

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**Câmara dos Deputados**  
**Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento**  
**Programa de Pós-Graduação**

**Divani Alves dos Santos**

**IMUNIDADE PARLAMENTAR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE 1988**

**Brasília**  
**2009**

**Divani Alves dos Santos**

**IMUNIDADE PARLAMENTAR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
do Centro de Formação, Treinamento e  
Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor  
como parte da avaliação do Curso de Especialização em  
Processo Legislativo

**Orientador: Amandino Teixeira Nunes Junior**

**Brasília  
2009**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/

Santos, Divani Alves dos.

Imunidade parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988 [manuscrito] / Divani Alves dos Santos. -- 2009.

62 f.

Orientador: Amandino Teixeira Nunes Junior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

1. Imunidade parlamentar, aspectos constitucionais, análise comparativa, Brasil. 2. Inviolabilidade parlamentar, história, Brasil. 3. Prerrogativa constitucional, Brasil. I. Título.

CDU 342.534.2(81)

# **IMUNIDADE PARLAMENTAR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados – 2º semestre 2009.**

**Aluna: Divani Alves dos Santos**

**Banca Examinadora:**

---

**Amandino Teixeira Nunes Junior**

---

**Newton Tavares Filho**

**Brasília, 18 de dezembro de 2009.**

**A Deus que me deu força e coragem para não desistir. A minha família que teve paciência comigo nos meus momentos de estresse. A minha turma da Pós. Ao meu professor orientador pelas valiosas sugestões.**

**Nenhum corpo legislativo, em nenhum tempo, albergará apenas incorruptíveis, mas todo corpo legislativo, em qualquer parte do mundo e em qualquer tempo, deverá manter sua integridade, conforme determinarem as leis e os costumes.**  
**Carla C. Teixeira. A Honra na Política**

## RESUMO

A imunidade parlamentar é compreendida como prerrogativa necessária concedida para o exercício da função de representante do povo e para o fortalecimento e independência do Poder legislativo. A doutrina identifica duas espécies de imunidades: a imunidade material, que assegura a liberdade de expressão ao parlamentar, e a imunidade formal, que ampara a liberdade pessoal. O estudo fez uma panorâmica histórica acerca do surgimento dessas prerrogativas, constatando que não há um único posicionamento acerca do seu nascimento, porém todos os doutrinadores concordam quanto à relevante importância da contribuição inglesa. No Brasil, as imunidades parlamentares existem desde a Constituição imperialista de 1824. Em sua evolução, houve alterações positivas e negativas até chegar à atual redação constante na Constituição Federal de 1988. O objetivo da elaboração dessas prerrogativas não foi para benefício pessoal do parlamentar e sim da Instituição a qual ele representa. No entanto, ao longo da história, têm chegado ao conhecimento da sociedade, através dos meios de comunicação de massa, os mais variados casos de abusos dessas imunidades, que nem sempre receberam a devida punição, apenas deixaram manchas na imagem do Legislativo. Daí aferir-se: até que ponto as imunidades protegem a instituição ou servem apenas para privilegiar seus detentores? A Constituição traz imunidades e garantias aos detentores de funções do Estado, Poder Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público, dessa forma, legitimando o tratamento diferenciado prescrito aos seus membros em face do Estado Democrático de Direito e do próprio Princípio da Igualdade. Cabe, no entanto questionar se o direito concedido a determinado grupo, da forma como é interpretado e apreendido representa prerrogativa ou privilégio. O trabalho não pretendeu esgotar os debates a cerca de tema tão relevante, complexo e polêmico, além de sempre atual. Muitas discussões e questionamentos ainda surgirão.

**Palavras-chave:** Imunidade. Prerrogativa. Constituição. Democracia.



## ABSTRACT

Parliamentary immunity is seen as the prerogative for exercising the function of representative of the people and for the strengthening and independence of the Legislative. The doctrine identifies two types of immunity: material immunity, which guarantees freedom of speech to the parliamentarian, and formal immunity, which secures his/her personal freedom. This study conducts a historical overview of the emergence of these rights, noting that there is no particular account of its origin, although scholars agree on the importance of the British contribution. In Brazil, parliamentary immunity existed since the Constitution of 1824. In its evolution, there have been both positive and negative alterations until its current rendition contained in the Constitution of 1988. The immunity does not represent a personal benefit to the parliamentarian, but rather to the institution he/she represents. However, throughout its history, the society has become aware, through the mass media, of the many cases of abuse of these privileges, the recipients have not always received due punishment, they only left spots in the image of the Legislative. Hence, one wonders: to what extent do the immunities protect the Legislative institution or do they just serve to benefit the one who possesses them? The Constitution of 1988 grants immunities and guarantees to holders of public office in the Legislative, the Executive, the Judiciary branches of Government, legitimating differential treatment prescribed to its members in the face of the Democratic State of Law and the principle of equality. One, thus, questions whether the rights granted to certain groups, the way they are interpreted and perceived, are powers or privileges? This work is not intended to end the debate on such a relevant, complex and controversial subject, which remains current. Many discussions and questions will still arise.

**Keywords:** Immunity. Prerogative. Constitution. Democracy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 IMUNIDADE PARLAMENTAR.....</b>	<b>12</b>
2.1 HISTÓRICO.....	12
2.2 CONCEITO.....	16
2.3 FUNDAMENTOS.....	17
2.4 IMUNIDADE E INVIOABILIDADE.....	18
<b>3 IMUNIDADE PARLAMENTAR NO DIREITO BRASILEIRO .....</b>	<b>19</b>
3.1 CONSTITUIÇÃO DE 1824.....	19
3.2 CONSTITUIÇÃO DE 1891.....	20
3.3 CONSTITUIÇÃO DE 1934.....	21
3.4 CONSTITUIÇÃO DE 1937.....	22
3.5 CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	23
3.6 CONSTITUIÇÃO DE 1967.....	25
3.7 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	28
3.7.1 Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional n.35.....	29
3.7.1.1 Artigo 53 antes da Emenda Constitucional nº 35.....	29
3.7.1.2 Artigo 53 depois da Emenda Constitucional n. 35.....	29
<b>4 ESPÉCIES DE IMUNIDADES .....</b>	<b>34</b>
4.1 IMUNIDADE MATERIAL.....	34
4.2 IMUNIDADE FORMAL.....	37
4.3 OUTRAS IMUNIDADES.....	39
4.3.2 Testemunho limitado.....	40
4.3.3 Imunidade militar.....	40
4.3.4 Imunidade no estado de sítio.....	40
<b>5 IMUNIDADE PARLAMENTAR NO DIREITO COMPARADO .....</b>	<b>41</b>
5.1 CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	42
5.2 CONSTITUIÇÃO FRANCESA DE 1958.....	43
5.3 CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976.....	43
5.4 CONSTITUIÇÃO ARGENTINA DE 1994.....	44
<b>6 IMUNIDADE PARLAMENTAR: PRIVILÉGIO OU PRERROGATIVA? .....</b>	<b>45</b>

6.1 IMUNIDADE FRENTE AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE .....	45
6.2 A IMUNIDADE E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	47
6.3 PRIVILÉGIO OU PRERROGATIVA? .....	49
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar sempre despertou interesse quanto a sua origem, validade e importância no mundo político. As garantias parlamentares sempre foram objeto de questionamentos pelos mais diversos setores da sociedade, principalmente no que diz respeito a sua abrangência, e até mesmo quanto a real necessidade de sua existência.

Historicamente não há um posicionamento único com relação ao surgimento da imunidade. Doutrinadores e historiadores divergem tanto quanto ao período quanto ao local de nascimento.

As prerrogativas parlamentares estão presentes em diversos países: nos regimes econômico-capitalista ou socialista, nos regimes de governo presidencialista ou parlamentarista, no sistema de república ou das monarquias, nos Estados unitários ou federativos, mesmo que sejam apenas simbólicas.

Com o intuito de conhecer melhor a legislação no que se refere às imunidades parlamentares, serão apresentados alguns países, escolhidos pela proximidade geográfica e outros pela relevância com relação ao Brasil.

O principal objetivo é contribuir com a compreensão do tema, tendo como premissa o fortalecimento das instituições democráticas.

O assunto é abordado de forma objetiva e clara, buscando resgatar os aspectos históricos e jurídicos relevantes que propiciaram o surgimento das imunidades parlamentares, mostrando os seus avanços ao longo dos séculos, os tipos de imunidades e as formas como foram recepcionadas pelas Constituições Brasileiras, trazendo para tanto posicionamentos de estudiosos renomados.

É feita uma análise sobre as imunidades nas Constituição Brasileiras, iniciando-se pela Constituição Imperialista de 1824, seguindo para a Constituição Republicana datada de 1889 e pelas demais, até chegar à de 1988, com sua aplicação e alterações.

Pressupõem-se como elementos inerentes ao princípio da igualdade constitucional, o Estado Democrático de Direito, a constitucionalidade, a legalidade e a observância de direitos e garantias fundamentais, além da presunção de que todos são iguais

perante a lei. Dessa forma, conclui-se que os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas ações.

Na visão de Silva (2009, p. 216), o conceito de igualdade e desigualdade é relativo, havendo necessidade de se confrontar e contrastar duas ou várias situações para se questionar se o tratamento é igual ou discriminatório.

Utilizando-se das palavras de Silva (2009, p. 215):

[...] o princípio (da igualdade) não pode ser entendido em sentido individualista, que não leve em conta as diferenças entre grupos. Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual – esclarece Petzold – não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que o ‘iguais’ podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados relevantes pelo legislador [...].

No que se refere à democracia, Azambuja (2008, p. 245), traz definição clássica: “Ela é o governo do povo pelo povo, o regime político em que o poder reside na massa dos indivíduos e é por eles exercido, diretamente ou por meio de seus representantes”

Sendo o parlamentar representante do povo e detentor das prerrogativas da imunidade, cabe a ele agir respeitando as regras legais e morais no sentido de não macular a imagem do Legislativo. O instituto da imunidade está a serviço não do parlamentar, mas da Instituição, portanto, não deve ser utilizado como privilégio pessoal, mas como garantia do pleno e livre exercício da atividade legiferante.

É feita uma investigação, objetivando analisar até que ponto as prerrogativas são úteis ao parlamento como instituição ou se, em algumas circunstâncias, são fatores que ensejam injustiças, oportunidades e desvalor do próprio Legislativo.

O estudo aborda também as principais mudanças ocorridas com a promulgação da Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001, que alterou significativamente o artigo 53 da Constituição Federal de 1988, sua abrangência material e formal, e se realmente os objetivos propostos por esta foram atingidos. Objetivos esses que pretendiam impor limites aos excessos e abusos cometidos por parlamentares que denegriam a imagem do Legislativo, comprometendo assim o respeito pela Instituição.

A Emenda Constitucional n. 35 /2001 mantém para Deputados e Senadores a inviolabilidade civil e penal, por quaisquer de suas opiniões palavras e votos. A alteração da

imunidade formal extinguiu a necessidade de prévia aprovação da Casa respectiva para o processamento criminal do parlamentar; porém, o Parlamento poderá sustar o andamento da ação penal; restando mantida a proteção contra prisão aos membros do Congresso.

Dessa forma, a polêmica que surge é se deve ser mantida a imunidade formal ou apenas a material. Existem posicionamentos diversos a respeito. Serão apresentados os mais relevantes.

O trabalho é construído em sete capítulos, da seguinte forma: inicia-se pela introdução; o segundo capítulo aborda a conceituação, histórico e o fundamento da imunidade; o terceiro traz a evolução das imunidades nas Constituições Brasileiras, com suas respectivas alterações; o quarto apresenta as espécies de imunidades; o quinto a imunidade comparada; o sexto traz indagações sobre privilégios e prerrogativas; e, por fim, a conclusão.

A metodologia utilizada para alcançar o resultado proposto é o estudo exploratório de escritores conceituados, análises das imunidades nas Constituições além de pesquisas em artigos científicos e sites da internet. Prevaleceu o método dedutivo de pesquisa.

## 2 IMUNIDADE PARLAMENTAR

### 2.1 HISTÓRICO

Não se pode afirmar categoricamente a origem do instituto da imunidade parlamentar, pois a doutrina não é unânime em apontar sua origem, uma vez que os registros históricos demonstram características do seu surgimento em períodos distintos.

Alguns estudiosos, como exemplo Moraes (2005, p. 395) apontam suas raízes na civilização greco-romana, outros como Piovesan e Gonçalves (2003, p. 190-206), mencionam o período medieval inglês, que, posteriormente, teria sido recepcionado pelo constitucionalismo do século XVIII e adaptado ao instituto do Parlamento Moderno.

