



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 14 - DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

PROCESSO: 1023359-25.2022.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1063205-68.2021.4.01.3400

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: EDUARDO COSENTINO DA CUNHA

REPRESENTANTES POLO ATIVO: FABIO LUIZ BRAGANCA FERREIRA - DF33514-A e JEFFERSON CARLOS CARUS GUEDES - RS34533-A

POLO PASSIVO: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Cuida-se de agravo de instrumento com pedido de antecipação de tutela, interposto por EDUARDO COSENTINO DA CUNHA em face de decisão proferida nos autos da ação ordinária nº 1063205-68.2021.4.01.3400, proposta e m face da União.

O agravante defende a necessidade de reforma da decisão que denegou o pedido de tutela antecipada.

Afirma que a Representação nº 1/2015 consistiu na suposta omissão intencional de conta bancária no estrangeiro em Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF), supostamente corroborada pelas declarações do Agravante perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Petrobrás.

Esclarece que a Representação veio acompanhada de matérias jornalísticas, da declaração de bens do Agravante para fins eleitorais, disponível no site do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, bem como da resposta do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, a ofício da bancada do PSOL na Câmara dos Deputados.

Aduz que as informações prestadas pelo Procurador-Geral da República de que possuiria conta bancária no exterior e que fora bloqueada por autoridades suíças pertencia tanto à esfera de sigilo fiscal (CTN, art. 198, caput), quanto bancário (Lei Complementar nº 105/2001) e não poderiam ter sido obtidas por meio de requerimento com supedâneo na Lei Acesso à Informação.

Defende que a colheita desses elementos de prova estaria sujeita à reserva de jurisdição, exigindo-se para tanto, decisão judicial que, no caso concreto, não aconteceu. Aponta a existência de flagrante violação à inadmissibilidade, no processo, das provas obtidas por meios ilícitos (CF, art. 5º, LVI). Alega a contaminação da Representação nº 1/2015 e, em última análise, a invalidade da Resolução nº 18/2016, por tratarem-se das únicas provas a consubstanciar a suposta ofensa ao art. 4º, V do Código de Ética da Câmara dos Deputados e a causa de pedir da Representação nº 01/2015.

Argumenta que o campo semântico do conceito constitucional de “vantagens indevidas”, previsto na Constituição (art. 55, § 1º), não coincide com o de infrações penais descritas na legislação ordinária e atrai o controle jurisdicional de sua extensão e interpretação.



Informa que os atos instrutórios da Representação nº 1/2015 foram conduzidos unilateralmente pelo relator, Deputado Marcos Rogério, sem qualquer deliberação do Conselho de Ética, e que isso configuraria violação a preceitos constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa, resultante de abuso de poder por vício de competência.

Menciona a violação do devido processo em virtude do descumprimento da correlação entre acusação e julgamento. Defende que os eventos que se seguiram desde a instauração da Representação nº 1/2015 até a edição da Resolução nº 18/2016 evidenciam a instabilidade da acusação, pela alteração dos fatos imputados em seu desfavor. Aduz que referida instabilidade não se trata de matéria *interna corporis*, mas de afronta ao devido processo legal e à ampla defesa.

Aduz que a perda de mandato do Agravante deveria ter sido deliberada através de um projeto de resolução e não de um parecer do relator da matéria, em obediência à sistemática constitucional do devido processo legislativo, à soberania do Plenário das Casas Legislativas e ao princípio da individualização da sanção.

Aponta que, considerando o atual calendário eleitoral, inclusive para fins de pré-candidaturas, bem como a expectativa de razoável duração do processo, exsurgiria a necessidade de concessão de tutela cautelar, justificada tanto no perigo de dano quanto no risco ao resultado útil do processo.

Ao final requer a concessão de antecipação de tutela recursal para revogar a decisão agravada e suspender os efeitos jurídicos da Resolução nº 18/2016, especificamente, para fins de sua aplicabilidade em relação à alínea "b" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Relatado. Decido.

Conforme dispõe o art. 1.019, inciso I, do CPC/2015, quando não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III a V, o relator "poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão".

Para a concessão de tutela provisória, no caso, tutela de urgência, o Código de Processo Civil estabelece requisitos mínimos necessários, previstos no artigo 300, os quais devem ser observados cumulativamente pela parte interessada. São eles: (a) o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*); (b) a verossimilhança das alegações, mediante prova inequívoca; (c) a ausência de perigo de irreversibilidade da medida.

No caso presente, cuida-se de agravo de instrumento em face de decisão que denegou a antecipação de tutela pretendida pelo agravante, a despeito de o juízo recorrido reconhecer a existência de risco de dano.

De logo, cumpre destacar que a ação de origem questiona a Resolução nº 18/2016 da Câmara dos Deputados e seus efeitos sobre direitos do agravante. E nesse sentido, a decisão judicial recorrida, em mais de uma oportunidade, apesar de divisar o risco de dano, resumiu-se em substância a declarar que as questões levantadas na presente demanda estariam imunes a apreciação judicial.

