

FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

DOUGLAS DA COSTA BRANDÃO

**IMUNIDADE PARLAMENTAR: UM PRIVILÉGIO PESSOAL OU
UMA PRERROGATIVA INSTITUCIONAL?**

Cachoeiro de Itapemirim – ES
2017

DOUGLAS DA COSTA BRANDÃO

**IMUNIDADE PARLAMENTAR: UM PRIVILÉGIO PESSOAL OU
UMA PRERROGATIVA INSTITUCIONAL?**

Monografia Jurídica apresentada ao curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

,
Orientador: Reinaldo Faria Vieira.

Cachoeiro de Itapemirim – ES

2017

DOUGLAS DA COSTA BRANDÃO

**IMUNIDADE PARLAMENTAR: UM PRIVILÉGIO PESSOAL OU
UMA PRERROGATIVA INSTITUCIONAL?**

Monografia apresentada à Faculdade De Direito De Cachoeiro De Itapemirim como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em ... de ... de 2017

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Orientador: Reinaldo Faria Vieira

Professor Examinador:

Professor Examinador:

Dedico este trabalho ao meu Deus que me guiou e me mostrou o melhor caminho até aqui, dedico também a sociedade brasileira, que luta todos os dias por um Brasil melhor e que ainda vive um sonho de velo livre das mãos da corrupção que o sufoca.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e sabedoria durante essa longa caminhada. Aos meus pais, Eliel e Lucia Helena, que sempre se dedicaram em me dar uma ótima educação. Agradeço também aos meus amigos que me ajudaram a lutar diversas batalhas ao longo desse trajeto. Agradeço a todos os professores durante a graduação, em especial ao Professor Reinaldo Faria Vieira. Muito Obrigado!

“Todo mundo é um gênio. Mas, se você julgar um peixe por sua capacidade de subir em uma árvore, ele vai gastar toda a sua vida acreditando que ele é estúpido.”

Albert Einstein

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	7
2. PRECEDENTES HISTÓRICOS DA IMUNIDADE PARLAMENTAR	9
2.1. A imunidade parlamentar na Alemanha e na América do Sul.	11
2.2. Tratamento da imunidade parlamentar nas Constituições Brasileiras.....	14
3. DA DISCIPLINA DAS IMUNIDADES NA CF/88	23
3.1. Irrenunciabilidade das imunidades parlamentares	23
3.2. Imunidade Material	24
3.3. Imunidade parlamentar no espaço.	28
3.4. Imunidade Formal	29
3.5 As imunidades dos Deputados e Vereadores	38
3.6. Imunidade Parlamentar para licenciados	41
4. IMUNIDADE PARLAMENTAR: UM PRIVILÉGIO PESSOAL OU UMA PRERROGATIVA INSTITUCIONAL?	43
4.1. A imunidade parlamentar como um privilégio pessoal	43
4.2. A imunidade parlamentar como uma prerrogativa institucional	48
5. CONCLUSÃO	58

1. INTRODUÇÃO

O atual contexto político e a história do Brasil certamente serviram como eixo norteador para discorrer sobre essa temática.

Há quase trinta anos, desde a vigência da Carta Magna de 1988, responsável pela consolidação do Estado Democrático de Direito, fatos políticos e denúncias de corrupções feitas a parlamentares tão difundidas pela mídia trouxeram à tona assuntos como, por exemplo, a necessidade de se mudar o instituto da imunidade parlamentar.

Todavia, impossível seria estudar o presente tema, sem, antes, fazer referências aos supracitados acontecimentos. Destarte, citar-se-ão adiante exposições, posicionamentos e estudos concernentes à referida temática.

A discussão que envolve a “inviolabilidade parlamentar” – instituto garantidor da autonomia legislativa frente aos outros poderes – é polêmica, vez que para a maior parcela da população, esta é associada diretamente à impunidade.

Cotidianamente, inúmeros comentários acerca da imunidade parlamentar são observados, alguns deles a título de sarcasmo, como: “Impunidade Parlamentar” ou até mesmo “Imunidade pro Parlamentar”. Porém, antes de discorrer a respeito do assunto, é interessante ressaltar que para entendermos os aspectos da imunidade parlamentar adotados hoje pelo Brasil, é necessário uma grande análise e um amplo estudo histórico.

Este trabalho busca analisar alguns questionamentos sobre imunidade ou impunidade parlamentar, através de aspectos históricos, políticos, jurídicos e sociais vividos pelos brasileiros ao longo do tempo, sendo oportuna a presença da legislação estrangeira, a fim de servir como efeito comparativo sobre a eficácia e objetividade desse instituto nas legislações pelo mundo.

A Constituição Federal estabelece regras instituidoras das imunidades e vedações parlamentares para que o Poder Legislativo e seus membros, individualmente, atuem com ampla independência e liberdade, no exercício de suas

funções constitucionais. Tal conjunto de regras denomina-se “Estatuto dos Congressistas”.

São diversas as prerrogativas e vedações constitucionais previstas pela Carta Magna aos membros do poder Legislativo, todas como garantia de existência e independência do próprio Parlamento, desde vencimentos, até a tradicional imunidade material, de serviço militar, as prerrogativas de foro, isenção do dever de testemunhar e as incompatibilidades, previstas no artigo 49, artigo 53 e seus parágrafos e artigo 54, todos da Constituição Federal, respectivamente.

Assim sendo, será abordada a Imunidade Parlamentar na história, bem como nos países que deram origem a essa iniciativa, sendo os Estados Unidos e a França, os pioneiros deste instituto.

É de relevante valor delinear, ainda, sobre as principais mudanças que nortearam as constituições brasileiras, para se chegar ao resultado da Constituição vigente, sendo analisadas a Carta Império de 1824, a Constituição Federal de 1934, a Constituição Federal de 1937, a Constituição Federal de 1946, a Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01, de outubro de 1969.

Ressalta-se que todas as mudanças constitucionais ocorridas referentes ao tema em estudo, têm como principal motivação o meio social e histórico que sobrevinha o momento de cada Constituição. Tais mudanças tomadas foram essenciais para resultar na Constituição atual, como também impulsionaram a evolução sobre a “Imunidade Parlamentar”.