Por outro lado, conforme ensinam Piovesan e Gonçalves (2003, p.190-206) e Krieger (2004, p. 26), a França representa o berço do surgimento das imunidades parlamentares. As imunidades nos processos criminais surgiram no direito público francês. Na França pós-revolução, veio um Decreto de 20 de junho de 1789 através da primeira Assembléia Nacional Francesa, a qual proclamou que a pessoa de cada Deputado do *Tiers État* era inviolável, ou seja, nascia aí a imunidade.

Qualquer indivíduo, organização, tribunal, magistrado ou comissão que durante ou depois das sessões parlamentares ousasse perseguir, investigar, prender ou fazer prender em função de alguma proposta, parecer ou discurso, proferidos pelo parlamentar no uso de suas atribuições seriam considerados traidores da nação e culpados por crime capital. Krieger (2004, p. 26)

Conforme os ensinamentos de Krieger (2004, p. 27), a Constituição revolucionária evidenciou a força da divisão de Poderes, tornando-se uma marca na vida política francesa, o parlamento ocupava então, posição de destaque em relação aos outros poderes. Neste período histórico a nação representada pelo parlamento enfrentou e derrotou o poder absolutista do monarca, assumindo o posto também de uma maneira absolutista, de forma distinta: “identificação política do povo consigo mesmo e com o Estado”.

Ensina Kuranaka (2002, p. 95), que os membros da Assembléia Nacional Constituintes foram contemplados na Constituição Federal Francesa, de 3 de setembro de 1791, (título III, seção V, art. 7º e 8º), com redação nos seguintes termos:

Art. 7º Os representantes da nação são invioláveis, não poderão ser processados, acusados nem julgados, em tempo algum, pelo que tiverem proferido, escrito ou praticado no exercício de suas funções de representantes.

Art. 8º Somente poderão ser presos, por fato criminoso, em flagrante delito ou em virtude de mandado de prisão, dando-se ciência imediata ao Corpo Legislativo. O processo somente poderá continuar depois que o Corpo Legislativo houver decidido sobre a procedência da acusação.

Krieger (2004, p.31) afirma que a imunidade parlamentar francesa, recebeu influências de outras realidades políticas e sociológicas, apresentou no século XIX uma evolução determinada pela dinâmica da sua realidade histórica, permanecendo como um referencial para análise e abordagem da prerrogativa, dessa forma, exerceu grande influência na evolução das Constituição Brasileira.

Há, ainda, a contribuição deixada pela experiência medieval espanhola, que foi fomentada pelos constituintes de 1812, apesar de que poucos estudiosos do tema defendem o referido entendimento, Santamaría de Paredes, afirma que “*los diputados eran inviolables por sus opiniones [...] reconocido expresamente por el de Valderrobles de 1429*”. Apresentada por Veronese (2006, p. 25).

Pinto Ferreira (2004, p.17-18) afirma que o instituto se consolidou historicamente no Direito Público Europeu. Cita ainda as divergências que existem entre autores, no que diz respeito a esta origem. Complementa dizendo que se para Hans Kelsen as imunidades surgiram na época medieval, para Paul Bockelmann se trata de um fenômeno do Direito Continental Europeu. Afirma, ainda, que para Duguit teria surgido como norma do Direito objetivo, quando da Declaração de Direitos da Inglaterra (1689).

Foi só no fim da Idade Média que a imunidade parlamentar toma forma mais definida. A partir daí a maioria dos doutrinadores concluem que suas origens podem ser buscadas efetivamente na Inglaterra, e não no Continente Europeu.

Assevera Alexandre de Moraes:

A criação das imunidades parlamentares como corolário da defesa da livre existência e independência do Parlamento tem no sistema constitucional inglês sua origem, através da proclamação do duplo princípio da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária), no *Bill of Rights* de 1688, os quais proclamaram que a liberdade de expressão e de debate ou de troca de opiniões no Parlamento não pode ser impedida ou posta em questão em qualquer corte ou lugar fora do parlamento (MORAES, 2005, p. 95).



Essa posição não é completamente pacífica. Ainda existem doutrinadores que divergem de opinião.

Embora se buscará demonstrar que a experiência inglesa também não serve como antecedente gerador do atual instituto da inviolabilidade parlamentar, não se pode desprezar a Inglaterra como berço de importantes inovações jurídicas, motorizadas pela estabilidade constitucional [...] Diferente dos precedentes anteriormente examinados, o parâmetro inglês tem um vulto jurídico nada desprezível. (VERONESE, 2006, p.28).

Todos os estudiosos do assunto, apesar das divergências quanto à origem do instituto imunidade, enfrentam os precedentes ingleses, ainda que seja apenas como organismo consultivo, pois foi na Inglaterra que surgiu o *freedom of speech* – que é a liberdade de expressão, garantia de o parlamentar não ter que passar por julgamento em tribunais reais, por suas opiniões e votos proferidos durante o seu exercício; e o *freedom from arrest*, que é a prerrogativa de não ser preso ou molestado por dívidas ou questões civis, durante o mandato.

Afirma Garcia (2004, p.73-91), que tanto o *freedom of speech* como o *freedom from arrest*, muitas vezes foram violados e reafirmados até o *Bill of Rights* de 1689, que em seu artigo 9º dispunha que a liberdade de palavra, de discussão e dos atos parlamentares não poderiam ser incriminados ou questionados perante qualquer tribunal, e em nenhum lugar que não fosse o próprio Parlamento. Nesse sentido, consagrou o *freedom of speech*. O *freedom from arrest* tornou-se ineficaz neste período tão logo a prisão por dívidas foi abolida do direito inglês.

Segundo May e Anson (apud VERONESE, 2006, p. 29) a inviolabilidade nasceu devido a práticas antigas, que foram se afirmando por resoluções isoladas, tanto judiciais quanto legislativas, como resultado da luta do Parlamento denominado Câmara dos Comuns, cuja força ia aos poucos aumentando, contra o poder real, objetivando defender seus direitos.

Veronese (2006, p. 29), nos mostra que existem várias datas e acontecimentos nominados pelos estudiosos que demonstram a construção inglesa das garantias para os parlamentares. Para alguns autores, o ponto inicial foi a Carta Magna de 1.215, que submetia o rei ao direito e estabelecia que os barões não poderiam ser processados, tutelando claramente os interesses da classe baronesa, ou seja, garantia privilégios a grupos singulares da sociedade. O rei estava abaixo apenas de Deus, uma vez que as leis eram

elaboradas por ele. Também, era o Rei que estabelecia a quem seria concedido privilégios frente à lei, ou seja, aqueles que iriam compor a *Curia Regia* ou o *Concilium Regis*, onde exerceriam funções governativas, legislativas ou judiciais.

Ainda conforme estudo desenvolvido por Veronese (2006, p.28), no ano de 1.397, foi votado pelo Parlamento inglês um *Bill*, o qual denunciava a situação deplorável da administração do reinado de Riccardo II. O então rei reagiu com certa moderação, se propondo a negociar com o Parlamento. No entanto, a Câmara Comum denunciava o escândalo dos costumes da Corte, fazendo com que Ricardo II reagisse duramente. Diante dessa reação, o nome do propositor da censura foi revelado, era Thomas Halex. Apesar do pedido de desculpas, sob o argumento de que não houve a intenção, desculpas estas aceitas pelo Rei, o fato não impediu a condenação à morte do autor, acusado de traição, o que não chegou a ocorrer graças a intervenção do Arcebispo Arundel.

Em 1.399, dois anos depois, com a assunção de Felipe IV, Halkey pediu anulação da condenação, o que com concordância das duas Câmaras acabou ocorrendo, com o fundamento de que a sentença era contrária à lei, às regras do processo parlamentar e aos costumes dos Comuns.

Em 1.593, os membros da Câmara dos Comuns só poderiam declarar sim ou não, não podendo discutir assuntos religiosos. A liberdade da palavra estava concedida, porém, não para que os deputados dissessem tudo que bem entendessem.

No ano de 1612, a Câmara dos Comuns afirmaram seus privilégios:

Que cada miembro tiene La libertad, al abrigo de todo obstáculo, de todo encarcelamiento o de toda vejación, salvo La censura de La propia Cámara, para, em lo tocante a cualquier Bill, hablar, razonar o hacer una declaración sobre todos los asuntos Del Parlamento o concernientes al Parlamento”(FERNANDES,1986, apud VERONESE, 2006, p.31).

A liberdade de debates só foi consolidada no *Bill of Righth* de 1.689 estabelecendo que “a liberdade de palavra ou debates ou procedimento no Parlamento não será impedida ou questionada em nenhuma Corte ou lugar fora do Parlamento” (FERREIRA, 1983, apud KRIEGER, 2004, p. 25).

Conforme nos ensina Ferreira, (1983, apud Krieger 2004, p. 27), foi em 1603 que o *freedom from arrest* teve o primeiro caso histórico, quando Sir Tomas Shirley - membro da Câmara dos Deputados – foi preso em Londres e a Câmara determinou que o

*Warden* ou guardião o soltasse. Não sendo atendido, determinou a expedição de um mandado de detenção contra o guardião. Solto o deputado, a Câmara libertou o guardião.

A evolução histórica do instituto da imunidade parlamentar e as divergências quanto a sua origem, sem dúvida, continua sendo motivo de inspiração para muitos estudiosos na busca de parâmetros para entendê-lo na atualidade.

## 2.2 CONCEITO

Na definição de Aurélio Buarque de Holanda, o vocábulo *imunidade* tem origem latina, deriva de *immunitate*. O substantivo feminino traduz a condição de não se estar sujeito a algum ônus ou encargo, significando isenção.

Na definição de Alcindo Pinto Falcão, (apud KURANAKA, 2002, p. 90), imunidade parlamentar é “uma ‘garantia funcional’ em geral bipartida em expediente material e formal, admitida nas Constituições para o livre desempenho do ofício dos membros do Poder Legislativo e evitar desfalques na integração do respectivo *quorum*”

Na aplicação jurídica do termo, significa “Direitos, privilégios ou vantagens pessoais de que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce”. (HOLANDA, 1986).

Ainda, conforme o Dicionário Aurélio, a palavra privilégio origina-se do latim *privilegiu*, significando uma vantagem que se concede a alguém com exclusão de outrem e contra o direito comum.

Para Maximiliano (2003, p.151), imunidade é “a prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade de palavra, no exercício de suas funções, e os protege contra abusos e violações por parte dos outros poderes constitucionais”.

De acordo com Santos (2003, p.151), os sujeitos ativos formais das imunidades parlamentares são a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou seja, o próprio Estado Federativo, representado pela União; Estados-membros, representados pelas suas Assembléias Legislativas; e os Municípios, por suas Câmaras de Vereadores. Já os sujeitos passivos, são as pessoas físicas ou jurídicas, que se dizem lesadas ou ofendidas, ou seja, aqueles que suportam as ofensas parlamentares.

## 2.3 FUNDAMENTOS

Imunidades são garantias ao exercício do mandato legislativo, que asseguram o direito livre aos votos, palavras e opiniões, no âmbito das funções ou atividades parlamentares, visam resguardar a Instituição Legislativa, assegurando autonomia e independência frente aos outros Poderes estatais, consolidando, assim, a democracia representativa exercida pelo sufrágio universal.

Um dos principais fundamentos que justificam o instituto da imunidade é a separação dos Poderes, cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, que nessa medida, reclama não como prerrogativa pessoal de seus membros, mas da própria instituição, de forma a garantir um melhor funcionamento desta.

A teoria da separação dos Poderes, implementada e difundida por Montesquieu, prevê a existência de três Poderes horizontais, independentes e harmônicos entre si, cada um desses poderes controla a função do outro através de freios e contrapesos, para que nem um deles cometa excessos ou abusos, de modo que esta separação constitui garantia de liberdade política.

Além da separação dos Poderes, afirma Dotti (1998, p. 2003) outro fundamento que justifica a imunidade parlamentar é a vigência do Estado Democrático de Direito, estabelecido dentre os direitos fundamentais, assegurados na Constituição, como a igualdade e o direito a um processo justo e legalmente regulado. Por sua vez, o Estado Democrático é aquele alicerçado no poder do cidadão como fonte de legitimação da soberania popular.