Para o juízo *a quo*, essas questões se refeririam a atuação eminentemente política da Câmara dos Deputados, enfeixada na Resolução nº 18/2016 (que importou em sanções ao agravante). Na visão do juízo recorrido, não seria possível a análise da demanda pelo Poder Judiciário por tratar-se de matéria *interna corporis*.

De início, impende registrar que o poder político disciplinar, no exame de quebra de decoro, está reservado à exclusiva competência da Casa Legislativa. Nesse sentido, não poderia o Judiciário substituir-se a esse juiz constitucional competente, no caso a Câmara dos Deputados, para examinar o mérito da sobredita Resolução nº 18/2016. Sendo a Câmara dos Deputados o juiz constitucional para julgar a quebra de decoro parlamentar, esse campo político assume a posição de instância última, não podendo o Judiciário avaliar o mérito da conclusão parlamentar (Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.441-DF). A não sindicabilidade do mérito da decisão legislativa ao controle judicial, nessas hipóteses, descende do princípio da



separação dos poderes.

Contudo, como restará aqui demonstrado, a presente demanda não se volta a escrutinar o mérito da conclusão parlamentar, expressa Resolução nº 18/2016. Na presente ação judicial, o autor pretende demonstrar que o processo que resultou na edição da Resolução nº 18/2016 padeceria de vícios jurídicos, por infringir diretamente garantias constitucionais, como o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) e a ampla defesa (CF, art. 5º, LV e 55, § 2º). Dentre as alegações trazidas na inicial, destacam-se: a inobservância da inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos; o abuso de poder por vício de competência; e a ausência de correlação entre acusação e julgamento.

Nesse sentido, para este momento processual, de preocupação primeira com o acatamento de interesses, como forma de preservação do ato útil do processo, a teoria dos atos *interna corporis*, segundo a qual os atos do parlamento não seriam passíveis de escrutínio judicial, não seria adequada para análise do presente caso. Na abertura de cada processo, cabe ao juízo primeiro conferir efetividade ao princípio do amplo acesso à justiça, garantia constitucional reservada a quem se encontra com direitos ameaçados ou lesados (art. 5º, XXXV). No decorrer da instrução e dos debates processuais, o juízo certamente encontrará maior segurança para avaliar o caráter justificável ou não do pleito trazido a lume do sistema judicial.

Como se verificará ao decorrer desta fundamentação, os argumentos lançados na decisão judicial arrostada neste agravo, que concluiu de imediato pela imunidade dos atos legislativos, não se ajustam, não se adéquam ao quadro fático jurídico trazido aos autos, em que se apontam ofensas diretas e imediatas a direitos fundamentais na atuação sancionadora exercida pelo poder disciplinar da Casa Legislativa, que não tomou em consideração garantias constitucionais ao longo do processo que culminou com as sanções.

Como razões do pedido, a inicial aponta não apenas equívocos na interpretação e aplicação do Regimento Interno, mas, sobretudo, acusa que a atuação processual disciplinar, ao distanciar-se de princípios e direitos constitucionais, acabou por macular diretamente a esfera jurídica do agravante, ao violar frontalmente garantias constitucionais que demarcam o Estado de Direito. Por essa especial razão, de ofensa direta à Constituição, mostrar-se-ia cabível, neste momento processual, a interferência judicial para evitar-se o desdobramento de eventuais ilegalidades perpetradas pelo Poder Disciplinar sobre direitos políticos do autor, que agora o impede de submeter-se ao próprio escrutínio eleitoral vindouro e ser avaliado pela soberania popular. A possibilidade de violação ao direito político do agravante, dentro desse contexto, justificaria neste momento processual a edição de medida judicial adequada e eficaz para lhe proteger interesses políticos.

Do contrário, estariam absolutamente cerradas as portas do sistema judicial ao agravante, para se avaliar e aferir-se a correção jurídica do processo desenvolvido pelo poder disciplinar, com efeitos imediatos em deixarem-se ao desamparo jurídico eventuais direitos políticos do agravante e com efeitos transcendentais em não se demarcarem balizas constitucionais imprescindíveis nos processos políticos disciplinares, deixando o Judiciário de cooperar com o aperfeiçoamento do regime democrático.

Nesse momento inicial, de formação de juízo acerca das proposições aviadas no pedido de urgência, deve-se antes avaliar a proporcionalidade entre os argumentos mobilizados na peça inicial e aqui trazidos no presente recurso e a relevância jurídico política do interesse que se visa proteger.