Nesse passo, o presente trabalho tem como principal objetivo discorrer sobre os dois principais posicionamentos acerca do tema: a imunidade parlamentar versa sobre um privilégio ou uma prerrogativa?

Por fim, buscam-se suscitar as dúvidas e questionamentos acerca dos posicionamentos supramencionados, através de um estudo objetivo sobre o tema.

2. PRECEDENTES HISTÓRICOS DA IMUNIDADE PARLAMENTAR

Do extinto latim, a palavra imunidade surge com o vocabulário *immunita*, *immunitatis*, que quer dizer “isenção de obrigação ou encargo”. O dicionarista Antônio Houaiss (HOUAISS, 2004, p. 405) identifica imunidade parlamentar em um sentido mais amplo, atribuindo direitos e privilégios decorrentes de cargos ou função de quem os exercem.

A Grécia antiga foi o palco das ideias iniciais de tal instituto. Reunindo em assembleias, o povo exercia a democracia direta, e aquele que a usava tinha sob sua cabeça a Coroa de Mirto, que, simbolicamente, denotava a inviolabilidade. Nota-se que aquele que possuía a palavra ou expressava a opinião estava seguro quanto ao seu direito de se expressar.

Vale ressaltar as palavras de Altino Arantes ao dizer: “a coroa de Mirto, de que se cingiam as frentes dos oradores, tornava-os invioláveis pelas opiniões e pelos votos que proferissem.” (ARANTES, 1949, p. 32).

No século XVII, com a Revolução Inglesa ou Gloriosa de 1688, quando ainda não se tinha constitucionalizado um Estado Democrático de Direito, o absolutismo monárquico preponderava por meio de ações intransigentes incontestáveis de um poder unilateral e concentrado. O rei executava determinações por ele criadas e elaboradas, como também as julgava em instância única. (PIOVESAN; GONÇALVES, 2003, p.190-206)

Nos dias atuais, seriam inconcebíveis tais arbitrariedades, diante de um sistema jurídico regido por uma Constituição responsável pela organização estrutural e funcional de um Estado, garantidora de direitos fundamentais dos homens.

Na Revolução Inglesa, em 1688, a burguesia venceu o imperador tendo como um dos seus efeitos a divisão dos poderes. É evidente que qualquer mobilização revolucionária de sucesso, sustentada por uma aclamação popular em algum momento histórico, mexe com a estrutura organizacional do Estado, como também modifica a composição do poder.

A Revolução Burguesa não foi diferente. O parlamento foi criado, o rei retirado de sua veneração e limitado a aplicar as leis, que deveriam ser fiscalizadas pelos

juízes. Com o poder segregado, dividido em Legislativo, Executivo e Judiciário, retaliações, ameaças e perseguições às funções do parlamento eram constantes, principalmente oriundas dos monarcas, ex-detentores desse segmento de poder, que tiveram sua vaidade maculada e não assimilavam essa nova prática política. Desta forma, o Poder Legislativo ficava ameaçado quanto ao desempenho de suas atividades.(MORAES, 2005, p. 90-100)

Foi nessa perspectiva que o instituto da imunidade parlamentar foi criado, atribuindo a prerrogativa do exercício livre do mandato ante as pressões dos setores inconformados do Executivo. Importante relatar que a Declaração dos Direitos de Bill of Rights, adotada na Inglaterra em 1689, já trazia a liberdade de palavras em debates no Parlamento, não podendo também o parlamentar ser objeto de acusação ou de processo em nenhum tribunal ou lugar fora do Parlamento. (KURANAKA, 2002, p. 176).

A inserção de matéria nesse texto do século XVIII mostrou-se como um marco divisório: de um lado, a visão retrógada da visão política centralizadora, arbitrária e intervencionista. De outro, alusão a um futuro incerto, mas convicto da necessidade de um maior equilíbrio entre os poderes.

Contudo, o ápice desse instituto ocorreu no final do século XVIII, na Revolução Francesa, como exigência da soberania do parlamento moderno, que refletiria a própria soberania popular. (KRIEGER, 2004, p. 25-30).

Posteriormente, esse dispositivo foi incluído em outras constituições, como na Constituição dos Estados Unidos de 1787 e na Constituição Francesa de 1791. Paralelamente, as constituições brasileiras incorporaram esse instituto desde a Carta Magna de 1824, passando pelas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e, finalmente, na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a imunidade parlamentar se tornou imprescindível ao longo da história, no sentido de assegurar a liberdade do parlamento para exprimir as opiniões, palavras e votos, como também proteger de perseguições e processos arbitrários. Isso significa que tal dispositivo só se justifica enquanto garantia da instituição do Parlamento, como prerrogativa que objetiva assegurar o bom exercício

legislativo, de forma a proteger a viabilidade democrática de um Estado, como também a própria casa legislativa.

2.1. A imunidade parlamentar na Alemanha e na América do Sul

Em 17 de setembro de 1787, no art. 1, seção 6.1, a Constituição Estadunidense contemplava a imunidade, assegurando-a aos parlamentares:

Art. 1º - Em nenhum caso, salvo traição, felonias perturbação da paz, poderão ser presos durante sua assistência à sessão das respectivas Casas, e enquanto a elas se dirigem ou delas retornarem. Eles não poderão ser interpelados, em nenhum lugar, por discurso ou debate realizado em qualquer das Casas.

Interpretando esse preceito, assim discorre Edward S. Corwin:

Enquanto as palavras 'traição, crime comum e perturbação da ordem pública' referem-se às violações tanto das leis estaduais quanto das nacionais, a imunidade de prisão não inclui a de não atender a citação e, processo civil nem, pelo argumento de autoridade, a de escusar-se de depor perante uma Comissão do Congresso. Na verdade, desde a abolição da prisão por dívida, perdeu essa imunidade a maior parte de sua importância. (CORWIN, 1986, p. 33 e 34)

Esclarece Alexandre de Moraes que:

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)

Como se observa, a legislatura estadunidense enfrenta a imunidade formal, porém, não dispõe a necessidade de prévia autorização da Câmara para o processo penal.

Na Europa, a iniciativa veio com a Constituição Francesa em 03 de setembro de 1791, contemplando o instituto no título III, seção V, 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." E ainda: "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”.

A partir da fortificação das constituições supracitadas, essa prerrogativa passou a ser aderida pelas demais, evidentemente, cada qual subsidiada a cada nação, variando quanto aos limites, eficácia e operacionalidade.