Dotti (apud MORAES, 2005, p. 394) fundamenta as imunidades parlamentares da seguinte forma:

Convém reafirmar que a imunidade parlamentar é uma das mais importantes conquistas da democracia representativa e uma expressão vigorosa do Estado Democrático de Direito para tornar factíveis os princípios fundamentais da República Federativa: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Uma sociedade democrática em que todos os Poderes da República estão submetidos à Constituição, as garantias parlamentares, por razões funcionais, devem

continuar existindo dentro dos limites necessários à consecução das atividades que lhe são inerentes.

Ainda, conforme Moraes (2005, p. 284), a doutrina tende a referir-se a imunidade como inviolabilidade, referindo-se a exclusão da punibilidade. Assunto que será analisado a seguir.

## 2.4 IMUNIDADE E INVIOLABILIDADE

As prerrogativas individuais dos parlamentares foram concebidas por meios de proteção às instituições e não aos indivíduos, tendo como características permanentes: a inviolabilidade entendida como proteção geral no exercício das funções e a imunidade entendida como proteção pessoal contra procedimentos tendenciosos.

É imprescindível a distinção entre ambos os termos (*imunidade* e *inviolabilidade*), para que se faça a sua adequada correlação com os preceitos dispostos na Constituição Federal.

Para Miranda (1967, apud SANTOS, 2003, p.111-115), as imunidades estão entranhadas à liberdade de pensamento, em virtude de regime democrático.

Depreende-se, então, que as imunidades parlamentares são garantias institucionais do Congresso Nacional. Objetivam assegurar a amplitude do exercício das funções legislativas de seus membros, cuja principal finalidade é a representação dos interesses do povo que os elegeram.

O termo *imunidade* diz respeito aos direitos, vantagens ou privilégios pessoais que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce, enquanto que as prerrogativas da inviolabilidade referem-se a pessoas e lugares determinados que estejam livres da ação da justiça.

Dessa forma, *imunidade* é gênero e *inviolabilidade* é espécie do gênero *imunidade*. Conforme Brito (2007, p.239 -257), sob o gênero imunidade, podem ser contempladas duas modalidades básicas: imunidade material e imunidade formal, que será estudado logo após a análise do instituto no direito brasileiro.

### 3 IMUNIDADE PARLAMENTAR NO DIREITO BRASILEIRO

A imunidade parlamentar acompanha a evolução histórica de todas as Constituições Brasileiras, ora restringindo, ora ampliando sua abrangência, mas sempre objetivando garantir autonomia ao Poder Legislativo.

#### 3.1 CONSTITUIÇÃO DE 1824

Afirma Krieger (2004, p. 32-33) que a primeira Constituição do Império, outorgada em 25 de março de 1824 e inspirada nos projetos de Antonio Carlos e Martin Francisco, bem como nas Constituições francesas de 1814 e na Constituição portuguesa de 1822, tinha características liberais e introduziu o “Poder Moderador” e o princípio da “dissolução da Câmara dos Deputados”, pelo imperador, além de consagrar a inviolabilidade e a improcessabilidade dos parlamentares.

Essa Constituição já trazia em seu texto tanto a previsão legal da imunidade material, ou seja, referente à suas ações, palavras e votos enquanto no desempenho de suas funções no Parlamento, quanto da imunidade formal, impedimento de prisão, com exceção em flagrante delito, segundo o próprio texto, com exigência de que a Câmara de origem fizesse a competente autorização para que o parlamentar pudesse ser processado criminalmente.

Preceitua o texto constitucional:

Art. 26 Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções.

Art. 27 Nenhum senador, ou deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena Capital.

Art. 28 Se algum Senador ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.

Através dos textos constitucionais, percebe-se que os parlamentares eram providos de ampla imunidade, o que parece um paradoxo, visto que a Constituição não foi promulgada e sim outorgada, marcada pela prévia dissolução da Constituinte e pela presença

do Poder Moderador como quarto Poder, provido de competência para nomear senadores, suspender magistrados e até mesmo dissolver a própria Câmara dos Deputados.

### 3.2 CONSTITUIÇÃO DE 1891

A Constituição Republicana brasileira, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, também trazia a previsão da imunidade material e formal. Os parlamentares continuavam invioláveis por suas opiniões palavras e votos e também havia a garantia de que não poderiam ser presos nem processados criminalmente sem a prévia licença da Casa de origem, salvo em flagrante de crime inafiançável.

Trazia como inovação a possibilidade de o parlamentar acusado poder renunciar à sua imunidade processual, caso optasse pelo julgamento imediato, conforme a última parte do artigo 20, que rezava: “se o acusado não optar pelo julgamento imediato”.

Art. 19. Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.

Art. 20. Os Deputados e os Senadores, desde que tiverem recebido diploma até a nova, eleição, não poderão ser presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrancia em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronuncia exclusive, a autoridade processante remetterà os autos á Câmara respectiva, para resolver sobre a procedência da accusação, si o acusado não optar pelo julgamento imediato.

KRIEGER, (2004, p.34) cita comentários de Rui Barbosa em um artigo publicado no Jornal do Brasil, em 1893, a respeito do artigo 20 da Constituição de 1891, o qual “questionava qual era a sua inteligência intuitiva”, defendendo que a imunidade se estendia a todo e qualquer representante da Nação, independentemente do cargo público que exercesse. O comentário é feito porque, segundo Rui Barbosa o artigo deixa dúvida quanto à extensão do instituto da imunidade aos militares, no exercício do mandato.

[...] pessoal na sua incidência, é impessoal, institucional, nacional na sua razão de ser e no seu objeto. Não é um privilégio individual do representante: é um apanágio coletivo da representação. Não é um interesse de ordem particular, mas um princípio de ordem pública. Por consequência, não conhece distinções de pessoas; ou de fatos. Há de, portanto, abranger necessariamente na esfera da sua tutela todos os membros da corporação, para abrigar integralmente a instituição, que ela representa.[...] O espírito da disposição constitucional, pois, nos está indicando a sua verdadeira

hermenêutica. Ele compreende por igual os delitos civis e os militares. O princípio estabelecido para os primeiros deve indicar-nos a solução natural nos segundos”. (BARBOSA, apud KRIEGER, 2004, p.34-35)

Rui Barbosa encerra o artigo declarando que, nas imunidades parlamentares, não há militares ou paisanos, há apenas representantes da nação e tanto um quanto outro, assim como Deputados e Senadores, seriam submetidos ao foro comum, em virtude do instituto da imunidade.

### 3.3 CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Carta Magna, promulgada em 16 de julho 1934, estabelecia no artigo 31 a imunidade material e, no artigo 32, as garantias formais do não-processo e da não-prisão, ou seja, reproduzia o texto da Constituição anterior, pois as mesmas prerrogativas eram mantidas aos parlamentares, garantindo o exercício das funções do mandato, com ressalva de que a imunidade se estenderia também ao suplente imediato do parlamentar. A exceção é o fato de que, em tempo de guerra, os deputados civis ou militares incorporados às Forças Armadas, ficariam sujeitos às leis e obrigações militares. Assim é que, nos termos dos artigos 31 e 32:

Art 31. Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato.

Art 32. Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até á expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Camara, salvo caso de flagrancia em crime inafiançável. Esta immunidades é extensiva ao supplente immediato do Deputado em exercicio.

§ 1.º A prisão em flagrante de crime inafiançável será logo comunicada ao Presidente da Camara dos Deputados, com a remessa do auto e dos depoimentos tomados, para que ella resolva sobre a sua legitimidade e conveniência e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 2.º Em tempo de guerra, os Deputados, civis ou militares, incorporados ás forças armadas por licença da Camara dos Deputados, ficarão sujeitos ás leis e obrigacções militares.

Os benefícios atingiam, também, os Senadores, conforme previsto no artigo 89, § 2º, *in verbis*: “Os Senadores têm imunidade, subsidio e ajuda de custo idênticos aos dos Deputados e estão sujeitos aos mesmos impedimentos e incompatibilidades”.

O Brasil passava por um período conturbado e delicado em sua história. A revolução comunista fez com que a Carta Magna de 1934 tivesse curta duração. Os



representantes dos partidos de esquerda no Congresso Nacional foram perseguidos e muitos chegaram até mesmo a ser presos e submetidos à violência física, quando contrários às idéias então pregadas pelo governo.

A maioria das prisões ocorria por motivos políticos, ou seja, havia uma quebra da própria inviolabilidade parlamentar. Exemplo encontrado na literatura é a do Deputado Mangabeira, que foi preso por requerer *habeas corpus* para alguns presos políticos, que teriam sido torturados pela polícia, conforme estudo realizado por Krieger (2004, p.37).

### 3.4 CONSTITUIÇÃO DE 1937

Outorgada em 10 de novembro de 1937, essa Constituição é fruto de um golpe introduzido pela ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas. A redação foi elaborada pelo preconizador do fascismo em Minas Gerais, Francisco Campos, de acordo com Aragão (2007, p. 100). Neste período, o Poder Legislativo praticamente não funcionou, tendo a função legislativa estatal sido limitada aos decretos-leis presidenciais. Havia quase uma supressão da inviolabilidade, pouca ou nenhuma garantia era oferecida aos parlamentares.

A Carta de 1937 praticamente mitigou as imunidades, pois, mesmo havendo previsão, admitiu serem os parlamentares responsabilizados, civil e criminalmente, por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime, possibilitando, ainda, declarar vago o lugar do parlamentar que se manifestasse contrário à existência ou independência da ação ou incitasse a subversão violenta da ordem política ou social. Previa que:

Art. 42. Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus membros poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Camara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável.

Art. 43. Só perante a sua respectiva Camara responderão os membros do Parlamento Nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje á moral publica ou provocação publica ao crime.

*Paragrapho unico.* Em caso de manifestação contraria á existencia ou independencia da Nação ou incitamento á subversão violenta da ordem politica ou social, pode qualquer das Camaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.

Nos termos dos artigos supracitados, os parlamentares não tinham autonomia e independência para expressar as suas opiniões, bem como exercer o papel de representantes dos interesses da população.

### 3.5 CONSTITUIÇÃO DE 1946

No final de 1945, após a queda de Getúlio Vargas, assumiu a Presidência da República o então presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares. A Constituição foi promulgada em 18 de setembro de 1946 e superou o período autoritário, buscando a instauração do Estado Democrático e a proteção dos direitos individuais. Mostrou forte tendência ao liberalismo. Voltou a consagrar regras democráticas com relação às imunidades, retomando as prerrogativas dos parlamentares, como afirma Aragão (2007, p. 101).

Além das prerrogativas clássicas, previu que, em caso de prisão em flagrante por crime inafiançável, os autos seriam remetidos à Casa respectiva, para que, em quarenta e oito horas, pelo voto da maioria de seus membros, fosse decidido sobre a prisão e autorizasse ou não, a formação de culpa. Em seus artigos 44, 45 e 46, previu tanto a imunidade formal quanto a material, *in verbis*:

Art. 44. Os deputados e os senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Art. 45. Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua câmara.

§ 1º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 2º A câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros.

Art. 46. Os deputados e senadores quer civis, quer militares não poderão ser incorporados às forças armadas senão em tempo de guerra e mediante licença de sua câmara, ficando então sujeitos à legislação militar.

Pode-se observar que há distinção entre as regras dos artigos 44 e 45: uma de natureza constitucional material e outra de natureza constitucional processual. Conclui-se que a imunidade do artigo 45 vai além dos limites antes referidos dos trabalhos e funções inerentes ao Parlamento.

Miranda apud Krieger (2004, p. 41) explicita seus pressupostos com os seguintes esclarecimentos: “enquanto o art. 45 é regra de direito constitucional processual formal, o art. 44 é regra de direito constitucional material; desta forma, o art. 44, que trata da imunidade material, retira a responsabilidade do deputado ou senador pelos seus atos no efetivo exercício do mandato e o art. 45 imuniza-o quando parte no processo penal”.

Conforme Krieger (2004, p. 41), em caso da prática de crime, o processo restava impedido; porém, se o acusado se desligasse de uma das Casas, a prerrogativa deixaria de existir. Somente se aplicava a imunidade prevista nesses artigos quanto ao processo criminal, e não quanto ao processo civil ou administrativo, salvo se se tratasse de direito civil, administrativo ou processual, em que se tornava necessário a detenção do réu.

As imunidades eram pessoais e não se estendiam aos familiares; então, nada impedia que se condenassem os co-réus ou cúmplices, mesmo se a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal negasse licença para processar o parlamentar. No caso de existir o crime, conforme o texto constitucional, apenas o deputado e o senador seriam imunes ao processo e à prisão, de acordo com Krieger (2004, p, 42).