Não há qualquer óbice constitucional ao exercício da jurisdição, quando se busca salvaguardar a ordem constitucional, a fim de que a institucionalidade esteja alinhada aos desígnios constitucionais gravados para o Estado Democrático de Direito. Assim tem sido a jurisprudência pátria. O Supremo Tribunal Federal tem afirmado que o Poder Judiciário pode realizar o controle dos atos parlamentares - sem que configure ofensa ao princípio da separação dos poderes - nas hipóteses de ofensa a direitos constitucionais, deixando fora do controle judicial as hipóteses em que se alegam apenas equívocos de interpretação e de aplicação das normas regimentais.

Cabe ao Poder Judiciário o dever de garantir a integridade e a supremacia da Constituição, a fim de evitar ofensas desvios jurídico-constitucionais, sem que isso signifique uma interferência ilegítima na esfera de outro Poder da República. Neste sentido, valioso entendimento adotado pelo Exmo. Ministro Celso de Mello quando da análise do MS 23452:

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE



INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, §3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - (...) O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República. O CONTROLE DO PODER CONSTITUI UMA EXIGÊNCIA DE ORDEM POLÍTICO-JURÍDICA ESSENCIAL AO REGIME DEMOCRÁTICO. - O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória. OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. - Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República. É essencial reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer. Doutrina. Precedentes. (...) (MS 23452, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086).

Como se observa no aresto acima, paradigmático, mostra-se **essencial reconhecer que todos poderes sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer.**

Assim, havendo alegação pela parte de ofensa aos seus direitos ao contraditório, ampla defesa



e devido processo legal, mostram-se cabível a análise e a tutela judicial demandada.

Nessa esteira, manifestou-se o Exmo. Ministro Sepúlveda Pertence, quando do julgamento de Medida Cautelar em Mandado de Segurança - MC-MS nº 25.579:

“Guarda da Constituição, o Supremo tribunal tem a responsabilidade cotidiana de decidir da juridicidade da ação dos demais Poderes do estado, no desempenho da qual há de manter atuação escrupulosa aos dois prismas da limitação de sua função institucional: o primeiro - negativo e óbvio - é de não lhe ultrapassar as raias e invadir a órbita da livre decisão política dos demais Poderes; o segundo - positivo e não menos importante - é o de ocupar integralmente o seu espaço, de modo a não se demitir do poder que é seu - não para afirmar orgulhosamente a própria força - mas, sim, para não sonegar a garantia constitucional de acesso à jurisdição de quem quer que se pretenda lesado ou ameaçado de lesão a direito seu. (STF: MC-MS nº 25.579, Rel. Joaquim Barbosa. J. 19/10/2005, p. 423. voto do Min. Sepúlveda Pertence)

Agora, passado o contexto político em que se dera a supra citada Resolução da Câmara Federal, pode-se avaliar na instância judicial, ao longo da marcha processual, com as verdades decantadas e desveladas no processo histórico, se a atuação do poder disciplinar exercida pela Casa das Leis teria violado o devido processo legal, a ampla defesa e outras garantias constitucionais, sem oportunizar voz e vez ao agravante, sem tomar em consideração o seu direito de participar no processo disciplinar desenvolvido pela Câmara Federal.

Para tanto, faz-se necessário o acautelamento de interesses do agravante/autor, de modo a ser preservado o resultado útil do presente processo judicial, viabilizando-se ao requerente o amplo acesso à justiça, como prescrito na Constituição.

O controle judicial da atuação disciplinar neste momento, limitando-se a aferição de questões formais concernentes ao devido processo legal - mas que podem ter repercutido no resultado do processo disciplinar – visa imprimir eficácia a um conjunto de garantias constitucionais desenhadas para impedir o manuseio de procedimentos que, por se afastarem do quadro normativo constitucionais, poderiam abrir oportunidades para arbitrariedades do Poder, especialmente quando a interpretação de dispositivos regimentais está acobertada pela teoria do ato *interna corporis*, nos termos da jurisprudência do STF.

Não se pode deixar de ressaltar que o processo político disciplinar em que se verificam desvios éticos e se aplicam penalidades deve ater-se aos contornos do caso concreto, seguindo os parâmetros constitucionais, de modo que a sanção a ser aplicada decorra e seja construída durante marcha processual adequada à verificação do quadro fático e à participação efetiva de todos os interessados, para se verem respeitados os princípios atinentes ao devido processo legal.

Nas oportunidades em que o Judiciário é demandado para aferir a correção processual na instância política, deve atuar com a cautela necessária, salvaguardando direitos políticos e garantindo espaço público aberto à participação e à contribuição de todos os envolvidos, a fim de que, passados e/ou acomodados os sentimentos políticos, o discernimento da razão jurídica possa emergir com capacidade para avaliar a juridicidade da atuação político disciplinar do Poder Legislativo.

Neste momento processual, em que se indicam riscos de danos a direitos políticos do agravante, tão caros ao regime democrático, cabe ao Judiciário divisar a plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos, de modo proporcional à gravidade dos riscos apontados, examinando o contexto trazido, em sua individualização, e, sobretudo, considerando que a conclusão judicial definitiva, após cognição exauriente, não importará qualquer lesão ou ameaça a ordem pública.

