior, e assegurar, a todo propósito, o contraditório e o direito à defesa, mesmo quando absolutamente não fosse o caso dessas garantias supremas?²⁵

É bem possível que de fato tenha havido a tal “democratite” a que se referiu, pois a Constituição de 1988 foi fruto de um movimento político que buscou superar o passado ditatorial. Neste, o Executivo tentava impor-se tanto sobre o Legislativo quanto sobre o Judiciário. Em muitos casos o próprio STF foi alvo de abusos do Executivo, ao ponto de três Ministros terem sido aposentados à força, pelo AI-5. Habeas Corpus foram impedidos de ser julgados a favor dos supostos autores de crimes políticos, pelo fato de

²³ DELGADO, op. cit., pág. 44.

²⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra. 1997. Página 26.

²⁵ DELGADO, op. cit., págs. 43e 44.

os próprios atos normativos do regime assim determinarem²⁶. Portanto, é evidente que, em sua atividade, o constituinte tenha tido a intenção de se precaver contra possíveis intervenções do Executivo, logo depois de haver passado por um período autocrático.

Por tratar-se de Texto Constitucional, somente por meio de Emenda à Constituição é que poderá alterar o complicado artigo 55. Contudo, dado que o mesmo já foi objeto de duas emendas constitucionais que aperfeiçoaram o processamento de suas sanções. A Emenda Constitucional de Revisão número 6, de 1994, acrescentou o parágrafo 4º ao artigo 55, suspendendo os efeitos da renúncia de parlamentar que renuncie para escapar da perda de mandato em hipóteses previstas nesse artigo. A Emenda Constitucional número 76, de 2013, retirou a regra do voto secreto quando da decisão de Casa do Congresso sobre Cassação de Parlamentar. Portanto, vemos que não seria a primeira vez que o artigo 55 é aperfeiçoado a bem da ética e do bom direito.

Apesar da aparente (e provável) intenção do Constituinte originário de tratar da perda de mandato dos congressistas de forma a manter a independência das Casas Legislativas, e de seu zelo pelo regime democrático, resulta inadequado manter-se o regime jurídico da perda de mandato nos termos atuais do artigo 55. Cabe então ao Constituinte Reformador, com a oportuna participação popular, adequar o artigo 55 da Constituição Federal, bem como a toda normatividade que também se considere inadequada, à nova realidade, realidade de anseio por ética política na ordem nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra. 1997.

DELGADO, José Luiz M. **Para uma Correção da Constituição**. In **Revista Acadêmica**. Recife: Editora Nosso Livro/ Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. Volumes A-C, D-I, Q-Z. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE NETO, Bento Herculano. In DUARTE NETO, Bento Herculano; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; TEIXEIRA, Sérgio Torres. **Teoria Geral do Processo**. Curitiba: IESDE Brasil. 2012.

²⁶ É comum aos regimes autocráticos criar normas que impeçam a contestação judicial de suas próprias normas.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes. 2000.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.