A Constituição de 1946 começou a perder forças com o golpe de 1964, quando, aos poucos, o Poder Legislativo foi sendo colocado à margem pelo Poder Executivo. Em julho de 1964, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 9, passando a fixar prazo de cento e vinte dias para que se resolvesse o pedido de licença para processo envolvendo crime comum.

Esta Emenda estabeleceu que:

Art. 45 .....

§3º Em se tratando de crime comum, se a licença para o processo criminal não estiver resolvida em 120 (cento e vinte) dias, contados da apresentação do pedido, este será incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado, independentemente de parecer.

O preâmbulo do Ato Constitucional n. 1, de 9 de abril de 1964, ilustra bem o momento:

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tornar as urgentes medidas destinadas não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Par reduzir ainda mais

os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas a seus poderes constantes do presente Ato Institucional.

### 3.6 CONSTITUIÇÃO DE 1967

A Carta Política, editada em 24 de janeiro de 1967 e nascida em plena ditadura, num período de turbulência político-institucional, consagrou, em seu art. 34, a imunidade material, ou seja, a inviolabilidade de deputados e senadores quando no exercício de suas funções, por opiniões, palavras e votos. Já o § 1º referia-se à imunidade formal, quando exigia licença da Casa a que pertencesse sempre que houvesse probabilidade de prisão ou processo.

Art. 34. Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 2º Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em Ordem do Dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorrer deliberação.

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por voto secreto, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 4º A incorporação, às forças armadas, de deputados e senadores, ainda que militares, mesmo em tempo de guerra, depende de licença da sua Câmara, concedida por voto secreto.

§ 5º As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão se deixarem êles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial.

Na opinião de Moraes (2005, p. 397), a Constituição de 1967 inovou, ao permitir a concessão tácita de licença para o processo de parlamentar, tendo em vista que se a respectiva Casa não deliberasse sobre o pedido de licença no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, esta seria incluída na pauta da Ordem do Dia; se passassem quinze sessões ordinárias consecutivas e não tivesse sido deliberado, seria concedida a licença.

A primeira alteração do instituto da imunidade aconteceu com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Parte da doutrina a considerava como uma nova Constituição, por ser maior que a anterior, e pelo fato de que ela regulava amplamente as instituições constitucionais. Posteriormente, ocorreu a Emenda nº. 11, de 13 de outubro de 1978. Ambas foram editadas em pleno regime militar, com o objetivo de restringir o âmbito das imunidades, o que caracterizava um verdadeiro retrocesso em relação ao tema. Assim dispunha seu texto:

EC n.1 - Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional.

EC n. 11- Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a Segurança Nacional.

As emendas referidas alteraram a regulamentação das imunidades parlamentares, prevendo que deputados e senadores, em regra, eram invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos; porém, excepcionalmente poderiam ser responsabilizados em caso de crime contra a Segurança Nacional.

Mantiveram, no entanto, a seguinte redação dos §§ 1º s 5º, *in verbis*:

§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados, criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 2º Se a Câmara respectiva não se pronunciar sobre o pedido, dentro de 40 (quarenta) dias a contar de seu recebimento, ter-se-á como concedida a licença.

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize ou não a formação da culpa.

§ 4º Os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 5º Nos crimes contra a Segurança Nacional, cujo processo independe de licença da respectiva Câmara, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e atenta à gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de representação pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 6º A incorporação às forças armadas, de deputados e senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença da Câmara respectiva.

§ 7º As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão, se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de 30 (trinta) dias, ao convite judicial.

Considere-se que, na vigência da Constituição de 1967, com as alterações da Emenda Constitucional n. 11/78, o parlamentar poderia ser processado; porém, depois de iniciada a ação penal, seu prosseguimento ficaria na dependência da licença da sua respectiva Casa, o que muito raramente era concedida, levando-se, assim, a igualar as formas de imunidade material e formal.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 22, de 05 de julho de 1982, alterou o conteúdo do artigo 32, determinando que, desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderiam ser presos, salvo em flagrante por crime inafiançável.

Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra.

§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável.

§ 2º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão.

§ 3º Nos crimes comuns, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo.

§ 5º Nos crimes contra a Segurança Nacional, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e considerada a gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 36. Não perde o mandato o deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado, Governador do Distrito Federal, Governador de Território, Secretário de Estado e Prefeito de Capital ou quando licenciado por período igual ou superior a cento e vinte dias, por motivo de doença ou para tratar de interesses particulares.

No entendimento de Krieger (2004, p. 48-49), o legislador inovou em matéria de prerrogativas, uma vez que determinou que a Casa respectiva, por maioria absoluta, poderia, a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, nos casos de crimes comuns efetivados por deputados e senadores imputáveis, sustar o processo, levando a suspensão e não a extinção do processo, conforme o § 3º do artigo 32 da Emenda Constitucional n. 22, *in verbis*:

Art. 32.....

§ 3º Nos crimes comuns, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo.

Em seu artigo 151, a Constituição de 1967 previu ainda que mesmo o titular de mandato eletivo federal, ao abusar dos direitos individuais e dos direitos políticos para atentar contra a ordem democrática ou praticar corrupção, estaria sujeito à suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de dois a dez anos; porém, sujeitava tal punição à representação do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal.

Art. 151 Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a ampla defesa.

### 3.7 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como visto, a imunidade referente ao exercício do mandato foi expressamente prevista em todas as Constituições Brasileiras, sendo que a Carta de 1988 reforçou a proteção formal aos legisladores. Como consequência, muitos parlamentares se aproveitaram da situação para cometerem sérios deslizes, haja vista a quantidade de casos de corrupções mostrados pela mídia, dentre tantos outros que passaram despercebidos.

Atualmente, as imunidades estão previstas no seu artigo 53, cujo texto original foi modificado pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001, que pretendeu coibir novas situações indesejáveis, diante do crescente descrédito da classe política e das instituições legislativas perante a opinião pública.

O comando do artigo 53, na sua redação primitiva, estabelecia que os deputados e senadores eram invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, sendo que, desde a diplomação, não podiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável; neste caso, os autos deveriam ser remetidos, em vinte e quatro horas à respectiva Casa, para que ela pudesse deliberar, por maioria de votos, sobre a prisão ou não do parlamentar. Estabelecia, ainda, que os deputados e senadores respondiam por crimes comuns perante o Supremo Tribunal Federal.

### 3.7.1 Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional n.35, de 2001

Promulgada em 20 de dezembro de 2001, a Emenda Constitucional n. 35 veio imprimir nova redação às disposições que acham integradas ao art. 53 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de rever o sistema de imunidades e inviolabilidades parlamentares, que, ao longo do tempo, tornou-se ultrapassado, não atendendo mais aos anseios de justiça da sociedade.

#### *3.7.1.1 Redação do artigo 53 antes da Emenda Constitucional nº 35/2001*

O artigo 53, na sua redação original, assim dispunha:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

§1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua casa.

§2º - O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não a formação de culpa.

§4º - Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o supremo Tribunal.

§5º - Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§6º - A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§7º - As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos, praticados fora do recinto do congresso, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

#### *3.7.1.2 Redação do artigo 53 depois da Emenda Constitucional n. 35/2001*



Em 20 de dezembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 35, que alterou o artigo 53 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001).

Como se vê, a redação primitiva condicionava a prisão e o processo do parlamentar à prévia licença da Casa respectiva; já na redação alterada há a determinação para que o Supremo Tribunal Federal comunique a Casa a que pertencer o parlamentar, em vinte e quatro horas, nos casos de prisão, para que resolva, pelo voto da maioria de seus membros, sobre a prisão.

Quanto ao recebimento de denúncias sobre crimes cometidos por parlamentares, depois da diplomação, ao invés de autorização prévia, o Senado e a Câmara, após comunicação oficial do Supremo Tribunal Federal, por iniciativa do partido político a pertencer o parlamentar, ou pela maioria dos votos dos parlamentares da respectiva Casa, podem, até que se chegue a decisão final, sustar o andamento do processo. A Casa a que o parlamentar fizer parte terá o prazo de quarenta e cinco dias, improrrogáveis, para apreciar o pedido de sustação, o qual, se aprovado, suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

Note-se que o *caput* do artigo 53 acrescenta as expressões “civil e penalmente”, definindo que inviolabilidade estende-se a “quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Esta redação fortaleceu a imunidade material; no entanto, em face do acréscimo da palavra “quaisquer”, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, tanto agora quanto antes da Emenda n. 35, de 2001, o dispositivo guarda relação com o exercício do mandato, ainda que fora do recinto da Casa Legislativa.

O § 3º, que trata da imunidade processual, dispõe que a Casa a que pertence o parlamentar permanece com autoridade para decidir sobre os rumos do mandato. De acordo com Krieger (2004, p. 48-49), houve uma inversão processual que, por si só, limita a tramitação processual e aumenta a responsabilidade da Casa Legislativa nas ações e decisões que envolverem parlamentares e processos decorrentes de ações que não tiverem ligação com o exercício do mandato.

Assim, o Supremo Tribunal Federal comunica a tramitação do processo e transfere à Casa a que pertence o parlamentar a responsabilidade pelo processo, nos termos do § 5º.

Ainda, conforme análise de Krieger (2004), a nova redação do § 3º, impõe à Casa que determinar sustação de processo parlamentar, responsabilidade intrínseca de justificar publicamente a decisão tomada.

Alterações do artigo 53 promovidas pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001, comparadas ao texto anterior.

1. Ao *caput* do artigo 53 foi acrescentada a palavra “civil e penalmente” e o pronome “quaisquer”.

2. O § 1º ficou com a redação do § 4º anterior à Emenda, acrescido da expressão que determina o início da prerrogativa: “desde a expedição do diploma”.

3. O § 2º aglutinou os antigos §§ 1º e 3º, excluindo-se a expressão “sem prévia licença de sua Casa”.

4. O § 4º estabeleceu prazo máximo para a apreciação do pedido de sustação, ou seja, quarenta e cinco dias, contados do recebimento pela mesa diretora.

5. O § 5º determinou que a sustação do processo suspende a prescrição do crime, enquanto durar o mandato.

6. Os §§ 6º, 7º e 8º passaram a ter a mesma redação dos §§ 5º, 6º e 7º do texto anterior, com pequena diferença apenas no § 8º, que acresceu a palavra “Nacional” para Congresso Nacional.

Note-se que os §§ 3º, 4º, e 5º caracterizam-se como o núcleo do novo sistema proposto, pois são neles que se apresentam as principais alterações.

Maranhão (2004, p. 43-86) descreve debate ocorrido no Acórdão, lavrado no Inquérito 1.710-8/SP, entre os Ministros da Suprema Corte, quando abordavam as inovações da Emenda Constitucional n. 35, de 2001. Transcreve-se a seguir parte do debate:

[...] O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE –[...] (Inq. 396, 21.09.89, RTJ 131/1039). Nele, se deu o primeiro passo no sentido da ampliação da imunidade material em relação às constituições anteriores [...]. Então, esse, não tenho dúvida, estaria abrangido numa interpretação minimamente aberta da imunidade material. Mas fomos além: o caso da ex-Deputada Raquel Cândido cuidava de entrevista à imprensa e, depois, chegamos a outros. Por exemplo: o caso ‘Cidinha Campos’, que era uma notícia criminis sobre fraudes contra a Previdência Social. Seria relevante o Tribunal fixar o seu entendimento sobre a nova redação da regra constitucional.

[...] O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) – E a emenda fez inserir, no artigo 53, o vocábulo ‘quaisquer’. Claro que precisamos interpretar o dispositivo.

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (RELATOR)[...]. Acredito que foi posta para afastar dúvidas nos casos em que o parlamentar emite opiniões, nessa específica qualidade. Imagine-se, porém, hipótese diversa: o parlamentar é condômino de um prédio, participa de uma reunião de condomínio e, às tantas, ofende o síndico. É opinião emitida como parlamentar? Parece-me que não. Opinião de condômino. Outro caso: na rua, o parlamentar se desentende com alguém que está dirigindo veículo, a seu lado e o ofende. Estará emitindo opinião que deva ser beneficiada pela imunidade? A meu ver, não. Esse, também, é o caso dos autos. Ou seja, as ofensas teriam sido proferidas entre Colegas de um Escritório de Advocacia, sem qualquer relação com o exercício do mandato parlamentar.