Esclareça-se de outra parte que não se vislumbra no horizonte político institucional qualquer perigo de dano inverso, concernente ao interesse público. Ao contrário. Resta evidenciado o risco de dano a direitos políticos que se encontram suspensos em razão de atuação procedimental que pode ter maltratado garantias constitucionais do devido processo legal, e poderá impedir a concorrência do próprio exercício da soberania popular, nas eleições que se aproximam, onde poderia ser avaliada a conduta ética e política da vida parlamentar do agravante, no foro reservado à democracia. O risco de se retirar indevidamente essa avaliação



da democracia eleitoral faz com que os argumentos jurídicos manejados na inicial e reiterados neste recurso de agravo ganhem maior relevância e expressão quanto a sua possível validade constitucional.

Oportuno repetir que o agravante pretende suspender os efeitos da Resolução nº 18/2016, da Câmara dos Deputados, tão somente na parte em que declarou sua inelegibilidade e a proibição de ocupar cargos federais. Defende que a plausibilidade jurídica decorreria de possível violação ao devido processo legal apontando: a) a incongruência entre acusação e julgamento que acarretou prejuízos à defesa da parte; b) a inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos, supostamente obtidas em desrespeito às regras constitucionais que garantem o sigilo bancário e fiscal e determinam que se trata de matéria sujeita à reserva de jurisdição; c) a incorreta apreciação de parecer em lugar de projeto de resolução, quando do julgamento da Representação nº 1/2015 perante a Câmara dos Deputados. Passemos à análise pormenorizada destes argumentos.

Neste momento processual, afiguram-se juridicamente plausíveis esses argumentos.

No primeiro tópico, o recorrente defende a existência de violação do devido processo legal pela incongruência entre acusação e julgamento, alegando que “o parecer de admissibilidade lavrado pelo relator, Deputado Marcos Rogério, não refletiu o resultado da deliberação do Conselho de Ética no tocante aos limites do objeto da Representação nº 1/2015, segundo ele próprio havia aquiescido após as intervenções dos Deputados Paulo Azi e José Carlos Araújo.” e que “o relator acolheu irrestritamente (item 3, supra), como aditamento, a petição do PSOL e da REDE, sem, contudo, restringir-se aos fatos relativos ao inciso V do artigo 5º do Código de Ética (omissão intencional de informação relevante) – conforme deliberado em sessão do Conselho de Ética, com o seu compromisso –, pois dela também constavam fatos relativos ao previsto no inciso II do artigo 5º do Código de Ética (percepção de vantagens indevidas)” (fls. 120/133 dos autos de origem)

O parecer de admissibilidade da Representação nº 1/2015, da lavra do relator, Deputado Marcos Rogério, restou assim redigido:

ANTE O EXPOSTO, encaminho a este Conselho VOTO com as conclusões finais que assim detalho:

(...)

2) Acolho pedido de **supressão da imputação de recebimento de vantagens indevidas, incerta no artigo 4º, inciso II do Código de Ética, formulada pelo deputado Paulo Azi, durante apreciação do voto, sem prejuízo de que os fatos sejam apurados mediante novas provocações no curso da instrução.**

(...)

Ora, o exercício da ampla defesa pressupõe o amplo conhecimento das imputações. Mostra-se impossível a efetiva defesa quando não se conhecem o objeto processual, as causas, as imputações, que devem ser elencadas, discriminadas e apresentadas, evitando-se violação ao princípio da não surpresa.

O princípio da não surpresa, hoje albergado expressamente no ordenamento processual pátrio, descende do princípio da boa fé, abrigado no *caput* do artigo 37 (CF), na previsão de moralidade para a Administração Pública. Uma vez que a boa fé deve compor as relações de poder do Estado, impõe-se admitir como consectário lógico jurídico que o cidadão, enquanto sujeito de direito, merece a proteção de sua confiança nas relações travadas com o Estado, merece ver protegidas as expectativas advindas da experiência constitucional, em especial aquelas referentes ao devido processo legal.

Sabe-se que toda atividade de Estado, emanada como exercício de poder, deve ser necessariamente processualizada no Estado Democrático de Direito, seja para proteger interesses da cidadania, seja para proteger a efetiva aplicação do direito objetivo. Desse modo, a atuação processual do Estado, especialmente no exercício de controle político disciplinar, não pode surpreender expectativas legítimas dos sujeitos processuais, quanto ao conhecimento de imputações, quando ao espaço e tempo de defesas e produção de provas, quanto ao juízo natural, aos recursos inerentes.



