

## REFERENDO NA EXECUÇÃO PENAL 149 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES  
POLO PAS : CARLA ZAMBELLI SALGADO  
ADV.(A/S) : FABIO PHELIPE GARCIA PAGNOZZI

### VOTO:

#### O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

1. Conforme relatado, trata-se de Execução Penal autuada em face de Carla Zambelli Salgado de Oliveira, em decorrência de condenação criminal transitada em julgado, no âmbito da **AP 2.428**, pela prática das condutas descritas nos arts. 299 e 154-A, § 2º c/c os arts. 29 e 69, todos do CP, à pena final de 10 (dez) anos de reclusão, a ser cumprida inicialmente em regime fechado, e 200 (duzentos) dias-multa, com o valor do dia-multa equivalente a 10 (dez) salários-mínimos (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 21/5/2025).

2. Por ocasião da condenação, este Supremo Tribunal decretou a perda do mandato parlamentar da sentenciada, com comunicação, após o trânsito em julgado, à Mesa da Câmara dos Deputados, na forma do art. 55, IV e VI, c/c o § 3º, da CF e do art. 92 do CP. No entanto, **11/12/2025**, o Plenário da Câmara dos Deputados decidiu “manter” o mandato parlamentar, em uma surpreendente e inusitada tentativa de desconstituir uma decisão judicial com trânsito em julgado.

3. À vista disso, em decisão de **11/12/2025**, o Relator, **Exmo. Ministro Alexandre de Moraes**, determinou a perda imediata do mandato parlamentar de Carla Zambelli Salgado de Oliveira e a efetivação da posse de seu suplente em, no máximo, 48 (quarenta e oito) horas, nos termos do art. 241, *caput*, I, do RICD (e-doc. 368).

4. Recordo que a sentenciada foi eleita pelo Estado de São Paulo, que dispõe de 70 (setenta) cadeiras na Câmara dos Deputados, proporcional à sua população (art. 45, *caput* e § 1º, da CF e Lei Complementar nº. 78/1993). A impossibilidade fática de exercício do mandato, sem a imediata declaração da vacância e convocação do suplente, implica a **manutenção artificial de um assento desocupado, em**

**prejuízo ao direito fundamental das cidadãs e dos cidadãos do Estado de São Paulo à representação política efetiva, pois - na prática - tal Unidade Federativa teria apenas 69 (sessenta e nove) Deputados.**

5. Ademais, relembro o que dispõe o **art. 55, III, IV e VI, da Constituição Federal:**

*“ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:*

*...*

*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;*

*...*

*VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.”*

6. À luz do texto constitucional, a perda do mandato parlamentar no presente caso revela-se consequência jurídica necessária, e **não expressão de discricionariedade política**. Isso porque a condenação definitiva à pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime inicial fechado (**inciso VI**), torna jurídica e faticamente inviável o comparecimento da sentenciada ao número mínimo de sessões ordinárias exigido pela CF (**inciso III**). Além disso, é efeito da referida condenação criminal a suspensão dos direitos políticos (**inciso IV**), consoante dispõe o **art. 15, III, da CF**, de modo que, se não há direito de votar e ser votado enquanto durarem os efeitos da decisão criminal, também não há que se cogitar a permanência no exercício da função parlamentar. Nesse sentido, a jurisprudência consolidada desta Corte reconhece a perda do mandato como efeito automático da condenação, cabendo à Casa Legislativa tão somente proceder à declaração da vacância, **por meio de ato**

**administrativo vinculado**, como assinalado pelo Relator.

7. Evidentemente, **inexiste direito subjetivo parlamentar ao exercício do mandato em afronta à Constituição**. As prerrogativas parlamentares não se sobrepõem ao texto constitucional, mas apenas se exercem nos estritos termos e limites por ela estabelecidos, como expressão da representação política, e não como garantia pessoal dissociada da ordem jurídica. Por essa razão, não compete à Câmara dos Deputados a realização de juízo de conveniência e oportunidade acerca da perda ou não do mandato, pois isso equivaleria a atribuir ao Parlamento a faculdade de decidir se cumpre ou não a Constituição, bem como as decisões deste STF.