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES [...] As opiniões e palavras, que, nesse âmbito, o querelado possa ter tornado públicas, não estão cobertas

pela imunidade material de que trata o ‘caput’ do art. 53 da C.F., mesmo após a introdução do vocábulo ‘quaisquer’, pela E.C. n.º 35, de 20.12.2001, pois obviamente só diz respeito às ‘opiniões, palavras e votos’ enunciados pelo parlamentar, nessa específica condição, ou seja, no próprio exercício do mandato, ou em razão dele. [...] Enfim, considero não protegida, pela imunidade material do art. 53 da C.F., mesmo após a E.C. 35/2001, a conduta do parlamentar inteiramente estranha ao exercício do mandato, [...].

Pode-se afirmar que até hoje as discussões sobre as inovações trazidas pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001, ainda não se esgotaram. Na verdade, muitas outras ainda virão, pois o instituto da imunidade parlamentar continua despertando interesse e divergências entre muitos estudiosos do assunto, principalmente pelo fato de que o Poder Legislativo e as prerrogativas de seus membros são alvo de notícias freqüentes, em face dos constantes envolvimento de parlamentares em escândalos que, por vezes, tomam proporções incalculáveis, gerando, assim, um descrédito da instituição e uma crise da representação política perante a sociedade.

O capítulo seguinte tratará das espécies de imunidades parlamentares e de sua abrangência.

## 4 ESPÉCIES DE IMUNIDADES

### 4.1 IMUNIDADE MATERIAL

Também conhecida como imunidade substantiva, absoluta ou real, ou ainda cláusula de irresponsabilidade ou indenidade, objetiva assegurar a liberdade de expressão dos parlamentares, significando que eles não responderão, nem penal nem civilmente, por suas opiniões, palavras e votos, no exercício de suas funções no Parlamento ou fora dele.

Frise-se que está fora dessa prerrogativa qualquer manifestação de interesse particular, ainda que político, mantendo claro que o que se objetiva proteger é o interesse público e não o pessoal.

Jesus (1988. p. 53) conceitua o instituto da imunidade, sob a égide da Constituição de 1967, destacando que a imunidade material é causa funcional de isenção de pena. Leciona que os parlamentares, desde que cometam o fato no exercício da função, não respondem pelos denominados delitos de opinião de palavra; porém, deve haver nexo entre o exercício do mandato e o fato cometido. Conclui o autor dizendo que, nos casos citados e diante da imunidade penal, “os deputados federais e senadores ficavam livres do inquérito policial e do processo criminal”.

De acordo com Krieger (2004, p. 17-19), a garantia de imunidade material atinge também os atos do parlamentar fora do espaço destinado para sua atuação e possui eficácia temporal permanente ou absoluta, de caráter perpétuo, pois, pressupondo a inexistência da infração penal, mesmo após o fim da legislatura, o parlamentar não poderá ser investigado, incriminado ou responsabilizado. Ressalte-se que manifestações feitas fora do exercício estrito do mandato, mas, em razão deste, estarão também abrangidas pela imunidade material.

Nesta mesma linha de pensamento, Moraes (2005, p. 400), destaca os posicionamentos de Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1967), de Nelson Hungria (Comentários ao Código Penal) e de José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo) que entendem o instituto como “uma causa excludente de crime”, enquanto o posicionamento de Damásio de Jesus (Questões Criminais) é no sentido de “causa funcional de exclusão ou isenção de pena”.

Uma vez que não há crime, não haverá inquérito policial nem processo criminal, bem como não haverá qualquer responsabilização por perdas e danos e, até mesmo, em princípio, não haverá responsabilização política nem disciplinar (REPOSITÓRIO DE JURISPRUDÊNCIA, 2002).

A previsão constitucional para imunidade parlamentar está explicitada no *caput* do artigo 53 da Constituição, alterada pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001, que assim dispõe: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

Segundo Moraes (2005, p. 399), o fato típico deixa de ser visto como crime, uma vez que a própria Carta Magna o afasta da incidência da norma penal.

Vale destacar que a imunidade material é de ordem pública, motivo pelo qual o congressista não poderá dela renunciar. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo; porém, detalhe que deve ser exposto é que a imunidade material cobre também a publicidade dos debates parlamentares, tornando o jornalista irresponsável ao reproduzi-los, desde que se limite a fazê-lo na íntegra ou em “extrato fiel” o que se passou no Congresso Nacional, conforme Moraes (2005, p. 402).

O min. Sepúlveda Pertence entende que:

A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é a conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema. (PERTENCE, 2001, p. 432).

Prosseguindo sobre a caracterização da atuação parlamentar frente à imunidade material, o min. Carlos Britto, em inquérito do qual foi relator no Supremo Tribunal Federal, faz a seguinte pronúncia:

A inviolabilidade não se restringe ao âmbito espacial da Casa a que pertence o parlamentar, acompanhando-o muro a fora ou *externa corporis*, mas com uma ressalva: sua atuação tem que se enquadrar nos marcos de um comportamento que se constitua em expressão do múnus parlamentar, ou num prolongamento natural desse mister. Assim, não pode ser um predicamento *intuitu personae*, mas rigorosamente *intuitu functionae*, alojando-se no campo mais estreito, determinável e formal das relações institucionais públicas, seja diretamente, seja por natural desdobramento; e nunca nas inumeráveis e abertas e coloquiais interações que permeiam o dia-a-dia da sociedade civil. (BRITTO, 2004, p. 82).

Com relação ao parlamentar que exerce outra função pública, Santos (2003, p.172), parte do entendimento de que as imunidades são prerrogativas do mandato, para então concluir que devem persistir enquanto este estiver resguardado, conforme os casos previstos no artigo 56 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – investido no cargo de Ministro do Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II – licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

Moraes, por sua vez, pontua que:

Afastando-se, voluntariamente, do exercício do mandato, para ocupar cargo no Poder Executivo, o parlamentar não leva a prerrogativa conferida ao Poder Legislativo e, por via reflexa, a seus membros, no desempenho das funções específicas. Nem seria possível entender que, na condição de Ministro de Estado, Governador de Territórios, Secretário de Estado, continuasse inviolável, por opiniões, palavras e votos, [...] deixando de exercer a função legislativa. (MORAES, 2005, p.415)

Um exemplo que ilustra bem este conflito doutrinário é o do ex-Ministro da Casa Civil José Dirceu, quando fora julgado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados por atos que cometera enquanto estava licenciado de seu mandato de deputado para exercer o referido cargo.

No caso, cite-se a divergência entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciarem medida cautelar em Mandado de Segurança impetrado pelo deputado, indeferiram, em votação majoritária, pedido de liminar, por entenderem que o impetrante, investido temporária e precariamente no cargo de Ministro de Estado, por não ter perdido a condição de parlamentar, deveria sujeitar-se a processo disciplinar perante sua respectiva Casa Legislativa.

O voto vencido sustenta que parlamentar, enquanto Ministro de Estado, insere-se no regime político de seu *status* ministerial, já que, na espécie, os fatos imputados ao impetrante presumem crime de responsabilidade. Assim,

[...] submeter o impetrante ao juízo censório da Câmara dos Deputados, por fatos praticados no exercício da função de Ministro de Estado, seria criar mecanismos de responsabilidade póstuma de dignitários do Poder Executivo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Estudos comprovam que o objetivo do instituto da inviolabilidade é a proteção do Poder Legislativo contra abusos, ataques e pressões que possa vir a sofrer em face de outros Poderes.

Com relação à sua natureza jurídica, os doutrinadores estabelecem diferentes classificações. Neste sentido, Jesus (2005, p. 399) e Santos (2003, p.152) entendem que a imunidade material implica causa funcional de isenção ou exclusão de pena, considerando que o crime existe, contudo a aplicação da pena é excluída.

Silva (2005, p. 534) sustenta que a inviolabilidade tem eficácia anterior, ou seja, já que é causa de excludente de crime, o fato típico deixa de constituir crime.

Para Kuranaka (2002, p. 117), a natureza jurídica da inviolabilidade consiste em uma isenção de responsabilidade de “índole jurídico-constitucional, servindo a razões político-constitucionais de liberdade e representação da sociedade”. Ainda, segundo afirmação de Kuranaka, “Eloy García sustenta a natureza política e não jurídica desta modalidade de garantia.”

Embora represente uma garantia, da mesma forma que a imunidade formal, a inviolabilidade confere ao parlamentar uma proteção de fundo material.

## 4.2 IMUNIDADE FORMAL

A imunidade formal é de ordem pública e irrenunciável, uma vez que não é destinada à proteção do parlamentar, mas sim da instituição a qual ele representa. É também relativa, já que pela prática de crime comum, depois de recebida a denúncia, o parlamentar será processado, independente de concessão da respectiva Casa; e mesmo que obtida a sustação, o óbice ao processo será apenas enquanto durar o mandato. É ainda temporária, com início a partir da diplomação e perdura até o final do mandato.

Imunidade processual ou formal, também denominada imunidade adjetiva ou improcessabilidade, garante ao parlamentar a impossibilidade de ser processado ou permanecer preso, ou seja, ampara a liberdade pessoal do congressista, nos casos de prisão ou de processo criminal. Visa a proteger o parlamentar de processos tendenciosos ou prisões arbitrárias, como observa Krieger (2004, p.19).



Para Ferreira (1983, p.629), a imunidade formal “é prerrogativa que protege os deputados contra a violência dos demais Poderes constitucionais ou dos cidadãos em geral”. Faz, ainda, alusão a Laferrière, para conceituar imunidade formal:

Consiste em dizer que, durante as sessões, ou mesmo pela duração do seu mandato, os membros do Parlamento não podem ser demandados penalmente ou presos em razão de uma infração estranha ao exercício de seu mandato, senão com autorização preliminar da Câmara a que faz parte.

Kuranaka (2002, p. 176) entende que os termos *imunidade processual* e *improcessabilidade*, apesar de não mais existir a necessidade de prévia licença da Casa Legislativa para processar o parlamentar e embora não pareça abranger de imediato a garantia contra a prisão, “marco de origem do *freedom from arrest*”, são ainda utilizados, uma vez que, atendidos os pressupostos, a proteção poderá se dar através da sustação do andamento do processo penal.

A imunidade formal está prevista nos §§ do artigo 53 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. (EMENDA Constitucional nº 35, 2001).

Frise-se que o § 2º dispõe que o congressista poderá ser preso, no caso de flagrante por crime inafiançável. Nesta hipótese, a manutenção da prisão dependerá de autorização da Casa respectiva para que, através do voto da maioria de seus membros, resolva a questão.

Diferentemente da imunidade material ou inviolabilidade, a imunidade formal possui como características a limitação temporal e a relatividade, isto é, só protege o parlamentar pelo período em que exercer sua função, uma vez que, recebida a denúncia por crime comum, ele será processado independentemente da concessão de licença pela Casa respectiva. Mesmo que obtida sustação, o óbice ao processo será apenas enquanto durar o mandato. Portanto, é temporária no sentido de que se inicia com a diplomação e perdura até o final do mandato, conforme apregoa Kuranaka (2002, p. 178)

A imunidade formal traz como objeto a garantia da não prisão ao parlamentar, salvo em flagrante por crime inafiançável, bem como a possibilidade de sustar o andamento do processo, se recebida a denúncia por crime ocorrido após a diplomação, conforme reza o art. 53, §§2º e 3º da Carta Magna.

Segundo Kuranaka (2002, p. 178), quanto à natureza jurídica, a imunidade formal é de cunho processual, na medida em que permite à Casa Legislativa a sustação do andamento da ação penal, condicionada à iniciativa de partido e ao voto da maioria de seus membros. Dessa forma, consegue retardar o processo criminal contra o parlamentar, postergando-o para após o término do seu mandato.

A Emenda Constitucional n. 35, de 2001, trouxe inovações substanciais á imunidade parlamentar concebida pelo constituinte de 1988, o que será estudado com mais detalhe adiante.

### 4.3 OUTRAS IMUNIDADES

A Constituição de 1988 prevê outros tipos de imunidades, além da material e formal, a saber:

#### 4.3.1 Prerrogativa de foro em razão da função

O vigente texto constitucional confere aos deputados e senadores foro especial, ou seja, julgamento realizado perante o Supremo Tribunal Federal para crimes

comuns, desde a sua diplomação, subsistente mesmo que o parlamentar esteja provisoriamente afastado (artigo 53, § 1º).

#### 4.3.2 Testemunho limitado

É permitido ao parlamentar escolher data e hora convenientes para testemunho em juízo; porém, é preferível, por questões de harmonia entre os Poderes, que se opte por período em que o Judiciário esteja em funcionamento, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

O parlamentar, muitas vezes, tem acesso a informações oficiais; neste caso, não é obrigado a manifestar-se sobre essas informações, nem sobre as suas fontes (artigo 53, § 6º).