Para além disso, tratando-se de atos sequenciados e cadenciados, a realização de um ato eivado de vício no exercício do poder macula necessariamente todo o procedimento. Desse modo, a imputação de ato diverso daquele imputado inicialmente, e em desconformidade com as deliberações havidas em Conselho, gera uma instabilidade na acusação e suscita incertezas que prejudicam sobremaneira a defesa por parte do acusado. Neste sentido:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. PROCESSO DE REVISÃO DE ANISTIA DE MILITAR. EX-CABO DA AERONÁUTICA. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPUGNAÇÃO À GRATUIDADE DE JUSTIÇA. REJEIÇÃO. ENUNCIADO APROVADO PELO STF EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 839. APLICAÇÃO IMEDIATA. DESNECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO. NOTIFICAÇÃO GENÉRICA DO ANISTIADO. VÍCIO DE FORMA. PREJUÍZO AO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NULIDADE RECONHECIDA. ORDEM CONCEDIDA. RESTABELECIMENTO DA CONDIÇÃO DE ANISTIADO. 1. (...) 4. Caso concreto em que se discute a validade de ato administrativo ministerial que determinou a anulação de anterior portaria, por meio da qual se havia declarado a condição de anistiado político do ora impetrante, ex-cabo da Aeronáutica. (...). 6. Como explica **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**, "Nos procedimentos administrativos, os atos previstos como anteriores são condições indispensáveis à produção dos subsequentes, de tal modo que estes últimos não podem validamente ser expedidos sem antes completar-se a fase precedente. Além disto, o vício jurídico de um ato anterior contamina o posterior, na medida em que haja entre ambos um relacionamento lógico incindível" (Curso de direito administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 453). 7. Na espécie, a notificação endereçada ao anistiado não especificou, como de lei (art. 26, § 1º, VI, da Lei n. 9.784/99), os fatos a ele atribuíveis, dos quais deveria se defender, ante a anunciada possibilidade de perder seu estatuto de anistiado político, daí resultando inequívoco vício de forma. 8. Em indissociável desdobramento, restou igualmente comprometida a amplitude do exercício do contraditório e da ampla defesa pelo autor (art. 5º, LV, da CF), notadamente porque o alto grau de generalidade e de abstração de sua notificação acabou por lhe subtrair a adequada compreensão quanto ao alcance da imputação lhe dirigida pelo órgão processante. Assiste-lhe razão, pois, quando diz ter sido chamado a fazer uma defesa "às cegas". Não poderia ter se defendido eficazmente do oculto, do encoberto, do que não se deu a conhecer. 9. A tal propósito, conforme ensinamento de **THIAGO MARRARA**, "O contraditório é a premissa da defesa, daí porque andam inexoravelmente juntos. Não há reação ao desconhecido; não há, pois, defesa possível sem conhecimento do objeto processual, suas causas, elementos probatórios nem dos motivos a sustentar as decisões liminares ou finais. O contraditório enseja a divulgação, ativa ou a pedido, dos elementos que estimulam, inspiram e motivam as decisões, garantindo-se aos sujeitos por ela potencialmente afetados a faculdade de reações formais. Essa divulgação há de ser garantida, em situação extrema, mesmo em prejuízo do sigilo ou da restrição de acesso a informações sensíveis. Não por outra razão, a Lei de Acesso à Informação adequadamente prescreve que: 'não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais' (art. 21, caput)." (Princípios do Processo Administrativo. In Estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 89-90). 10. Ordem concedida, com o pleno e imediato restabelecimento do estatuto de anistiado político do ora impetrante. (MS n. 26.577/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 14/4/2021, DJe de 25/5/2021.).*

Ademais, a inclusão, pelo parecer final que instruiu a deliberação da matéria pelo Plenário da Câmara dos Deputados, de suposta percepção de vantagens indevidas pelo agravante, com base em delações premiadas admitidas pelo Conselho de Ética, como acusação, sem a devida apuração pela Casa Legislativa, em desobediência ao art. 55, § 2º da Constituição Federal, torna ainda mais plausível a alegação de instabilidade da acusação e, conseqüentemente, de todo o processo que resultou na sua inelegibilidade e proibição de ocupar cargos públicos federais.

O segundo argumento mobilizado pelo agravante/autor destaca a inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos. Este questionamento trazido pelo agravante a respeito da licitude das provas que



embasaram a Representação nº 01/2015 merece uma análise apurada no bojo do processo de origem. Consoante informa a parte recorrente, “a informação ofertada pelo antigo Procurador-Geral da República, sem a observância da reserva de jurisdição e em resposta a questionamentos de membros do PSOL na condição de pessoas físicas, foi a única causa de pedir da Representação nº 1/2015 e, com base na teoria da árvore envenenada, contaminou todo aquele procedimento, inclusive, a Resolução nº 18”.

Da petição de Representação para verificação da quebra de decoro parlamentar (fls. 120/133 dos autos de origem) extrai-se os seguintes trechos:

*“Não se tem acesso à declaração do Imposto de Renda do Representado, **exceto por determinação judicial, ou, no caso específico do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, se solicitada a transferência da guarda das declarações pelo referido Conselho - o que nos parece muito necessário, pelo relatado nessa Representação.**”*

(...)

