



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 99849/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR

Mandado de Segurança 34088 – DF

Relator: Ministro **Luiz Fux**

Impetrante: Osmar Stuart Bertoldi

Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e outro

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. DEPUTADO FEDERAL. SUPLENTE PRESO PREVENTIVAMENTE. PRIVAÇÃO DA LIBERDADE E EXERCÍCIO DO MANDATO PARLAMENTAR. INCOMPATIBILIDADE. INDEFERIMENTO DA LIMINAR E DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA;

1 – *Writ* impetrado com o objetivo de garantir ao primeiro colocado na ordem de suplência, preso preventivamente, o direito de assumir a vaga na Câmara dos Deputados.

2 – O exercício do mandato parlamentar não se coaduna com a privação da liberdade pessoal daquele a ser investido no cargo.

3 – Parecer pelo indeferimento da liminar e pela denegação da segurança.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Osmar Bertoldi Júnior contra ato da Presidência da Câmara dos Deputados e da Mesa da Câmara dos Deputados, substanciado na convocação do segundo colocado na ordem de suplência para exercer mandato parlamentar pelo Estado do Paraná pela Coligação “União pelo Paraná”, composta pelos partidos PSDB/DEM/PR/PSC/PT do B/PP/SD/PSD/PPS.

O impetrante narra ter sido diplomado, em 17 de dezembro de 2014, primeiro suplente de Deputado Federal pelo Estado do Paraná na citada Coligação “União pelo Paraná”. Afirma, ainda que, no último dia 15 de março, o titular eleito pela referida coligação comunicou o seu afastamento do mandato parlamentar para exercer cargo no Executivo paranaense.

Diante disso, diz o impetrante ter direito líquido e certo à convocação para posse na respectiva vaga de Deputado Federal. Assevera que, ao invés de notificar o primeiro suplente, ora impetrante, convocando-o para manifestação de interesse (que poderia levar à posse ou a um pedido de prorrogação ou de licença), a Mesa da Câmara dos Deputados, de ofício, *arbitrária e unilateralmente*, pretendendo cumprir o art. 56, §1º da Constituição, instaurou procedimento e convocou o segundo suplente para assumir o mandato parlamentar em questão.

Relata que o primeiro ato praticado pela autoridade coatora consistiu em despacho do Presidente da Câmara dos Deputados determinando a expedição de ofício para o Juízo de Direito do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Curitiba *no intuito de se ter informação a respeito da situação jurídico processual do Senhor Osmar Stuart Bertoldi*.

Segue afirmando que, atendendo àquela solicitação, a serventia oficiada certificou que tramitavam em desfavor do impetrante a

Medida Protetiva de Urgência 0005421-92.2015.8.16.0011 e as Ações Penais 0006025-53.2015.8.16.0011 e 0007123-73.2015.8.16.0011, e que se encontra preso preventivamente em razão do descumprimento de medidas protetivas (art. 313, III, CPP) no Complexo Médico Penal do Paraná – CMP – Quatro Barras – Canguiri, conforme mandado de prisão 000355164-45.

Assevera que, com base nas informações prestadas pelo Judiciário paranaense, a autoridade impetrada assentou que a situação descrita revela-se impeditiva da convocação do primeiro suplente, concluindo, assim, por convocar o seguinte na ordem de suplência da Coligação.

Reputa ilegal o ato de convocação do segundo suplente, aduzindo seu direito líquido e certo de ser convocado e tomar posse como Deputado Federal, *na medida em que preenche todos os requisitos para tanto, eis que está devidamente diplomado pela Justiça Eleitoral e em pleno gozo de seus direitos políticos.*

Suscita, ainda, violação ao devido processo legal e ao contraditório, fazendo as seguintes considerações:

[...]