#### 4.3.3 Imunidade militar

A incorporação de parlamentares às Forças Armadas, embora militares e em tempo de guerra ou de paz, dependerá da concessão de licença prévia da Casa a que pertence (artigo 53, § 7º).

#### 4.3.4 Imunidade no estado de sítio

A imunidade parlamentar é mantida durante o estado de sítio; porém, poderá ser suspensa mediante autorização de dois terços dos membros da respectiva Casa, em caso de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional que sejam incompatíveis com a execução da medida (artigo 53, § 8º).

## 5 IMUNIDADE PARLAMENTAR NO DIREITO COMPARADO

A imunidade parlamentar não é prerrogativa encontrada apenas na Constituição brasileira: está presente também nos textos constitucionais de diversos países, não importando a forma de Estado ou de governo, como condição necessária à independência e harmonia entre os Poderes e ao próprio Estado de Direito.

A maioria dos países a utiliza como elemento de proteção ao desempenho independente e livre exercício das funções legislativas. A base do instituto é a mesma: a convicção de que os representantes do povo devem ter garantias para o bom exercício do mandato, de forma que possam preservar e bem representar a vontade do eleitor.

O modelo britânico foi adotado pelos Estados Unidos e a concepção francesa adotada pelo Brasil e pela maioria dos países europeus. A variação existe no que diz respeito à abrangência das imunidades e ao grau de consolidação de democracia de cada país.

Assevera Kuranaka (2002, p.97) que, nos Estados Unidos, o instituto da imunidade está inserido na Constituição de 17 de setembro de 1787. No entanto, os privilégios sofrem restrições, caso o parlamentar cometa crime de traição ou de grande gravidade e importância ou conspire contra a paz. Neste caso, a instauração de processo penal não depende de prévia autorização do Congresso.

Nos países da América do Sul, particularmente a Argentina, a Constituição de 1994, no seu artigo 68, torna invioláveis o discurso e a opinião emitidos durante o exercício do mandato. Não contempla a licença prévia do Parlamento em caso de processo contra parlamentar (artigo 70) e admite a prisão em situações de flagrante de crime que resulte em pena de morte, infamante ou afiliva (artigo 69).

A Constituição de 1966 do Uruguai, emendada em 1967, determina que senadores e representantes nunca poderão ser responsabilizados por votos ou pontos de vista divulgados no exercício da função (art. 113). O artigo 114 proíbe acusações por quaisquer crimes, senão os apontados no art. 93. Tais disposições permanecem apenas enquanto os parlamentares estiverem no exercício dos respectivos mandatos.

Ainda, conforme Kuranaka (2002, p. 101), a Constituição do Paraguai de 1967, emendada em 1977, estabelece que os membros do Congresso não podem ser acusados,

interrogados ou presos em função do que dizem ou escrevem, nem detidos ou presos, exceto em flagrante delito, quando ficarão em casa sob custódia, aguardando o fato ser comunicado à Casa Legislativa a que pertence; porém, podem ser processados pela Justiça ordinária, ficando o juiz incumbido de comunicar a decisão à Casa respectiva, que se encarregará de suspender o mandato ou colocá-lo à disposição do Judiciário para julgá-lo por seus atos.

No mesmo estudo, informa o autor (2002, p. 101) que a Bolívia e o Chile preservam as imunidades parlamentares nos mesmos moldes das Constituições da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. Havendo distinção apenas na Constituição boliviana, cujo texto traz a prerrogativa idêntica para o Vice-Presidente da República e membros do Congresso, conforme reza seu artigo 53.

Registrem-se, adiante, as disposições de alguns textos constitucionais estrangeiros acompanhados de breves comentários, no que concerne às imunidades parlamentares:

## 5.1 CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A inviolabilidade só tem eficácia para palavras e votos proferidos no interior da Casa Legislativa. A prerrogativa pertence ao Poder Legislativo, que defende o parlamentar por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito.

O *freedom from arrest* protege os parlamentares apenas na seara civil e não nos processos criminais.

Veja-se, a propósito, a “Section 6 – Compensation”:

*(The Senators and Representatives shall receive a Compensation for their Services, to be ascertained by Law, and paid out of the Treasury of the United States.)* (The preceding words in parentheses were modified by the [27th Amendment](#).) They shall in all Cases, except [Treason](#), Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place.

## 5.2 CONSTITUIÇÃO FRANCESA DE 1958

Restringe a prisão dos parlamentares sob qualquer modalidade, exceto em flagrante delito, condenação criminal definitiva ou prévia anuência do Parlamento. A Casa Legislativa pode deliberar pela sustação de eventual prisão efetivada e não há necessidade de licença prévia para a instauração de processo contra qualquer de seus membros.

É o que diz o “Article 26”:

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l’occasion des opinions ou votes émis par lui dans l’exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l’objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d’une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu’avec l’autorisation du Bureau de l’assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n’est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d’un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l’assemblée dont il fait partie le requiert.

L’assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l’application de l’alinéa ci-dessus.

## 5.3 CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

Os deputados não podem ser ouvidos como testemunhas nem como investigados sem autorização do Parlamento. É obrigatória a autorização de oitiva como acusado quando houver fortes indícios de crime doloso ou quando o limite máximo do tipo penal for superior a três anos.

Nesse sentido, o “Art. 157.º- (Imunidades)”:

1. Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções.
2. Os Deputados não podem ser ouvidos como declarantes nem como arguidos sem autorização da Assembléia, sendo obrigatória a decisão de autorização, no segundo caso, quando houver fortes indícios de prática de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos.
3. Nenhum Deputado pode ser detido ou preso sem autorização da Assembléia, salvo por crime doloso a que corresponda a pena de prisão referida no número anterior e em flagrante delito.
4. Movido procedimento criminal contra algum Deputado, e acusado este definitivamente, a Assembléia decidirá se o Deputado deve ou não ser

suspensão para efeito de seguimento do processo, sendo obrigatória a decisão de suspensão quando se trate de crime do tipo referido nos números anteriores.

## 5.4 CONSTITUIÇÃO ARGENTINA DE 1994

Há a garantia da não prisão, exceto em flagrante de crime apenado com a morte ou infâmia, quando então a Casa Legislativa é comunicada do ocorrido. Não há proteção na hipótese do parlamentar ser processado.

Vejam-se, a respeito, os seguintes dispositivos:

Art. 68 Ninguno de los miembros Del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por lãs opiniones o discursos que emitia desempeñando su mandato de legislador.

Art. 69 Ningún senador o diputado, desde El dia de su elección hasta El de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti em La ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u outra aflictiva; de lo que se dará cuenta a La Cámara respectiva com La información sumaria Del hecho.

Art. 70 Cuando se forme querella por escrito ante las justicias ordinárias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito Del sumario em juicio público, podrá cada Cámara, com dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición Del juiz competente para su juzgamiento.

O capítulo seguinte discutirá se as imunidades parlamentares constituem privilégios ou prerrogativas em face do principio da igualdade e do Estado de Direito Democrático, previstos na Constituição de 1988.

## 6 IMUNIDADE PARLAMENTAR: PRIVILÉGIO OU PRERROGATIVA?

As imunidades parlamentares, previstas no artigo 53 da Constituição de 1988, estabelecem tratamento diferenciado entre parlamentares e pessoas comuns. A questão é saber: justifica-se este tratamento diferenciado? Diante desse questionamento, necessário se faz analisar se essa diferenciação encontra ou não respaldo no ordenamento jurídico vigente.

### 6.1 IMUNIDADE FRENTE AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O artigo 5º, *caput*, ao dispor que “todos são iguais perante a lei”, consagra o princípio da igualdade formal, em que todos devem receber o mesmo tratamento, ter as mesmas oportunidades, direitos e obrigações, sem distinção de qualquer natureza.

Segundo Silva (2009, p. 212), o artigo 7º, nos incisos XXX e XXXI, apresenta as regras de direito material, que proíbem distinções fundadas em determinados fatores. Os artigos 170, 193, 196 e 205 também estão relacionados com promessas de busca da igualdade material, ou igualdade absoluta.

Referindo-se à igualdade, Silva (2009, p. 211) afirma que ela “representa o “signo fundamental da democracia, não admitindo os privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra”.

Ainda, conforme Silva (2009, p. 211), somente se admite o tratamento diferenciado vinculando a idéia de igualdade à idéia de justiça relativa, que dá a cada um o que é de direito, consistindo este princípio, o da igualdade, em “tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais”.

Já Montesquieu nos ensina que:

Embora na democracia a igualdade é a alma do Estado, ela é porém difícil de ser estabelecida, que uma exatidão extrema, a esse respeito, nem sempre é conveniente. Basta que se estabeleça um censo que reduza as diferenças até um certo ponto; depois, compete às leis particulares igualar, por assim dizer, as desigualdades [...]. (MONTESQUIEU, 2007, p. 59)

Por sua vez, Kuranaka (2002, p. 191), lembrando lição de Rui Barbosa, destaca:



A regra da igualdade não consiste senão em quinhoeirar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Diante do exposto, não há como se falar em isonomia absoluta, uma vez que a igualdade cartesiana acabaria por levar a injustiças, tendo em vista que as pessoas vivem em realidades diferentes. Dessa forma, a igualdade formal poderia ser transformada em iniquidade se fosse aplicada indistintamente a todos, independentemente do grau social, econômico ou mesmo cultural.

O entendimento é de que a lei não deve tratar todos abstratamente iguais, conforme ensina Silva (2009, p.213). Dessa forma, o que se vedam são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, segundo Moraes (2005, p. 31), “o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça”.

Silva (2009, p. 216) apregoa que os conceitos de igualdade e desigualdade são relativos, uma vez que é necessário que se confrontem e contrastem duas ou várias situações para que seja questionado se o tratamento é igual ou discriminatório. A partir daí, é que a legislação irá tutelar pessoas que se achem em posições diferenciadas ou não.

Sob este prisma, Moraes (2005, p. 368) registra que o objetivo da Constituição de 1988, ao estabelecer imunidades e garantias aos detentores das funções do Estado, Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e Ministério Público, é a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da própria separação de Poderes, legitimando, desta forma, o tratamento diferenciado prescrito a seus membros, em face do princípio da igualdade.

Assim, conclui-se que a imunidade material concedida aos parlamentares não pode ser vista como desrespeito ao princípio da igualdade previsto na Constituição de 1988. A finalidade da prerrogativa é a subsistência da democracia e do Estado de Direito.

## 6.2 IMUNIDADE E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Reza o artigo 1º da Constituição de 1988 que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamento a soberania (inciso I), segundo a qual “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos dessa Constituição”.

Antes de adentrarmos no estudo sobre o Estado Democrático de Direito, cabe-nos fazer um breve estudo sobre democracia.

O desenvolvimento do conceito teórico de democracia é, historicamente, o resultado da prática de sucessivos e diferentes tipos de governos. O conceito de democracia é complexo, tendo seu conteúdo variado através dos tempos, conforme ensina Azambuja (2008, p. 246).

A democracia é definida, classicamente, como o governo do povo pelo povo. Trata-se da definição de Aristóteles, que se referia a povo como homens livres das cidades gregas. Conforme Azambuja (2008, p. 245), não se incluíam aí os escravos, mesmo sendo maioria, pois estes não tinham direito algum.

Silva (2009, p. 126) assevera que a democracia não se restringe a mero conceito político “abstrato e estático”, sendo caracterizada por um processo de afirmação do povo e de garantia de direitos fundamentais, que foram conquistados ao longo da história.

Encontra-se na doutrina três princípios relacionados à democracia: o da maioria, o da liberdade e da igualdade. Aristóteles, citado por Silva (2009, p. 129), dizia que a democracia é o governo onde a maioria domina, sendo que a alma da democracia consiste na liberdade, em que todos são iguais.

Afirma Silva (2009, p.133) que a essência da democracia é o fato de o poder residir no povo. Dessa forma, a democracia faz-se com a vontade popular, ou seja, vincula o povo ao poder, que se realiza através de seus representantes eleitos.

É por meio do voto que o eleitor concede um mandato a determinada pessoa, a qual irá representá-lo e, de certa forma, exprimir sua vontade e decidir por ele.

Porém, segundo a teoria da representação política, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de relação contratual.