*“Diante de tal fato, os Deputados Federais do PSOL enviaram ofício à Procuradoria Geral da República no dia 01/10/2015 (anexo VI), com a finalidade de confirmar oficialmente a existência de tais contas, além de fazer um Requerimento de Informações à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, até aqui sem qualquer resposta (anexo VII). **Já o ofício enviado à Procuradoria Geral da República foi respondido no dia 07/10/2015, confirmando a existência das contas bancárias em nome do Representado e de seus familiares, reiterando que tais contas estavam bloqueadas e que, no âmbito do Ministério Público da Confederação Helvética e à luz da legislação suíça, investigava-se a prática de corrupção e lavagem de dinheiro (anexo VIII).**”*

Dessa forma, a Procuradoria Geral da República confirmou oficialmente a existência de contas bancárias no nome do Representado, o que revela a prestação de declarações falsas pelo Deputado, ato este incompatível com o decoro parlamentar.

(...)

Essa solicitação tem como finalidade propiciar a confirmação dos fortíssimos indícios de que tais declarações omitiram a existência de contas no exterior: a contradição entre a declaração realizada junto ao Tribunal Superior Eleitoral, que aponta a existência de apenas uma conta corrente em nome do Representado, no Banco Itaú (anexo V) e a declaração oficial da Procuradoria Geral da República (anexo VIII) que revela a existência de contas em nome do Representado em bancos suíços. ”

É sabido que o direito pátrio garante a proteção ao sigilo de dados bancários e fiscais. O sigilo é garantia constitucional vinculada à intimidade e à vida privada inserido no artigo 5º, incisos X e XII, da Constituição Federal, que resguarda a inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas. A previsão constitucional ressalva a acessibilidade somente por ordem judicial, na hipótese e na forma estabelecida pela lei, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. A proteção ao sigilo fiscal, referente à sua situação econômica ou financeira, está prevista ainda no CTN, art. 198, caput. Quanto ao sigilo bancário, referente às operações ativas e passivas, há expressa previsão na Lei Complementar nº 105/2001.

Assim nesta análise perfunctória, própria do pleito liminar, nos parece assistir razão ao agravante, sobretudo quando considerada a informação trazida na própria petição inicial da Representação nº 01/2015 de necessidade de verificação de dados com base em “declaração oficial da Procuradoria Geral da República (anexo VIII) que revela a existência de contas em nome do Representado em bancos suíços” sem haver qualquer menção a eventual autorização judicial para quebra de sigilo de dados bancários ou fiscais.

Outrossim, em outro tópico, o agravante referencia a ocorrência de abuso de poder por vício de competência decorrente do excesso do relator em violação do devido processo legal e da ampla defesa.



Quanto a esse ponto, à atuação do Relator, ao suposto vício de competência e à necessidade de aprovação das providências pelo Plenário do Conselho de Ética, necessário observar que a Constituição prevê em seu art. 58 que o Congresso Nacional e as suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, com competências definidas em atos normativos próprios:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

(...)

De sua parte, o Código de ética e decoro parlamentar da Câmara dos Deputados prevê:

DOS ATOS ATENTATÓRIOS AO DECORO PARLAMENTAR

Art. 6º Ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar compete:

I - zelar pela observância dos preceitos deste Código, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados;

II - processar os acusados nos casos e termos previstos no art. 13;

III - instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução, nos casos e termos do art. 14;

(...)

Art. 8º O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar aprovará regulamento específico para disciplinar o funcionamento e a organização de seus trabalhos.

§ 1º Enquanto não aprovar o regulamento de que trata este artigo, o Conselho observará as disposições regimentais relativas ao funcionamento das comissões da Casa, inclusive no que diz respeito à eleição de seu presidente e designação de relatores.

(...)

*Art. 13. A suspensão de prerrogativas regimentais será aplicada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, **por proposta do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar**, ao deputado que incidir nas vedações dos incisos VI a VIII do art. 5º, observado o seguinte:*

(...)

II - recebida representação nos termos do inciso I, verificadas a existência dos fatos e



respectivas provas, a Mesa a encaminhará ao Conselho, cujo presidente instaurará o processo, designando relator; III - instaurado o processo, o Conselho promoverá a apuração sumária dos fatos, assegurando ao representado ampla defesa e providenciando as diligências que entender necessárias, no prazo de trinta dias;

IV - o Conselho emitirá, ao final da apuração, parecer concluindo pela improcedência ou procedência da representação, e determinará seu arquivamento ou proporá a aplicação da penalidade de que trata este artigo; neste caso, o parecer será encaminhado à Mesa para as providências referidas na parte final do inciso IX do § 4o do art. 14;

Da leitura conjunta da legislação extrai-se que a competência disciplinar é atribuição do Conselho de Ética. Assim parece assistir razão ao agravante em alegar que a realização ou não de atos instrutórios, unilateralmente decididos pelo relator, sem se permitir acesso do interessado a eventual revisão pelo colegiado, juízo natural, implica violação ao devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), ferindo também a garantia constitucional de que *ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente* (CF, art. 5º, LIII).