Conforme explicam Krieger (KRIEGER, 2004, p. 26/27), Piovesan e Gonçalves (PIOVESAN; GONÇALVES, 2003, p. 190/206), a França representa o nascer das imunidades parlamentares. As imunidades nos processos criminais ergueram-se no direito francês. Após o surgimento do Decreto de 20 de junho de 1789, na primeira Assembleia Nacional Francesa, na França pós-revolução, foi declarado que a pessoa de cada Deputado do TiersÉtat era inviolável, ou seja, surgia assim, a imunidade parlamentar.

Conseqüentemente, logo após das sessões parlamentares, alguma pessoa, tribunal, magistrado, organização ou comissão que decidisse perseguir, prender, investigar o parlamentar em função de parecer, proposta ou discurso proferido no uso de seu dever seria considerado traidor da nação e culpado por crime capital.

Krieger (KRIEGER, 2004, p. 26/27), ainda, ressalta que a Constituição Revolucionária demonstra a força da separação de Poderes, sustentando uma vitória na política, ocupando então os parlamentares uma posição de notoriedade. Nesta época histórica, o Estado, representado pelo parlamento, desafiou e dominou o poder absolutista do monarca, apropriando-se também do poder de uma maneira absolutista.

Na Alemanha, apesar de características diferentes das demais, também são consagrados os dois tipos de imunidades já referidos, sendo que a imunidade material garante ao parlamento uma ampla liberdade no exercício do seu mandato, não só frente ao governo, como aos partidos e ao corpo eleitoral.

Essa ampla liberdade encontra limitação tão-somente no caso de ofensas caluniosas, inadmissíveis à luz do artigo 46, I, *in fine*, da Lei Fundamental Alemã. Quanto à prisão do parlamentar, é ela permitida apenas em caso de flagrante delito. Entretanto, ressalva a Constituição alemã o poder da Câmara de determinar a

soltura do congressista, exigindo-se, ainda, a sua prévia licença para a instauração do processo.

A grandeza do instituto da imunidade parlamentar se expandiu de uma forma impressionante. Preceito desse instituto enalteceu o poder do povo em ter um representante que passaria a lutar por suas ideias, logo as Constituições Sul Americanas começaram adota-lo.

Em 24 de agosto de 1966, a Constituição Uruguaia trazia em seu artigo 112, que nenhum de seus Senadores e Deputados seriam responsabilizados por opiniões e votos emitidos no desempenho de suas funções, limitando tal prerrogativa ao caso de prisão em flagrante nos termos do artigo 113, do mesmo diploma legal. Adiante, o artigo 114, também da Constituição do Uruguai, observa-se a imunidade processual, impossibilitando a denúncia criminal nos crimes comuns, salvo os crimes que violam a constituição pátria ou delitos mais graves. (KURANAKA, 2002, p. 101).

A respectiva Casa do acusado, com voto de dois terços do total dos membros, deliberará sobre a culpa, podendo ou não suspender o parlamentar das funções legislativas, ficando a cargo do Poder Judiciário sancioná-lo criminalmente.

Um pouco mais recentemente, a Constituição da Argentina de 1994, limitou a imunidade às opiniões ou discursos emitidos no exercício da função, não contemplando a necessidade da licença prévia da Casa. Se a iniciativa partir de denúncia na justiça comum contra qualquer parlamentar, poderá a Câmara, com anuência de dois terços dos parlamentares da Casa, suspender o acusado das funções pertinentes, remetendo-o ao juízo competente, sendo vedada a prisão, salvo nos casos de flagrante de crime infamante que conte com pena de morte.

Já no que tange às funções parlamentares no Paraguai, nenhum Senador ou Deputado poderá ser acusado ou interrogado judicialmente por manifestar suas opiniões, conforme a Carta Paraguaia, de 25 de agosto de 1967. Insta dizer que, esta aduz que, durante o mandato, tanto os Senadores, quanto os Deputados, não poderão ser presos, salvo em flagrante delito, ficando detidos na própria residência, ocasião em que o fato deverá ser comunicado à Casa, que poderá, por votação de dois terços, suspender o mandato do acusado, colocando-o à disposição do Poder Judiciário. (KURANAKA, 2002, p. 101).

Na Bolívia, a Constituição de 1967, reformada em 1994, reza sobre a inviolabilidade parlamentar no exercício de suas funções, no que trata à manifestação de opiniões e votos. Traça literalmente que nenhum parlamentar poderá ser perseguido ou preso em matéria alguma, salvo com a permissão da Câmara, com voto de dois terços dos membros, havendo a concessão de licença para o processamento. (KURANAKA, 2002, p. 101-102).

Destarte, observa-se que cada constituição que aderiu à Imunidade Parlamentar, apresenta características peculiares, respaldadas pelos aspectos sociais e históricos do seu povo, entretanto, seguindo o mesmo raciocínio, não se tornando tão obscuras quanto as outras.

2.2. Tratamento Da Imunidade Parlamentar Nas Constituições Brasileiras

No Brasil, partindo do que se entende hoje, a imunidade parlamentar sofreu muitas modificações, ora mais amplas, ora mais limitadas, dependendo sempre do momento político, como também da influência de circunstâncias históricas e sociais vividas pelo país.

A seguir, far-se-á um estudo mais detalhado do tema nas Cartas Constitucionais Brasileiras, vez que este será de suma importância para conhecer a base histórica, bem como para analisar as mudanças ocorridas, a fim de entender os motivos pelos quais a Imunidade Parlamentar Brasileira chegou ao patamar em que se encontra hoje.

A Carta do Império absolutista quanto à organização estatal e liberal quanto aos direitos individuais em especial, inspirava autonomia política, uma independência recém-conquistada da Colônia.

Nela, a imunidade parlamentar estava prevista no Ato Adicional, Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que trazia em seu artigo 26: “os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções.”. (BRASIL, 1934)

Para que algum Senador ou Deputado fosse preso, a Constituição, em seu artigo 27, tratava da ordem da respectiva Casa, salvo caso de flagrante delito de

pena capital. Em outras hipóteses, não seria possível o processamento, senão vejamos: “nenhum senador ou deputado durante a sua deputação pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva câmara, menos em flagrante delito de pena Capital.”.