24. Consoante narrado, o dispositivo constitucional é taxativo ao prescrever que o suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura do titular em funções especificadas ou de licença superior a 120 dias. Entretanto, a partir da informação de que o impetrante encontra-se preso preventivamente, a autoridade coatora não apenas suprimiu o seu

direito à posse como, também, usurpou-lhe o contraditório e a ampla defesa em procedimento unilateral e arbitrário, aberto e concluído em um único dia.

25. Com a devida vênia, não se pode suspender cautelar e unilateralmente, por meio transverso, o exercício dos direitos políticos do Impetrante. Evidente que a prisão preventiva não pode fundamentar a supressão do seu direito ao contraditório – ainda que por absurdo e *ad argumentandum*, permaneça vigente por tempo bastante que obste o exercício do mandato. E note-se: para chegar a essa conclusão, é preciso supor sem ampla defesa e contraditório que a privação da liberdade (provisória, no caso!) se estenderá para além dos prazos que são assegurados ao impetrante para prorrogação da posse!

26. É inquestionável, portanto, a violação ao devido processo legal e o princípio constitucional do contraditório: basta ver que o impetrante sequer foi cientificado do procedimento. A autoridade coatora, pretendendo “preservar seus interesses”, limita-se a promover uma espécie de “reserva de vaga” à sua revelia, sem qualquer oportunidade de avaliação do caso concreto e do texto constitucional.

27. Não há dúvida de que o Impetrante somente poderia ter sua posse ou precedência afastada para assunção da vaga aberta com o afastamento do Deputado Rossoni mediante a instauração de processo, em que observados os requisitos constitucionais do devido processo legal e do contraditório. Agrava o vício, na hipótese concreta, o fato de que o apontado impedimento do Impetrante para tomar posse é provisório e, em absolutamente nada, afeta seus direitos políticos e sequer sua elegibilidade.

28. Não custa lembrar que a suspensão dos direitos políticos, que tem natureza evidentemente temporária, somente se conforma em caso de condenação criminal transitada em julgado, e enquanto durarem seus efeitos, conforme expressa determinação do artigo 15, III, da Constituição Federal. Não é esta, contudo, a situação do Impetrante que, embora preso preventivamente, se encontra em pleno gozo de seus direitos políticos e está devidamente diplomado como primeiro su-

plente para o cargo de Deputado Federal pelo Estado do Paraná em sua Coligação.

Sem apreciação do pedido de liminar e prestadas as informações, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Esses, em síntese, os fatos de interesse.

O *writ* não reúne condições de êxito, tendo em vista que o ato questionado não se reveste de ilegalidade ou arbitrariedade.

Na hipótese, o impetrante, primeiro suplente de deputado federal, embora preso preventivamente para garantir a execução de medida protetiva, pleiteia o direito de assumir a vaga no parlamento federal, tendo em vista o afastamento do titular do mandato na Câmara dos Deputados.

A autoridade coatora, por sua vez, entendeu que o exercício do mandato de deputado federal é incompatível com a condição de preso do impetrante. Eis os termos do ato impugnado:

Trata-se da convocação de Suplente, nos termos do art. 241, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICO, em decorrência de haver se afastado do mandato o Senhor Deputado Rossoni, eleito para a 55ª Legislatura pela Coligação PSDB/DEM/PR/PSC/PTdo B/PP/SD/PSD/PPS – Estado do Paraná.

De acordo com informação prestada, por meio de Certidão do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Curitiba/PR, o Senhor Osmar Stuart Bertoldi, primeiro na ordem de suplência da referida Coli-

gação, encontra-se preso preventivamente, em decorrência de decreto exarado nos autos do Processo Criminal n. 0005421-92.2015.8.16.0011.

Tal situação impede a convocação do Senhor Osmar Stuart Bertoldi, a despeito de haver sido diplomado Suplente de Deputado Federal pela Justiça Eleitoral.

Com efeito, o título jurídico que embasa o direito à suplência não implica, necessariamente, a presença dos requisitos exigidos para que um Suplente de Deputado exerça concretamente o mandato.