Desta forma, em princípio, nesta análise superficial, afigura-se juridicamente plausível que o relator não poderia agir de forma isolada, sem levar eventuais impugnações do processando ao julgo do Conselho, juízo natural para deliberar sobre questões processuais, especialmente quando se alega ofensa ao devido processo legal.

Por fim, importa avaliar ainda a alegação trazida pelo agravante de violação do devido processo legal pela apreciação de parecer em lugar de projeto de resolução.

O Código de ética e decoro parlamentar da Câmara dos Deputados prevê em seus artigos 13 e 14:

Art. 13. A suspensão de prerrogativas regimentais será aplicada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, por proposta do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, ao deputado que incidir nas vedações dos incisos VI a VIII do art. 5º, observado o seguinte:

(...)

Art. 14. A aplicação das penalidades de suspensão temporária do exercício do mandato, de no máximo trinta dias, e de perda do mandato são de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em escrutínio secreto e por maioria absoluta de seus membros, por provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, após processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo.

O Regimento Interno daquela Casa Parlamentar, ao tratar sobre os Projetos, estabelece que:

CAPÍTULO II

DOS PROJETOS

Art. 109. Destinam-se os projetos:

III - de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como:

a) perda de mandato de Deputado;



Para melhor deslinde da questão, destacam-se trechos da Consulta nº 17/2016 realizada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania acerca da apreciação, em Plenário, de processo político-disciplinar disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1464179.

A referida consulta foi realizada em tópicos, sendo o primeiro o que mais auxilia a questão ora analisada por direcionar-se especificamente a adequação de projeto de resolução ou parecer:

O Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, no exercício da Presidência (RICD, art. 18, caput), com base na competência prevista na alínea “c” do inciso IV do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, consultou a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) no seguinte:

a) (a) Finalizado o processo político-disciplinar com a aprovação de parecer que conclua pela aplicação de penalidade, formalizado por meio de projeto de resolução do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma dos arts. 13, caput, e 14, § 4º, IV, ambos do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), o que é submetido à deliberação do Plenário: o projeto de resolução ou o parecer?

(...)

*Destacando a compreensão do que interessa à consulta formulada, tem-se que “no desenvolvimento dos seus trabalhos, a Comissão, digo o Conselho, poderá formular projeto dela decorrente”. É exatamente o caso. Se havia obscuridade a respeito do significado do conceito regimental de processo, a leitura dos pouco claros artigos 13 e 14 do Código de Ética em harmonia com o inciso IV do artigo 57 do Regimento não deixa dúvidas: a representação, enquanto matéria objeto do processo político-disciplinar, deve ser submetida ao Plenário por meio de projeto de resolução, não de parecer, como até hoje tem ocorrido. Reforça-se tal conclusão pela literalidade da alínea “a” do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno, que dispõe: Art. 109. D e s t i n a m - s e o s p r o j e t o s :
..... III - de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, 13 de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como: a) perda de mandato de Deputado;*

Há também aqui, conforme entendimento exarado em documento da própria Câmara dos Deputados, plausibilidade jurídica do direito do recorrente, ao alegar afronta ao devido processo ante a incongruência entre o procedimento previsto pela legislação e aquele aplicado em seu caso.

Ressalte-se que, conforme referido inicialmente, compete ao Poder Judiciário o poder-dever de zelar pela integridade e a supremacia da Constituição, a fim de evitar desvios jurídico-constitucionais, sem que isso signifique uma interferência ilegítima na esfera de outro Poder da República.

Vislumbra-se, portanto, plausibilidade jurídica nas alegações do agravante, no sentido de que o procedimento que resultou na Resolução nº 18/2016, da Câmara dos Deputados, não teria respeitado os princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa, ao dificultar produção de provas, o aporte de documentos e informações que poderiam ter influenciado na formação de juízo acerca dos fatos, considerando-se a maneira como fora conduzido o procedimento disciplinar.

Desta forma, impõe-se a intervenção judicial acautelatória de direitos políticos do agravante, em face da emergência de dúvidas acerca da regularidade e da legalidade do procedimento adotado na Representação nº 01/2015. A confirmação ou dissipação dessas dúvidas exige regular instrução processual no processo de origem.

Não se pode deixar de repetir que somente agora o autor/agravante move ação ordinária, de cognição exauriente, cabendo ao juízo conferir espaço para a participação e contribuição dos interessados, viabilizando-se, após regular instrução e contraposições de entendimentos entre interessados, o escrutínio das



ilegalidades apontadas pelo agravante.