Caso o Poder Judiciário acolhesse a acusação, suspenderia o procedimento, dando ciência à Casa da qual o parlamentar pronunciado fazia parte, sendo esta a responsável pela autorização da continuidade ou suspensão do processo, ou ainda, o não do exercício do mandato, conforme previsto no artigo 28 do mesmo diploma legal: “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 do exercício das suas funções.”.(BRASIL, 1934)

Percebe-se que nesta Carta que os Parlamentares eram titulares de uma grande imunidade, o que se assemelha a uma incoerência, pois essa mesma Carta não foi promulgada e sim outorgada, recaindo ainda a época, sobre o grande marco da presença do Poder Moderador, que era provido da competência de determinar cargos de magistrados, senadores e até mesmo controle na Câmara de Deputados.

A segunda constituição brasileira, de 1891 nasceu após a queda da monarquia e com a conseqüente Proclamação da República em 15 de novembro de 1889. Neste diploma legal, o instituto da imunidade parlamentar é tocado de maneira mais ampla, quando comparado com a Carta de 1824. Isso porque já nas disposições gerais do Poder Legislativo, é exposta a inviolabilidade dos congressistas no que tange às suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, sendo clara no aspecto formal, indicando o período desde à diplomação, até a nova eleição:

[...] data em que recebeu o diploma até à nova eleição, que não serão presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença da sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Nesta última hipótese, fica estabelecido que o processo prosseguirá até a pronuncia exclusiva, cabendo à autoridade processante remeter os autos à Câmara respectiva, para resolver sobre a procedência da acusação, caso o acusado não opte por julgamento mediato. (KURANAKA, 2002, p. 103)

Enquanto na Constituição do Império era necessária uma prévia autorização da Câmara para o processamento de demais crimes, nos casos de flagrante delito e

pena capital, vez que a Câmara livrar-se-ia de apreciação, ficando livre o caminho para o processo, na Constituição de 1891, exigiu-se tal licença nos crimes cometidos em flagrante e de pena inafiançável, na fase processual de pronúncia do parlamentar. Dessa forma o processo iniciaria sem a necessidade de autorização, sendo apurado no momento de pronúncia do parlamentar, deliberando se procede ou não tal acusação.

Percebeu-se que, na Carta de 1891, o processo fica submetido à apreciação da Casa para todos os crimes, com exceção daqueles crimes em que a Lei trata da inviolabilidade e nos casos de flagrante e crime inafiançáveis, podendo ser apreciados os últimos na fase de pronúncia.

Contudo, a Revolução de 1930 encerraria o período de vigência da Primeira Carta Republicana, devido às intensas discussões que vislumbravam a necessidade de reformá-la.

A Constituição de 1934 possuía uma particularidade sobre o papel do Senado Federal, figurando-o unicamente como órgão consultor da Câmara dos Deputados. Nota-se em seu artigo 22, que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal: “o Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.”. (BRASIL, 1934)

Dessa forma, observa-se a inexistência da equidade encontrada no sistema bicameral. Assim, o instituto da imunidade parlamentar era tão e somente uma prerrogativa dos Deputados, sendo que apenas os congressistas da Câmara gozariam da inviolabilidade das manifestações de opinião, palavras e votos proferidas durante o exercício do mandato parlamentar, conforme dispunha o artigo 31 da referida Carta: “os Deputados são invioláveis por suas opiniões palavras e votos no exercício das suas funções do mandato.”. (BRASIL, 1934)

Já o artigo 32 da Constituição de 1934, trazia em seu texto a necessidade da licença prévia da Câmara, exigida para o início de um processo criminal ou autorização para prisão do parlamentar, salvo nos casos de crimes inafiançáveis e flagrante. Tal imunidade dar-se-ia desde o recebimento do diploma até a expedição do próximo diploma da legislatura subsequente.

Importa ressaltar um aspecto interessante nesta Carta, que apesar de restrita somente aos deputados, a imunidade era estendida ao suplente imediato, como mostra o artigo 32 e seu § 1º:

Artigo 32 – Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do Deputado em exercício.

§ 1º - A prisão em flagrante de crime inafiançável será logo comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados, com a remessa do auto e dos depoimentos tomados, para que ela resolva sobre a sua legitimidade e conveniência e autorize, ou não, a formação da culpa. (BRASIL, 1934)

Sendo assim, o mesmo artigo dispunha que, nos casos de prisão em flagrante de crime inafiançável, o Presidente da Câmara dos Deputados deveria ser imediatamente comunicado, “devendo os autos serem remetidos para que ele resolva sobre sua legitimidade e conveniência, e autorize ou não, a formação da culpa” (KURANAKA, 2002, p. 104).

Nota-se que nos casos em que o plenário da Casa não poderia opinar, ficava a cargo da Câmara tal finalidade, isto é, qualquer pessoa de médio conhecimento político observava a roupagem vestida no instituto, ou a má intenção do legislador, e com uma boa articulação política na Casa, conseguir-se-ia estender a prerrogativa até mesmo aos crimes inafiançáveis e de prisão em flagrante, banalizando a finalidade principiológica da imunidade parlamentar, podendo até em certos momentos recair para um privilégio.

Em 10 de novembro de 1937, era outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas a Constituição do Estado Novo, a quarta constituição do país.

Seguindo uma tendência adotada na carta anterior, a qual dispunha que o Senado Federal era tão somente um órgão consultor na Câmara dos Deputados, esta, por fim, modifica sua nomenclatura para Conselho Federal, conforme o §1º do artigo 38.

Quanto à imunidade parlamentar, a Carta de 37 dispõe que nenhum membro do Parlamento poderá ser preso ou processado criminalmente sem licença da respectiva Casa, enquanto de seu funcionamento, segundo seu artigo 42: “Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus membros poderá

ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável.” (BRASIL, 1937).

Diferente das Constituições precedentes, o artigo 43 da Carta de 1937, previa que os membros do Parlamento Nacional responderiam perante sua Casa, pelas opiniões e votos que emitirem no exercício das suas funções, não afastando a possibilidade de responderem criminal e civilmente pelos crimes contra a honra, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime, senão vejamos:

Art. 43 – Só perante sua respectiva Câmara responderão o membro do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções, não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime. (BRASIL, 1937)

Nota-se uma verdadeira afronta à liberdade e aos princípios democráticos que deveriam reger uma nação, período trágico da história brasileira em que muitos parlamentares foram presos.