8. Frisei em decisão de **04 de dezembro de 2025**, no âmbito da **ADPF 854**, que é constitucionalmente inconcebível o exercício de mandato “à distância” - modalidade inexistente no sistema brasileiro:

“[...]”

*9. Com essa moldura, é evidentemente abusivo que parlamentares fujam do território nacional para deliberadamente se subtraírem ao alcance da jurisdição da Suprema Corte, e sigam “exercendo” os seus mandatos. A ausência eventual pode ter um tratamento específico, mas jamais pode se cogitar que um mandato parlamentar seja perenemente exercido “à distância”. Essa modalidade simplesmente não existe em termos constitucionais, pois a Carta Magna determina:*

*Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.*

*Art. 18.....*

*§ 1º. Brasília é a Capital Federal.*

10. *Ou seja, não existe exercício legítimo de função parlamentar brasileira com sede permanente em Washington, Miami, Paris ou Roma. O mandato parlamentar não se compadece com o regime de teletrabalho integral transnacional, sobretudo porque a promoção dos objetivos fundamentais da República, insculpidos no art. 3º da CF, pressupõe vivência da realidade social brasileira e atuação direta junto às instituições do Estado.*” (e-doc. 3.033 da ADPF 854)

9. Conforme ensina Hanna Pitkin, em sua concepção substantiva, representação política consiste em “*atuar no interesse dos representados, de uma maneira sensível a eles*”<sup>1</sup>. A legitimidade do representante está condicionada a um fluxo ininterrupto de interação com os representandos - isto é, “*as eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes*”<sup>2</sup>. Nesse contexto, razões análogas justificam a perda automática do mandato parlamentar no caso em análise: **não é dado ao Parlamento convalidar formas fictícias de exercício da representação política, sobretudo porque a legitimidade democrática se constitui também durante processo de representação.** Por esse motivo, é falsa a opção entre preservação ou não do mandato quando as circunstâncias fáticas inviabilizam o exercício das atribuições ínsitas à função parlamentar.

10. De acordo com os dados oficiais da Câmara dos Deputados, somente no mês de novembro de 2025, o gabinete da parlamentar condenada acarretou um dispêndio de R\$ 133 mil aos cofres públicos. No intervalo de **julho a novembro deste ano — ou seja, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória na AP 2.428,**

---

<sup>1</sup> PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 265.

<sup>2</sup> URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*. n. 67. São Paulo, 2006, p. 193.

ocorrido em 07/06/2025 — foram gastos R\$ 547 mil em recursos do Erário para a manutenção de sua estrutura parlamentar<sup>3</sup>, a despeito da total inatividade funcional da titular, que permanece foragida na Itália desde então.

11. Tal quadro demonstra uma lesão concreta ao interesse público, além de flagrante afronta aos **princípios constitucionais da moralidade e da eficiência administrativa** — valores basilares da Administração Pública, cuja violação não pode ser normalizada nem perpetuada sob qualquer pretexto. O custeio de aparato funcional para agente político ausente e condenado com trânsito em julgado representa desvio de finalidade e impõe à sociedade o ônus de sustentar estruturas inoperantes, sem qualquer retorno institucional, comprometendo um dos pilares da democracia representativa: a *accountability*, mecanismo que coloca os representantes eleitos sob constante escrutínio público.

12. Em um país com tantas desigualdades e carências, o uso do dinheiro público não comporta desperdícios como o ora tratado. Ou seja, a concretização da perda do mandato da condenada, com a imediata posse definitiva do suplente, representa - a um só tempo - um ato de responsabilidade política, social e fiscal.

Ante o exposto, acompanho **integralmente** o Relator, com os acréscimos apresentados a título de fundamentação.

É como voto.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputada - Carla Zambelli. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204507>.