Dentre esses, extrai-se da prerrogativa da imunidade formal – prevista no art. 53, § 2º, da Constituição da República – a **liberdade de ir e vir**, tida como requisito ínsito ao exercício pleno do mandato, garantia *intuitu functionae* que explicita a impossibilidade conceitual de exercício do mandato de Deputado por Suplente preso preventivamente, ainda quando remanesça hígido o diploma respectivo.

Dito de outro modo, o exercício do mandato não se coaduna com a privação da liberdade pessoal daquele que se encontra nele investido.

Registro que esse mesmo entendimento foi esposado pela Câmara dos Deputados em 28 de agosto de 2013, quando o Presidente Henrique Eduardo Alves afastou do exercício do mandato o então Deputado Natan Donadon, cuja cassação fora rejeitada pelo Plenário.

Ressalto, ademais, que o § 6º do art. 4º e os §§ 1º o e 2º do art. 241 do RICD não conferem ao Suplente o direito de escolher a data de sua posse. Ao contrário, tais normas impõem ao Suplente o dever de tomar posse no prazo de trinta dias (prorrogável por igual período) ou declarar a impossibilidade de fazê-lo, sob pena de perder o direito à suplência.

Destarte, ao tempo em que não autorizam o desfalque indefinido da representação, a força maior (como a privação de liberdade) e a enfermidade devidamente comprovadas ensejam, de plano, a convocação do seguinte na ordem de su-

plênia, resguardado o direito do privado de liberdade ou do enfermo à suplência.

Com base nessas razões e tendo em vista, ainda, que a representação da Câmara dos Deputados não pode permanecer desfalcada por tempo indeterminado, assim como o povo do Paraná não pode ficar privado de um dos seus representantes, determino a convocação do Senhor Reinhold Stephanes, o seguinte na ordem de suplência da Coligação em causa, para que exerça o mandato até o retomo do titular.

De fato, indubitavelmente, revela-se inviável o exercício do mandato parlamentar por quem esteja em cumprimento de prisão preventiva, na medida em que o cerceamento da liberdade de ir e vir, e a conseqüente impossibilidade de comparecimento às sessões da Casa Legislativa, impedem o pleno desempenho das atribuições inerentes ao cargo de Deputado Federal.

Tem razão a autoridade apontada coatora ao dizer que o exercício do mandato parlamentar não se coaduna com a privação da liberdade pessoal daquele a ser investido no cargo.

O suplente, como possível substituto do titular, possuindo expectativa de vir a ocupar o cargo eletivo, deve, no momento de surgimento da vaga, estar em condições de assumir a cadeira e exercer plenamente as atividades inerentes ao mandato. Se, no momento de afastamento do titular, encontra-se o suplente preso preventivamente, óbice intransponível há para a substituição.

Ao revés do que tenta fazer crer a inicial, a convocação do suplente para assumir o cargo não tem o condão de revogar a pri-

são preventiva, tampouco pode a representação parlamentar aguardar o fim do cumprimento da medida.

Não se pode cogitar, por outro lado, de aplicação do previsto no art. 53, § 2º, da Constituição Federal¹, à espécie, tendo em vista que os suplentes, enquanto simplesmente nesta condição, não possuem as prerrogativas e imunidades, tampouco estão sujeitos aos impedimentos e restrições, previstos para os titulares do mandato eletivo.

O próprio Supremo Tribunal Federal já discorreu sobre a natureza da suplência, nos autos do Mandado de Segurança 21266², tendo a Corte assentado que as prerrogativas e imunidades, bem como as proibições e incompatibilidades, somente incidem sobre quem detém a condição de titular do cargo de deputado ou senador, não se aplicando aos suplentes enquanto nesta condição de possíveis substitutos dos titulares.

Adequadas e consistentes foram as ponderações feitas, na referida oportunidade, pelo eminente Ministro CELSO DE MELLO:

1 Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. [...]