Em 02 de fevereiro de 1946 foi instalada a Assembleia Legislativa constituinte, ocasião em que o sentimento ali manifestado pelos componentes resultou na ‘Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil’, de 18 de setembro de 1946.

Com isso, o bicameralismo (regime político que se divide em duas câmaras representativas) foi restabelecido, a figura do Vice-Presidente restituída, cabendo-lhe ainda a função de presidente o Senado, sendo o texto, sem dúvidas, inspirado na Carta de 1934. Quiçá a inspiração retrógada explique o fato de não ter conseguido realizar, plenamente, o instituto da Imunidade Parlamentar, como nas constituições anteriores, em que com exceções feitas à Constituição de 1937, Deputados e Senadores eram invioláveis nas opiniões, palavras e votos (artigo 44) durante seu mandato legislativo, não podendo ser preso em flagrante de crime inafiançável, nem processado criminalmente, sem previa licença de sua Casa (artigo 45).

O §1º do artigo 45 da Carta de 1946 estabelecia que em caso de flagrante de crime inafiançável, os autos deveriam ser remetidos, no prazo de 48 horas, à Câmara respectiva, a fim de que esta resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a

formação da culpa. Já o §2º do mesmo artigo deixa claro que a deliberação da Câmara será pelo voto da maioria de seus membros.(BRASIL, 1967)

Nota-se, do ponto de vista formal, que também não houve alterações, permanecendo a previsão do gozo da prerrogativa aos congressistas desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte. Importa frisar que o Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964, impôs a suspensão por dez anos dos direitos políticos de vários cidadãos vistos como opositores ao regime, dentre eles congressistas, militares e governadores, iniciando-se a busca aos subversivos, cassação, morte, prisão. (KRIEGER, 2004, p. 42).

Torna-se fácil perceber que os critérios democráticos foram arruinados quando institucionalizaram as eleições, pois só o colégio eleitoral composto pelos congressistas, que supostamente representavam os anseios e desejos da população, poderia eleger o Presidente da República. Logo, a Constituição da República de 1946 foi suspensa por seis meses e com ela todas as garantias constitucionais.

Em relação às imunidades, os congressistas ficaram a partir de julho do mesmo ano sujeitos à Emenda Constitucional de nº 9, que de alguma forma trazia em seu texto uma eficiência maior, facilmente perceptível, onde se tratando de crime comum, e a licença para o progresso criminal não estiver em 120 dias, contados da apresentação do pedido, este será incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado independentemente de parecer. (KRIEGER, 2004, p. 42-46).

Já na Constituição de 1967, não causaria surpresa dizer que haveria algumas modificações com relação ao instituto da Imunidade Parlamentar, vez que foi promulgada no período da Ditadura Militar.

Na Constituição de 1967, o instituto foi tratado pelo artigo 34 e seus parágrafos, dentre os quais o segundo diminuía o prazo para que se resolvesse sobre a autorização para abertura do processo crime, de 120 para 90 dias.

O voto secreto foi instituído no parágrafo 3º do mesmo artigo, nos casos em que a Câmara deveria resolver sobre a prisão dos crimes inafiançáveis. O mesmo se fazia quanto à autorização para o parlamentar se incorporar às Forças Armadas (§ 4º, artigo 34). (BRASIL, 1967)

Por último, o § 5º do artigo 37, tratava das prerrogativas quanto ao testemunho. O dispositivo impunha uma condição para que o congressista se valesse desta imunidade, afastando sua aplicação nos casos de não atendimento à convocação judicial, desde que sem justificativa.

Sobre a imunidade material e formal, a referida Carta Constitucional não alterou o texto anterior, permanecendo os parlamentares imunes e invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões palavras e votos.

Deste modo, percebe-se claramente o engessamento da representatividade estadual e popular, que não se poderia arguir sobre abusos ou qualquer outra medida impositora dos generais.

De fato, o Brasil viveu um retrocesso em vários aspectos, principalmente quanto ao cerceamento da liberdade individual. Isso significa que o Presidente da República, à época o general Costa e Silva suspendia os direitos políticos, demitia ou aposentava juízes e outros funcionários públicos, poderia suspender o *habeas corpus* em crimes contra segurança nacional, legislar por decreto, julgar crimes políticos em tribunais militares, dentre outras medidas autoritárias.

No mês de outubro de 1969 foi editada a Emenda Constitucional n.º 01. Alguns doutrinadores, como José Afonso da Silva, consideram esse texto como uma Constituição, apesar de formalmente se tratar de Emenda ao texto constitucional de 1967, passando a imagem de um aglomerado de atos, totalmente arbitrários e autoritários.

O instituto em análise é tratado pela Emenda Constitucional nº 1 no artigo 32 e parágrafos, inovando em alguns aspectos, porém, a imunidade material é relativizada, ocasião em que se manteve a inviolabilidade das palavras e votos. Todavia, se proferidas resultando ofensa ou caracterizando calúnia, difamação e injúria, tal prerrogativa material ficaria prejudicada, senão vejamos: 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.” (BRASIL, 1969).

Observa-se então que a liberdade parlamentar em emitir opiniões ficou limitada, ou seja, o poder da palavra, instrumento indispensável no exercício da fiscalização, ficou mitigado.

Analisando-se o disposto sobre a imunidade formal, presente no parágrafo 1º do artigo 32, não foi notada qualquer alteração. Fixa-se que o parlamentar gozaria de prerrogativa desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, salvo flagrante de crime inafiançável: “§1º - Durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem, os deputados e senadores não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.” (BRASIL, 1969).

O parágrafo 2º é autoexplicativo, tratando-se da prerrogativa de foro, bastando uma leitura simples para entendimento: “nos crimes comuns, os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.”.

Quanto à imunidade ao alistamento militar, os congressistas só estariam autorizados a se incorporar, se este fosse o entendimento da Casa da qual o mesmo fazia parte, logo sem mudança: “§3º - a incorporação às Forças Armadas de senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá da licença da Câmara respectiva.”.