Com a eleição vem a atribuição de competência, pelo que o parlamentar não se obriga à vontade de seus eleitores. Mas deveria tentar cumprir as promessas de campanha se pretende reeleger-se, uma vez que as eleições são realizadas periodicamente e pelo menos se tem a idéia de que parte do eleitorado fiscaliza a atuação dos seus representantes.

Entendida a essência da democracia, Piovesan e Gonçalves (2003, p. 2004), por sua vez, em estudo sobre o Estado Democrático de Direito, pressupõem como elementos essenciais deste a constitucionalidade, a legalidade e a observância de direitos e garantias fundamentais. É dizer: constitucionalidade como “pacto-jurídico-social”, legalidade como “prevalência do Estado de Direito e do governo das leis e não dos homens” e direitos e garantias fundamentais como “valores éticos da dignidade humana”.

Piovesan e Gonçalves (2003, p.2004) acrescentam, ainda, que no Estado Democrático de Direito há também como fundamento o princípio da igualdade perante a lei, o que se entende que a lei deve ser aplicada de forma igualitária a todos, independentemente de cargo ou função que exerçam.

Partindo deste pressuposto, o Estado Democrático de Direito requer sejam os agentes públicos responsabilizados por suas ações. Conforme apregoam Piovesan e Gonçalves (2003, p. 205), o exercício da função pública não é argumento suficiente para que se isente o agente público de atribuições de responsabilidades.

Nesse sentido, aduzem:

[...] a vítima de um crime tem o direito fundamental à proteção judicial, não podendo a lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (como prevê a CF/88, no art. 5, inc. XXXV). Ao princípio do livre acesso ao Poder Judiciário conjuga-se o dever do Estado de investigar, processar e punir aqueles que cometeram delitos.[...]

Conforme Azambuja (2008, p.265), o eleitor nem sempre faz as melhores escolhas de seus representantes e a própria história tem mostrado que o eleitor erra. Também a substituição de um por outro não é necessariamente a melhor opção. Dessa forma, o diferencial da democracia é realmente aprender com os erros. O problema é saber como escolher melhor seus representantes.

Azambuja (2008, p. 255) explica que os que são contra o regime democrático afirmam que nenhum povo tem bastante cultura, senso prático e inteligência para escolher seus governantes nem tampouco competência para participar de questões políticas ocasionados por um governo democrático.

Na visão do autor, por tratar-se apenas de hipótese, sem nenhum cunho científico ou filosófico, esta afirmação não pode ser aceita nem rejeitada. É dizer:

o que a história e o bom senso nos mostram é que os povos, ao tratar de seus interesses, não tem errado mais nem acertado menos do que tem errado e acertado os maiores estadistas ao cuidar dos interesses do povo [...] A verdade é que a capacidade do povo para bem decidir as questões que o regime democrático lhe apresenta não é maior nem menor do que as dos melhores governantes para bem desempenhar as complexas e inúmeras atribuições do governo. Se fosse julgar pelos erros cometidos e pela possibilidade de cometê-los, nenhum povo e nenhum homem poderia governar.

Assim, entende-se que quando o povo erra na escolha de seus candidatos, erra tentando acertar. Isso não quer dizer que todos os eleitos são incompetentes ou corruptos, tendo em vista que muitos deles buscam trabalhar honestamente e pelo bem da sociedade.

Sendo o Poder Legislativo essencial na estrutura do Estado Democrático de Direito, o parlamentar é peça fundamental a esta estrutura de representação para a formação da vontade geral. Portanto, é necessário que se concedam prerrogativas à Instituição, porquanto indispensáveis para sua independência e desenvoltura no desempenho de suas funções através de seus membros, que são eleitos pelo povo.

O problema das imunidades é que, em determinados momentos, não são elas utilizadas corretamente, ou ainda por estarem em desacordo com os interesses sociais, deixam de beneficiar o Poder Legislativo e passam a denegrir sua imagem, convertendo-se na idéia de intangibilidade e impunidade de seus detentores, ou seja, passam a ser vistas como privilégios.

### 6.3 PRIVILÉGIO OU PRERROGATIVA?

O vocábulo *prerrogativa* deriva do latim *praerogativus*, que significa o que vota em primeiro lugar. Na Roma antiga, a *comitia centuriata* eram assembleias populares

que objetivavam votar leis e escolher seus magistrados. A escolha era feita na sorte, o que votaria em primeiro lugar.

Na definição do Dicionário Aurélio, *prerrogativa* significa “concessão ou vantagem com que se distingue uma pessoa ou uma corporação; privilégio, regalia; faculdade ou vantagem de que desfrutam os seres de um determinado grupo ou espécie.”

As prerrogativas funcionais tornam-se direito subjetivo de seu titular, passíveis de proteção por via judicial quando negadas ou desrespeitadas por qualquer autoridade. A questão é saber: qual a dosagem de imunidade a ser concedida ao legislador, para que ele desempenhe bem sua função? Quais as formas de imunidades que são efetivamente úteis ao Legislativo?

Responder a esses questionamentos não é tarefa fácil; porém, parte-se da busca da melhor coerência e simetria entre a diferenciação e o objetivo perseguido com esse *discrimem*. Assim, se um direito concedido a determinado grupo é justificável e oportuno, temos uma prerrogativa; se, contudo, trata-se de vantagem infundada e arbitrária, temos um privilégio.

É necessário fazer distinção entre *privilégio* e *prerrogativa*. O primeiro constitui um tratamento de favorecimento e vantagem a uma pessoa, em razão da função que ela está investida, enquanto que o segundo destina-se a assegurar a independência das Casas Legislativas.

Do ponto de vista de Silva (2009, p. 535), prerrogativas são estabelecidas menos em favor do congressista que da Instituição, e objetivam garantir sua independência perante outros Poderes, para que, dessa forma, possam seus representantes desempenhar as funções com toda a liberdade que o cargo exige.

Kuranaka (2009, p. 196) traz ensinamentos de estudiosos renomados sobre imunidades, como o de Nelson de Sousa Sampaio: “justificam-se pelo interesse da coletividade, e não como privilégio puramente pessoal, violador do princípio da igualdade de todos perante a lei”; o de Pontes de Miranda: “a regra de direito material fez-se imprescindível e não ofende os princípios de democracia e de igualdade – serve a eles”; e, por fim, o de Zeno de Freitas: “a imunidade parlamentar é um verdadeiro esteio do regime democrático. Não representa um privilégio pessoal, insistimos, mas garantia do próprio Poder Legislativo”.

Nessa esteira, posiciona-se Moraes (1998, p. 47), citando Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A necessidade de se assegurar ampla liberdade de ação ao parlamentar para o exercício do mandato inspira-se a outorga de certas prerrogativas. Estas são exceções ao regime comum, decorrentes não de seu interesse pessoal (pois se assim fossem seriam privilégios), mas do interesse público no bom exercício do mandato.

Pode-se, pois, concluir que a principal razão da existência da imunidade parlamentar é garantir a independência do Poder Legislativo. Supõe-se que o constituinte de 1988, ao prevê-la no texto constitucional, não estava preocupado em privilegiar o parlamentar, mas, sim, proteger a instituição.

Os argumentos apresentados levam a crer que as imunidades representam proteção ao Poder Legislativo; porém, não devem ser apartadas da realidade e das transformações sociais.

Kuranaka (2009, p. 196), entende que é cabível a argumentação apresentada à imunidade material, ou seja, pelo uso das palavras, opiniões e votos, no exercício do mandato, sem que isso represente violação ao princípio da igualdade. Todavia, assim como no direito inglês, não mais existe o *freedom from arrest*, isto é, a garantia contra a prisão arbitrária, que também se torna “desnecessária e anacrônica”, não mais havendo necessidade de mantê-la, uma vez que ela não mais se subsume ao modelo de prerrogativa, mas “verte-se aos moldes de autêntico privilégio”.

A imunidade formal protege os parlamentares de prisão, inclusive de índole civil, salvo em caso de flagrante de crime inafiançável, como estudado em capítulos anteriores. A indagação que se faz é saber se, diante do controle processual e do poder de informação da imprensa, há necessidade de manutenção de tal imunidade.

Brito (2007, p. 251) argumenta que o atual Estado Democrático de Direito afasta a possibilidade de intervenções indevidas no Poder Legislativo, ou seja, não há mais razão para a continuidade da imunidade processual, principalmente se considerada a existência de um Poder Judiciário independente e autônomo, como preceitua a Constituição Federal, no seu artigo 2º.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Brito (2007, p. 251) alega que o § 1º do artigo 53 da Constituição de 1988 já concede aos parlamentares o foro privilegiado, o

que, por sua vez, constitui argumento suficiente para a exclusão da imunidade processual do texto constitucional.

A Emenda Constitucional n.35, de 2001, trouxe como principal inovação permitir que a ação penal contra o parlamentar seja instaurada sem licença prévia da Casa respectiva; porém, por outro lado, permite que esta suste o andamento da ação, o que dependerá da iniciativa de partido político nela representado e do voto da maioria de seus membros.

Importante frisar que não mais se exige que essa votação seja secreta, o que, de certa forma, inibe o parlamentar de votar somente por solidariedade corporativa. Essa mudança, pode-se dizer, atenua o desgaste político que o congressista teria frente ao eleitorado.

Apesar das inovações provenientes da Emenda Constitucional n. 35, de 2001, o uso das prerrogativas parlamentares, principalmente a formal, ainda fomenta muitos questionamentos.

Alega Valadão (2002, p.21) que, no decorrer de um processo penal, em que a Corte Suprema tenha recebido uma denúncia contra o parlamentar, estando em andamento o processo, com todos os “pormenores procedimentais”, surge o Congresso e o susta, a partir da iniciativa do partido. Neste sentido, está-se obstando a ação judicial, o que pode acarretar incidentes processuais de toda sorte tanto no Judiciário quanto no Legislativo, além da possibilidade de surgimento de crises entre os dois Poderes.

O alcance das imunidades, gradativamente, tem sido submetido a um processo de restrição. Afinal, a imunidade não pode ser interpretada ou utilizada como escudo pelo parlamentar, mas sim como aumento da atribuição de responsabilidade e garantia da punição de eventuais delitos estranhos à função legislativa que, porventura, venham a ocorrer.

É oportuno lembrar o papel do cidadão na escolha de seu candidato, o qual deverá levar em consideração a missão que caberá aos governantes, bem como a capacidade técnica, a firmeza, a perseverança, o caráter e, não menos relevante, o histórico da vida pregressa de quem poderá ser um futuro parlamentar. Uma democracia requer participação do povo nas decisões estatais, o que pressupõe critério e cautela na escolha de seus representantes.

Assim, a postura que se espera do parlamentar diante desse quadro é, sobretudo, de respeito, uma vez que, no Brasil, a imunidade processual gera uma sensação de impunidade, fazendo com que o instituto, destinado a fortalecer o Legislativo, contribua com o desprestígio junto à opinião pública.

Esse desprestígio fica até maior, quando a prerrogativa é utilizada em casos que provocam o clamor público.

Nesse sentido, cite-se um exemplo retirado da Revista Veja, dentre muitos outros existentes. Trata-se do caso do deputado estadual Álvaro Lins dos Santos, ex-chefe da Polícia Civil do Rio de Janeiro, integrante do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB/RJ, que fora eleito para a legislatura 2007/2010, com diplomação recebida em 15 de dezembro de 2006, quando passou a gozar do instituto da imunidade. Nesta data, a Justiça Federal expedira mandado de prisão contra ele e outras quarenta e quatro pessoas acusadas de pertencer à máfia dos caça níqueis, além da prática de crimes por formação de quadrilha e lavagem de dinheiro. Como o parlamentar possuía a prerrogativa de não ser preso em face de processo-crime, o mandado judicial não se cumpriu.

Outro exemplo relevante que ilustra bem a imunidade de não prisão é o caso da “Operação Dominó”, conforme noticia o site do MPF (4/8/2006, 17h13), ocorrido em Rondônia, no qual a Polícia Federal, por meio de investigações, levou à prisão vários membros da cúpula do Estado, entre eles:

O deputado estadual e presidente da Assembléia Legislativa de Rondônia Carlão de Oliveira e o desembargador do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJ-RO) Sebastião Teixeira Chaves, o Juiz José Jorge e o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RO) Edilson de Souza Silva. Houve ainda a prisão cautelar do procurador de Justiça de Rondônia José Carlos Vitachi e assessores de deputados estaduais.