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

2 Rel.: Ministro CÉLIO BORJA, DJ 22 out. 1993.

O suplente ostenta condição jurídico-política singular, eis que, não titularizando qualquer mandato eletivo, **não se submete às incompatibilidades que ferem o próprio congressista, e nem dispõe das prerrogativas e das imunidades que aos parlamentares são concedidas pela ordem normativa positivada na Constituição.**

O suplente é mero substituto eventual do parlamentar. Se-quer é membro do Poder Legislativo. A única Constituição brasileira, que estendeu ao suplente imediato do congressista em exercício a garantia da imunidade formal ou processual, foi a de 1934 (art. 32, “caput”, “in fine”). As demais – inclusive a vigente Carta Política – excluíram-no dessa e de outras prerrogativas.

Ainda que seja inerente à suplência uma conotação político-partidária, é preciso ressaltar que o suplente – em cujo favor só milita uma situação de mera expectativa de direito – não é parlamentar e, portanto, acentuada essa especial posição jurídico-política, não sofre qualquer das incompatibilidades taxativamente referidas pelo texto constitucional, quer as de caráter negocial e funcional, quer as de ordem profissional e política.

Tenho que a situação de suplência não se expõe – antes, subtrai-se – às incompatibilidades, restrições, vedações e prerrogativas que só alcançam a posição de quem já ostenta a condição de parlamentar.

As restrições que inerem ao exercício do ofício congressional apenas emergem e incidem sobre o suplente no momento em que, cessando a condição de suplência, investe-se ele no desempenho efetivo e atual do mandato parlamentar. [...]

A condição jurídica de suplente nem lhe dá acesso aos direitos e prerrogativas inerentes aos congressistas e nem o submete às mesmas restrições ou incompatibilidades que sobre os parlamentares incidem.

Em suma, o estatuto jurídico-constitucional dos membros do Congresso Nacional não se estende e nem se aplica, no complexo de direitos e obrigações que encerra, aos suplentes. (grifos acrescentados)

Fica claro, assim, o acerto do ato aqui questionado, impondo-se concluir, com efeito, que não reúne condições para assumir a vaga de titular o suplente que se encontre, na oportunidade de convocação, em cumprimento de prisão, tendo em vista que, diga-se mais uma vez, o exercício do mandato não se coaduna com a privação da liberdade pessoal daquele a ser investido no cargo.

Neste aspecto, aliás, relevante ressaltar que o eminente Ministro ROBERTO BARROSO, mesmo para a hipótese de parlamentar titular do mandato, concluiu ser inconciliável o exercício das funções congressistas por condenado a pena privativa de liberdade em regime inicialmente fechado. Tal orientação deu-se nos autos do MS 32326, fazendo Sua Excelência as seguintes ponderações:

[...]

Por outro lado, no tocante ao preso em regime fechado, a Lei de Execuções Penais (arts. 36 e 37) não apenas restringe o trabalho externo como exige o cumprimento mínimo de 1/6 (um sexto) da pena. Reiterando: o preso em regime fechado tem restrições severas ao trabalho externo, além de não poder prestá-lo antes do cumprimento do sexto inicial da pena.

37. Disso resulta que o condenado em regime inicial fechado, cujo período remanescente de mandato seja inferior a 1/6 (um sexto) da pena a que foi condenado – isto é, ao tempo mínimo que terá de permanecer necessariamente na penitenciária (LEP, art. 87) –, não pode conservar o mandato. **É que, nessa situação, verifica-se uma impossibilidade jurídica e física para o exercício do mandato. Jurídica, porque uma das condições mínimas exigidas pela Constituição para o exercício do mandato é o comparecimento às sessões da Casa (CF, arts. 55, III,**

e 56, II). E física, porque ele simplesmente não tem como estar presente ao local onde se realizam os trabalhos e, sobretudo, as sessões deliberativas da Casa Legislativa. (grifos acrescidos)

Ante o exposto, é o parecer da Procuradoria-Geral da República pelo indeferimento da liminar e pela denegação da segurança.

Brasília (DF), 10 de maio de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/VCM