O último parágrafo tratava da prerrogativa do testemunho dos Deputados e Senadores. Nas hipóteses de convocação do congressista pelo Poder Judiciário, na condição de cidadão comum, estaria assegurada a discricionariedade e seu depoimento, salvo se faltar ou não atender injustificadamente: “§4º As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão, se deixarem eles atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, o convite judicial.” (BRASIL, 1969)

O Ato Institucional nº 5 vigeria até 1979 e a partir de então, o Poder Legiferante foi minimamente resgatando seus valores, reforçado pela Emenda Constitucional nº 22, de junho de 1982, que alterou a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que ainda preservava em seu artigo 32 a exceção à inviolabilidade, nas hipóteses de cometimento de crimes contra a honra.

Os processos que apuravam crimes contra a Segurança Nacional cometidos por parlamentares independiam de licença da Casa, podendo o Procurador Geral da República suspender o mandato do congressista até o término da ação.

Após inúmeras mudanças nas Constituições, e ao percorrermos um logo caminho de modificações nesse instituto da imunidade parlamentar, salienta-se como resultado preponderante e fortemente a Constituição Federal de 1988, onde se pode averiguar muitas situações acerca das Imunidades Parlamentares, pelos diversos temas criados ao seu conceito.

Esses referidos temas podem ser justificados pelos momentos que o Estado passou, pela luta da democracia, pelo labor de uma sociedade mais justa e pela luta de direitos, direitos estes de um Brasil mais consistente e justo em sua política.

Deste modo, observa-se que houve mudanças positivas para a melhor adequação sobre o instituto de Imunidade Parlamentar, jamais vistas em todas as outras constituições já citadas.

Ressalta-se que foi necessário o levantamento histórico, passando por cada constituição, a fim de especificar os seus principais preceitos, diferenças e mudanças, para que, com resultado desse paralelo, fossem observados os regulamentos referentes à Imunidade Parlamentar na Constituição atual.

3. DA DISCIPLINA DAS IMUNIDADES NA CF/88

A Imunidade Parlamentar trata-se de dispositivos legais que garantem ao parlamentar algumas prerrogativas, assegurando aos membros do Congresso Nacional a mais ampla liberdade de exteriorizar suas opiniões no exercício de suas funções e protegendo-os contra abusos e violações por parte daquilo que se conhece como o sistema de freios e contrapesos entre os poderes.

As prerrogativas são estabelecidas ao Poder Legislativo, não a um congressista, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais.

A respeito da garantia do Congresso, como um todo, e não do congressista individualmente, Michel Temer acrescenta que a imunidade garante a atividade do parlamentar para garanti-la a instituição, assegurando que: “conferem-se a deputados e senadores prerrogativas de lhes permitir desempenho livre, de molde a assegurar a independência do Poder que integram” (TEMER, 2003, p.129).

Já os dicionários jurídicos definem a imunidade parlamentar como “conjunto de direitos exclusivos, privilégios ou vantagens especiais que gozam certas pessoas, em virtude de sua posição oficial ou do cargo ou função que exercem.” (DIAS, 2004, p. 206) e “(...) privilégio que assegura aos parlamentares a liberdade de voto e opinião no exercício de suas funções e proteção contra ações judiciais, abusos e violências por parte de outros poderes” (DINIZ, 2005, p. 254).

3.1. Irrenunciabilidade das imunidades parlamentares

As prerrogativas parlamentares protegem exclusivamente um bem público, a instituição, e como tais, não são suscetíveis de renúncia. Assim, os congressistas são beneficiários das prerrogativas, porém, não podem renunciá-las, visando o funcionamento livre e independente do próprio Poder Legislativo.

Em defesa das imunidades parlamentares como garantias do Parlamento e da própria Sociedade, Ruy Barbosa afirmava que:

[...] tanto não são do Senador, ou do Deputado, as imunidades, que delas não é lícito abrir mão. Da representação poderá despir-se, demitindo-se do seu lugar no Congresso. Mas, enquanto ocupar, a garantia da sua liberdade aderirá inseparavelmente ao representante, como a sombra ao corpo, como a epiderme ao tecido celular. (BARBOSA, 1993, p. 42)

Nesse sentido segue o STF:

O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do Poder Legislativo, seu real destinatário, em fase dos outros Poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce. É por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre a garantia da imunidade, qualquer poder de disposição. (RTJ 155/399 – voto do Min. Celso de Mello)

Percebe-se então que a imunidade parlamentar tem característica direta com a função do Parlamentar, não podendo o mesmo se desvencilhar de tal prerrogativa sem renunciar ao mandato.

3.2. Imunidade Material

Observada no *caput* do artigo 53 da Constituição Federal de 1988, passamos a então a conhecer uma das espécies da imunidade parlamentar que é a imunidade material, onde dispõe que Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas palavras votos e opiniões expressadas no exercício de seu mandato, objetivando a proteção do Poder Legislativo frente a abusos, ataques e pressões originários de outros Poderes, como já elucidado anteriormente.

Pinto Ferreira (FERREIRA, 2002, p. 115) conceitua a imunidade material como sendo “a prerrogativa concedida aos membros do Congresso para exercer a sua atividade com mais ampla liberdade de palavra, discussão, debate e voto.”

Pode ser também denominada por alguns doutrinadores como “Inviolabilidade”, como é tratado por José Afonso Silva:

A inviolabilidade sempre foi a exclusão de cometimento de crime de opinião por parte dos Deputados e Senadores. [...] A inviolabilidade, que, as vezes, também é chamada de imunidade material, exclui o crime nos casos admitidos; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para as hipóteses, a incidência da norma penal. (SILVA, 2006, p. 534/535)

Michel Temer vincula essa prerrogativa à atividade parlamentar:

Opiniões que, ditas por qualquer pessoa, podem caracterizar atitude delituosa, mas que assim se configuram quando pronunciadas por parlamentar. Sempre, porém, quando tal pronunciamento for exercício do mandato, quer dizer: o parlamentar, diante do Direito, pode agir como cidadão comum ou como titular de mandato. Agindo na primeira qualidade não é acobertado pela inviolabilidade. A inviolabilidade está ligada à idéia de exercício de mandato, opiniões, palavras e votos proferidos sem nenhuma relação com o desempenho do mandato representativo não são alcançados sem nenhuma relação com o desempenho do mandato representativo não são alcançados pela inviolabilidade. (TEMER, 2003, p. 129)

Michel Temer elucida que é importante analisar com especificidade o nexo causal entre a inviolabilidade parlamentar e a função legislativa, ou seja, não se dispensa a verificação da implicação entre a manifestação do pensamento do congressista e sua condição como tal. Portanto, aquilo que norteia manifestação de cunho pessoal, notadamente exteriorizado em entrevistas e discursos, não está protegido pela imunidade, devendo analisar criteriosamente os fatos para dirimir a questão, tendo como eixo norteador a defesa ao interesse público.