O Supremo Tribunal Federal decidiu por impedir o Parlamento de deliberar sobre prisão de um deputado envolvido, pois a maioria de seus membros também estava envolvida na organização criminosa, como se observa da transcrição abaixo:

Operação Dominó: Princípio do Juiz Natural e Imunidade Parlamentar

Parlamentar, ressaltou-se que o presente caso não comportaria interpretação literal da regra proibitiva de prisão parlamentar (CF, art. 53, §§ 2º e 3º), e assim solução que conduzisse a aplicação efetiva e eficaz de todo o sistema constitucional. Aduziu-se que a situação descrita nos autos evidenciaria absoluta anomalia institucional, jurídica e ética, uma vez que praticamente a totalidade dos membros da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia



estaria indiciada ou denunciada por crime relacionados à mencionada organização criminosa, que se ramificaria por vários órgãos estatais.

Assim, tendo em conta esta conjuntura, considerou-se que os pares dos pacientes não disporiam de autonomia suficiente para decidir, porquanto ele seria o suposto chefe da organização. Em consequência, salientou-se que aplicar o pretendido dispositivo constitucional, na espécie, conduziria a resultado oposto ao buscado pelo ordenamento jurídico. Entendeu-se, pois, que a excepcionalidade do quadro haveria de corresponder a excepcionalidade da forma de interpretar aplicar e os princípios e regras constitucionais. Sob pena de se prestigiar regra de exceção que culminasse na impunidade dos parlamentares.

O Min. Sepúlveda Pertence destacou em seu voto a incidência do art.7º da lei 9034/95, que veda concessão de fiança aos integrantes de crime organizado, o qual compreende o delito de quadrilha. Vencidos os Ministros Ricardo Lewandows-Ki e Marco Aurélio que deferiam o Writ ao fundamento de ser aplicável a imunidade parlamentar. (rel. Min. Cármen Lúcia, 22/8/2006, HC – 89.417/RO).

Informativo 437, de 21 a 25/8/2006, HC 89.417/RO, rel. min. Cármen Lúcia, J.22/8/206.

A sociedade, de uma forma geral, tem senso comum negativo dos políticos. Daí a necessidade de reavaliação do instituto da imunidade formal e participação maior do povo nas decisões estatais, principalmente quanto à escolha de seus representantes.

Azambuja (2008, p.223) afirma que “hoje como no tempo de Tudor, se se desejam liberdade e independência para os Parlamentos cumprirem sua missão, convém protegê-los contra atos tendenciosos dos governos e até dos particulares”. Para Azambuja, o que deve ser evitado, é que os membros do Parlamento cometam crimes e fiquem impunes, quando do mau uso das prerrogativas.

Dessa forma, convém que as normas constitucionais vigentes sobre a temática sejam repensadas, para, ao final, propor-se modificação acerca do instituto, já que o fim do Estado é a satisfação do povo e, para isso, interpretam-se ou alteram-se as leis, para que esse fim seja alcançado.

Existem muitas propostas de emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional, com vistas à alteração do instituto da imunidade parlamentar; aliás, essa preocupação de mudar o texto constitucional é antiga, não sendo desprezíveis as forças que sempre existiram em prol da manutenção da proteção.

É inconteste que as prerrogativas parlamentares ainda suscitam muitas discussões. Mas a questão não está apenas centrada nos dispositivos constitucionais ou nas

razões de sua existência: o que deve ser avaliado também é o comportamento dos parlamentares diante de suas prerrogativas.

## 7 CONCLUSÃO

A imunidade como instituto jurídico esteve presente desde a Antiguidade, permanecendo até os dias atuais em muitas sociedades como prerrogativa fundamentada na preservação da independência e autonomia do Legislativo e tendo por objetivo proteger os representantes do povo, para que estes possam atuar com liberdade e de forma a não se sentirem pressionados ou intimidados no desempenho de suas funções. Esta é a premissa da imunidade parlamentar.

O fortalecimento da inviolabilidade como maneira de assegurar a autonomia do Parlamento configura-se como elemento essencial no Estado Democrático de Direito. O problema surge quando essa imunidade, tão necessária, passa a ser utilizada de forma incorreta, deixando de beneficiar o Legislativo para então denegrir a sua imagem, na medida em que surgem os excessos e os abusos, como se o mandato eletivo popular estivesse acima das instituições, das leis e da própria Justiça.

A imunidade material ou a inviolabilidade consiste em garantir liberdade de expressão, por opiniões, palavras e votos dos parlamentares. Excluem-se daí quaisquer manifestações de interesse notadamente pessoal, pois o que deve ser protegido é o interesse público. Jesus (2000, p. 399) afirma que a imunidade material concede a seu titular incapacidade penal por razões de ordem política, devendo haver nexo entre o exercício do mandato e o fato cometido.

Polêmica surge com a imunidade formal, que protege o parlamentar de prisão, inclusive prisão civil, salvo em caso de flagrante de crime inafiançável, cabendo à Casa respectiva, através da maioria absoluta de votos, resolver sobre a prisão e autorizar a formação de culpa, ou sustar o andamento do processo (artigo 53, § 3º).

Dessa forma, façamos nossas as palavras de Kuranaka (2002, p.163):

De toda forma, defendemos o entendimento de que a garantia de não-prisão, que tem por finalidade proteger o parlamentar contra possíveis irregularidades policiais, não mais se justifica. Prejuízo algum teria o Parlamento e o parlamentar, caso se sujeitasse este à regra comum, limitando-se a autoridade a comunicar imediatamente a Casa respectiva acerca da prisão. Ademais, o Texto Constitucional assegura a todos, inclusive aos cidadãos exercentes de mandatos parlamentares a liberdade de locomoção (art. 5º, XV); regra que ninguém será preso senão em flagrante

delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente (art. 5º, LXI); [...] eventual tolhimento ilegal à liberdade de locomoção poderá sempre ser corrigida através do emprego do remédio do habeas corpus (art. 5º, LXVIII).

Com certeza não se pode negar a finalidade democrática da imunidade, que é dar vazão ao princípio garantidor da independência e harmonia entre os Poderes da União, para assegurar a adequada representação dos interesses do povo, sustentando, assim, a subsistência da democracia; porém, é de se notar que, no atual Estado Democrático de Direito, a possibilidade de intervenções indevidas são mínimas, não havendo mais razão para manter-se a imunidade formal.

Os questionamentos a respeito da imunidade parlamentar estão longe de se esgotarem, pois a própria mídia, diante dos constantes escândalos envolvendo parlamentares, nos mais variados tipos penais, faz com que as discussões tomem vulto e ultrapassem as paredes do Congresso, o que induz à indagação sobre a necessidade da existência de tal instituto.

A Emenda Constitucional n. 35, de 2001, conferiu nova redação ao artigo 53 da Constituição de 1988, provocando alterações que procuraram restringir os excessos cometidos por alguns parlamentares que se utilizavam das prerrogativas para benefício particular.

Com isso atenderam-se em parte os anseios da sociedade; porém, a imunidade formal processual ainda dá abertura para que impunidades aconteçam, o que, sem dúvida, leva a concluir que ela não atingiu o objetivo proposto.

A necessidade de independência e autonomia do Congresso Nacional é incontestável, mas a ética e o decoro, atrelados à dignidade e aos valores sociais, devem estar presentes em toda e qualquer manifestação parlamentar, para que não se polua ainda mais a imagem da Instituição perante a opinião pública.

Com a evolução da sociedade, evidencia-se um maior desejo na busca pela transparência dos atos públicos. Já não se aceitam com tanta comodidade que os parlamentares joguem por terra a ética e os valores sociais tão necessários em um Estado Democrático de Direito.

Parece-nos inadmissível que indivíduos que têm contas a ajustar com a Justiça possam sequer ser candidatos. O ideal seria que as regras fossem rígidas desde a

filiação aos partidos políticos até a inscrição como candidatos a cargos eletivos. É necessário cercear e inibir a irresponsabilidade e a impunidade por todos os lados.

Sendo o povo o titular da soberania, a ele compete a decisão final. A não eleição de indivíduos que respondam a processos ou apresentam casos de suspeita de uso indevido do instituto da imunidade é medida que se impõe no Estado Democrático de Direito.

Inviolabilidade por opiniões palavras e votos no exercício da função é aceitável, desrespeito à sociedade é inadmissível.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, João Carlos Medeiros. *Ética e Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA: Integração dos Instrumentos de Controle para Mudança Social*. 2. ed. Brasília: Entrelivros, 2007.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARBOSA, Elizabeth Christina da C. L. Imunidades. *Revista Jurídica Consulex*. Ano 6, n.126. p.26-27, Abril, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição do Império do Brasil (1824)*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 10 de set. 2009.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 10 de set. 2009.

BRASIL, Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 25 de out. de 2008.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 10 de set. 2009.

BRASIL, Constituição (1946). *Emenda Constitucional n. 9. De julho de 1964. Altera os artigos 38, 39, 41, 45, 81, 82, 83, 95, 132, 138 e 203 e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em: 11 set. 2008.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em: 11 de setembro de 2009.

BRASIL. Constituição (1967). *Emenda Constitucional n. 11. De 13 de outubro de 1978. Altera os dispositivos da Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em: 11 de set. 2009.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Inquérito n.2036-PA, Tribunal pleno. Querelante: Edmilson Brito Rodrigues. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 23 de junho de 2004. *Diário da Justiça República Federativa do Brasil, Poder Judiciário*, Brasília, DF, 22 out. 2004, v. 02169-01.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. *Mandado de Segurança n. 25579 MC/DF, Tribunal Pleno. Impetrante: José Dirceu*. Relator Min.1 Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 19 de outubro de 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. *Recurso extraordinário n. 210917-RJ, Tribunal Pleno. Recorrente: Maria Aparecida Campos Straus. Relator Min. Sepúlveda Pertence*. Brasília, DF, 12 de agosto de 1998. *Diário da Justiça República Federativa do Brasil, Poder Judiciário*, Brasília, DF, 18 jun. 2001, vol. 02035-03.

BRITO, Orlange Maria. *Imunidade Parlamentar antes e depois da Emenda Constitucional n. 35, de 2001*. *Revista de Informação Legislativa Senado Federal*, Brasília, edição especial, n. 173 Jan./mar. 2007.

DOTTI, Renè Ariel. Jurisprudência comentada – Imunidade Parlamentar. *Revista Brasileira de ciências criminais*, São Paulo, ano 6, n. 22, p. 277-286, abr./jun. 1998.

DIVITO, Miguel Ángel. *Constitución de La Nación Argentina*. 5. ed. Buenos Aires:Librería Histórica, 2007.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. A imunidade parlamentar na Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001. *Repertório de Jurisprudência IOB: tributário, constitucional e administrativo*, n. 4, fev. 2002.

FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 6. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1983.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2. ed. rev. e aum. : Nova Fronteira, 1986.

JESUS, Damásio E. *Questões Criminais*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. *Temas de Direito Criminal* .3 série. São Paulo: Saraiva, 2004.

KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade Parlamentar: histórico e evolução do Instituto no Brasil*. Santa Catarina: Letras Contemporâneas; Oficina Editora Ltda, 2004. 1v.

KURANAKA, Jorge. *Imunidades parlamentares*. São Paulo: J. Oliveira, 2002.

MARANHÃO, Clayton. Direito e Sociedade: Da inviolabilidade de opinião, palavras ou votos dos parlamentares no direito constitucional positivo brasileiro e da abrangência dos 'ilícitos' penais e civis em referida garantia. *Ministério Público do Paraná*, v. 3, n. 1, p. 43-86, jan./jun. 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17 ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 45/04). São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. Imunidades Parlamentares. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, Ano 6, n. 21, p. 45-64, Jan./mar. 1998.

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. Imunidade Parlamentar no Estado Democrático de Direito. *Revista de direito constitucional e internacional*, São Paulo, ano 11 .p.190-206. Jan/mar. 2003.

PORTUGAL. Constituição (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

REVISTA DOS TRIBUNAIS ano 91, volume 797, março de 2002. p. 1-800. *Repositório de Jurisprudência autorizado pelo Supremo Tribunal Federal*, Proc. 33/85 – DDID (DJU 23.10.1985, P.18.861), registrado sob n. 8, de 31.05.1990 (DJU 06.06.1990, p. 5.171).ed. Revista dos Tribunais.

SANTOS, Miguel Angelo Ciavareli Nogueira. *Imunidades jurídicas: penais processuais/diplomáticas / parlamentares*. São Paulo: J. Oliveira, 2003.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOARES, Lucila. *Todo mundo sabia. Veja*. São Paulo. 1988.

TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos Vereadores*. São Paulo: Saraiva, 2004.



VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade Parlamentar do Senador ao Vereador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.