Cumpra mais uma vez ressaltar-se que se não está neste momento processual a analisar as razões políticas da decisão, o mérito em si da conclusão legislativa ora impugnada. Nesta instância judicial, cabe ao juízo avaliar, de modo mais participativo e com maior aprofundamento no cotejamento das provas produzidas, se no processo político disciplinar houve ou não ofensas diretas a garantias constitucionais, salvaguardando-se o resultado útil do processo, com o deferimento das tutelas cautelares cabíveis.

Nessa direção, importa trazer à colação aresto do Eminentíssimo Ministro Cezar Peluso (Relator para Acórdão) em MS 25647, que confirma a possibilidade de análise, pelo judiciário, dos atos realizados em processo de cassação diante de ofensas às normas constitucionais:

*EMENTA: PARLAMENTAR. Perda de mandato. Processo de cassação. Quebra de decoro parlamentar. Inversão da ordem das provas. Reinquirição de testemunha de acusação ouvida após as da defesa. Indeferimento pelo Conselho de Ética. Inadmissibilidade. Prejuízo presumido. **Nulidade consequente. Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Vulneração do justo processo da lei (due process of law). Ofensa aos arts. 5º, incs. LIV e LV, e 55, § 2º, da CF. Liminar concedida em parte, pelo voto intermediário, para suprimir, do Relatório da Comissão, o inteiro teor do depoimento e das referências que lhe faça. Votos vencidos. Em processo parlamentar de perda de mandato, não se admite aproveitamento de prova acusatória produzida após as provas de defesa, sem oportunidade de contradição real. (MS 25647 MC, Relator(a): CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2005, DJ 15-12-2006 PP-00082 EMENT VOL-02260-02 PP-00227.***

Por enquanto, em face da plausibilidade jurídica das alegações trazidas até aqui pela autoria, impõe-se evitar o trânsito de ameaças a direitos políticos do agravante, mediante o deferimento da tutela de urgência requerida. Há, como já registrado na própria decisão recorrida, a presença do *periculum in mora*, pelo fato de a condenação do agravante o impedir de se candidatar nas próximas eleições e retirar do eleitor a possibilidade de lhe avaliar a atuação política.

Cabe registrar que o exercício do poder político no Estado Democrático de Direito tem por fundamento legitimador a soberania popular, exercida dentro do quadro normativo. Nesse cenário, o processo eleitoral figura como mecanismo viabilizador da seleção periódica dos cidadãos que, no exercício de mandatos eletivos, representarão os eleitores, deliberando sobre questões de interesse da comunidade, refletindo por essa representação política a participação dos demais cidadãos na formação da vontade política do Estado.

Sob essa ótica, nas democracias contemporâneas, a temática cidadania política deve ocupar lugar central no exercício dos poderes públicos, representada pela garantia dos direitos políticos, como o direito de efetiva participação do cidadão na conformação das decisões públicas. Assim, limites ou restrições ao direito de participação política do indivíduo em instâncias de poder deliberativas acerca dos desígnios políticos da comunidade são expressamente previstas no ordenamento jurídico e devem decorrer do devido processo legal, asseguradas as garantias constitucionais.

Dessa forma, a permissão constitucional para o escrutínio judicial da atuação do poder político disciplinar, que fora exercido pela Câmara Federal, constitui também uma forma de interdependência dos poderes, ao se possibilitar a cooperação entre os poderes em prol dos desígnios constitucionais, efetivando-se a proteção a direitos fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Na hipótese dos autos, importa reconhecer que, caso apenas ao final do processo seja reconhecida, sem qualquer tutela protetiva provisória, a nulidade da Resolução nº 18/2016, o agravante terá perdido o direito de se candidatar nas eleições gerais previstas para o corrente ano, tendo perecido seu direito, tornando inútil o presente processo. Ademais, em cenário de Estado de Democrático de Direito, conforme predito, a efetivação dos direitos políticos do agravante será, de alguma forma, avaliada diretamente pela soberania popular, mediante o exercício do direito de voto.

Deve-se ressaltar que não há qualquer risco de irreversibilidade da medida ante a possibilidade de revisão da decisão, a qualquer tempo, podendo-se tornar sem efeito as presentes determinações, bem



como os efeitos delas decorrentes. O perigo de dano concorre, pois, em favor do agravante ante a impossibilidade atual de participação do pleito eleitoral que se avizinha.

Ao lume do exposto, **defiro** a antecipação da tutela requerida em face da União, para suspender os efeitos jurídicos da Resolução nº 18/2016, da Câmara dos Deputados, tão somente quanto à inelegibilidade e proibição de ocupar cargos federais, até ulterior deliberação deste Tribunal.

Comunique-se, com urgência, ao Juízo *a quo* o inteiro teor desta decisão para cumprimento.

Publique-se. Intimem-se o agravante e a União, para conhecimento e cumprimento.

Cumpra-se.

Brasília, data da assinatura constante do rodapé.

CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

Desembargador Federal Relator