Também comenta Raul Machado Horta:

A inviolabilidade obsta a propositura de ação civil ou penal contra o parlamentar, por motivo de opinião ou votos proferidos no exercício de suas funções. Ela protege, igualmente, os relatórios e os trabalhos nas Comissões. É absoluta, permanente, de ordem pública. A inviolabilidade é total. As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato. É a *insindacabilità* das opiniões e dos votos no exercício do mandato, que imuniza o parlamentar em face de qualquer responsabilidade: penal, civil, administrativa, e que perdura após o término do próprio mandato. (HORTA, 1967, p. 41)

Em síntese, a imunidade parlamentar é prerrogativa concedida aos parlamentares para o exercício de suas atividades com mais ampla liberdade de manifestação, por meio de palavras, discussão, debate e voto.

Trata-se, a imunidade, de cláusula de irresponsabilidade funcional do congressista, que não pode ser processado judicial ou disciplinarmente pelos votos que emitiu ou pelas palavras que pronunciou no Parlamento ou em uma de suas comissões.

A imunidade parlamentar material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressual, sendo passíveis dessa tutela jurídica constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática possa ser imputável ao exercício do mandato legislativo.

A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito dessa atuação parlamentar ou extraparlamentar, desde que exercida *ratione muneris*.

Portanto, a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar, em sentido material, protege o parlamentar em todas as suas manifestações que guardem relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da própria Casa Legislativa, ou, com maior razão, quando exteriorizadas no âmbito do Congresso Nacional.

Da mesma forma, o depoimento prestado por membro do Congresso Nacional a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, está protegido pela cláusula de inviolabilidade que tutela o legislador no desempenho de seu mandato, especialmente quanto à narração dos fatos, ainda que de suposta ofensas morais, guarda íntima conexão com o exercício do ofício legislativo e com a necessidade de esclarecer os episódios objeto da investigação parlamentar.

Segue o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Art. 53 da Constituição Federal. Imunidade parlamentar. Ofensas em entrevistas a meios de comunicação de massa e em postagens na rede social *WhatsApp*. O "manto protetor" da imunidade alcança quaisquer meios que venham a ser empregados para propagar palavras e opiniões dos parlamentares. Precedentes. Possível aplicação da imunidade a manifestações em meios de comunicação social e em redes sociais. Imunidade parlamentar. A vinculação da declaração com o desempenho do mandato deve ser aferida com base no alcance das atribuições dos parlamentares. As "as funções parlamentares abrangem, além da elaboração de leis, a fiscalização dos outros Poderes e, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias, fundamental para o desenvolvimento da democracia" – Recurso Extraordinário com Repercussão Geral 600.063,

Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 25.2.2015. Imunidade parlamentar. Parlamentares em posição de antagonismo ideológico. Presunção de ligação de ofensas ao exercício das "atividades políticas" de seu prolator, que as desempenha "vestido de seu mandato parlamentar; logo, sob o manto da imunidade constitucional". Afastamento da imunidade apenas "quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida". Precedente: Inq 3.677, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 27.3.2014. Ofensas proferidas por senador contra outro senador. Nexo com o mandato suficientemente verificado. Fiscalização da coisa pública. Críticas a antagonista político. Inviolabilidade. Absolvição, por atipicidade da conduta.(AO 2.002, rel. min. **Gilmar Mendes**, j. 2-2-2016, 2ª T, DJE de 26-2-2016.)

Tais prerrogativas podem garantir ao Parlamentar um conforto em expor suas opiniões e palavras quando estiver em devida função de seu cargo, tomando para si a responsabilidade de não desvencilhar tais palavras do seu contexto de trabalho.

Por se tratar de uma prerrogativa inerente ao Poder Legislativo, a Inviolabilidade caracteriza-se por dois princípios fomentadores: a irrenunciabilidade e a ordem pública.

Alexandre de Moraes cita voto do Ministro Celso de Melo, quando Ministro Relator do RTJ 155/399:

O instituto da imunidade atua no contexto normativo delineando por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do poder Legislativo, seu real destinatário, em face de outros poderes do estado. Entende-se o congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e mandato que exerce. É por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre a garantia da imunidade, qualquer poder de disposição. (MORAES, 2006, p.409)

Escuta-se muito deputados e senadores discursarem com veemência, evocando a renúncia à prerrogativa da imunidade. Isso ocorre quando são acusados pela prática de um crime, e atentos a fortalecer seus argumentos de defesa, dizem abrir mão da inviolabilidade, evidenciando uma conotação mais política nesses dizeres, mesmo porque são sabedores de que, independentemente de sua vontade, a prerrogativa da imunidade lhes está assegurada, vez que a ordem pública manifesta-se como fundamento da irrenunciabilidade.

É com base no interesse público e na soberania popular que o congressista goza dessa prerrogativa. A inviolabilidade é uma isenção de responsabilidade, presente no texto constitucional, adquirindo cunho político quando se pondera a liberdade para representação da sociedade.

3.3. Imunidade parlamentar no espaço.

No Brasil, ainda são muito discutido o critério dos limites e onde pode chegar essa imunidade, ou até onde o Parlamento pode-se valer da inviolabilidade.

Sob pesquisas feitas, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal tem prestigiado a franquia constitucional, adotando entendimento de esta prerrogativa protege o parlamentar em todas as suas manifestações que guardem nexos com o exercício do mandato, quer produzidas fora do recinto da própria Casa, quer exercidas no âmbito do Congresso Nacional.

Ficou assentado que o parlamentar estará coberto pelo manto de inviolabilidade naqueles atos praticados em função do mandato, e qualquer interpretação mais ampla estar-lhe-ia conferindo um indevido privilégio.

A Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, inova sobre a inviolabilidade nos crimes comuns. Antes, para processar criminalmente o parlamentar, havia a necessidade de uma prévia licença da Casa respectiva. Agora o processo é iniciado a partir da denúncia recebida, e o STF deverá comunicá-la à Casa da qual o parlamentar denunciado faz parte, podendo ela sustentar o andamento, por iniciativa do partido político e por voto da maioria dos parlamentares. Manteve-se a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos no âmbito penal, ampliando-a para o direito civil de indenizar.

Neste mesmo sentido, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, 2006, p. 176) que “[...] o parlamentar não mais responde dano moral, nem estará obrigado a indenizar o atingido eventualmente por suas palavras e opiniões. Claro deve-se entender, desde que ligadas ao exercício do mandato.”.

Desta feita, a inviolabilidade de opiniões e votos resta parcialmente inalterada pela emenda, com exceção da ampliação dada, nesses casos, na seara civil.

Neste juízo, vale tecer que essa reforma constitucional, de certo modo, caminha no sentido antagônico ao direito lusitano. Utilizava-se do instituto das imunidades parlamentares como um escudo blindado, ou como névoa escura que impedia punir as ilicitudes penais praticadas por congressistas criminosos.

A ampliação da couraça no âmbito civil deixou livre o caminho para os abusos do parlamentar que buscava, com seu mandato, a impunidade alimentando as intempéries de uma democracia que ainda muito jovem tentava amadurecer.

Por fim, a inviolabilidade abrange os Deputados Federais e Senadores (artigo 53, da Constituição Federal), os Deputados Estaduais (artigo 27, §1º, da Constituição Federal) e, nos limites da circunscrição de seu Município, os Vereadores (artigo 29, VIII, da Constituição Federal).

3.4. Imunidade Formal

Outra espécie da imunidade parlamentar é a Imunidade Formal, que é o instituto que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso, ou ser processado sem autorização de sua Casa Legislativa respectiva. Também denominada de Imunidade Relativa ou Processual, ao invés de excluir o crime, como na material, ela impede o processo, por isso o rótulo de prerrogativa processual.

O texto constitucional, alterado pela Emenda Constitucional 35/2001, em seu art. 53, §2º e §3º, traz em seu bojo a prerrogativa pela qual os Deputados Federais, Distritais e Senadores não poderão ser presos, a partir da expedição do diploma, salvo se flagrados praticando crime inafiançável. Possibilita, também, sustação do andamento da ação, decidida pelo voto da maioria dos membros da Casa da qual o parlamentar faz parte:

§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 membros, resolva sobre a prisão.

§3º Recebida a denuncia 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 de ação. (BRASIL, 1988).

Conforme aponta Alexandre de Moraes:

(...) a imunidade processual refere-se, a partir da EC nº 35/2001, à possibilidade de a Casa Legislativa respectiva sustar, a qualquer momento antes da decisão final do Poder Judiciário, o andamento de ação penal proposta contra parlamentar por crimes praticados após a diplomação. (MORAES, 2006, p. 413).

José Afonso da Silva (DA SILVA, 2005, p.535) acrescenta, com base no estatuto dos Congressistas, que após o pedido de sustação do processo “deverá ser apreciado pela Casa no prazo improrrogável de 45 dias do seu recebimento pela Mesa Diretora”. A Casa deliberará pela maioria absoluta de seus membros sobre a sustação ou não do processo. Na hipótese de aprovação do pedido, o processo será sustado em qualquer fase, como também os prazos prescricionais, obviamente.

Nota-se que a imunidade formal tem aspecto puramente processual, vez que retarda o tempo do procedimento criminal, paralisando-o até o término do mandato. Nesse sentido, Jorge Kuranaka defende que:

Apesar de não suspender a eficácia da norma pertinente que esteja a impor ao legislador o dever de responder juridicamente por suas condutas privadas, a faz protrair no tempo, postergando-a para após o término do mandato a responsabilização judicial cabível. (KURANAKA, 2002, p. 179)

Observa-se o caráter relativo e temporal presente na imunidade formal, e recebida uma denúncia contra um parlamentar, mesmo que sustado o procedimento e prescrição, o trâmite terá continuidade ao findar o mandato. Insta evidenciar questões relevantes sobre a prerrogativa de foro neste momento.

Também há nestes casos o juízo de atração para o Supremo Tribunal Federal durante o mandato, porém, aqueles processos iniciados antes da diplomação, apesar de atraídos para o Supremo, não poderão ser sustados pela Casa, ficando a sustação adstrita às ações iniciais depois da diplomação. Se o parlamentar perder o mandato, finda a prerrogativa do foro e a paralisação do processo daquele iniciado durante o pleito, o processo tramitará na instancia Ordinária, correndo novamente o prazo prescricional.

Diferente da tendência anterior, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 53, consagrou a dupla imunidade formal: uma em relação à possibilidade de prisão e outra em relação à instauração do processo.

O processo tramitará na instância Ordinária, ocorrendo novamente o prazo prescricional. Recai a imunidade formal em duas frentes subdivididas, como já mencionado, em prisão e o processo dos congressistas.

Quanto à prisão ou não prisão por prática de crime inafiançável, vale enaltecer a inovação trazida pela Emenda Constitucional 35/2001, relacionada à transparência nos procedimentos do Legislativo.

O voto para resolver pela não prisão do parlamentar acusado deve ser aberto, não secreto (artigo 53, §2º), medida esta que deveria ser difundida no Congresso para todos os votos proferidos pelos representantes do povo e dos Estados da Federação. Prima-se pela clareza, vez que a opinião pública tem o direito de ter conhecimento das manifestações proferidas nos votos de seus eleitores.

A prerrogativa da não prisão é uma espécie de redundância legal, haja vista que o remédio para sanar uma prisão ilegal é sustentado expressamente pelo instituto constitucional do *habeas corpus*, ou seja, qualquer cidadão, parlamentar ou não, está acobertado por este.

Diante do tolhimento ilegal à liberdade de locomoção, o cidadão poderá, até mesmo de próprio punho, sem qualquer formalidade, impetrar *habeas corpus*, visando à correção do ato coator. Se a intenção da não prisão do parlamentar é sustentada por uma irregularidade policial ou até mesmo situação forjada para incriminar o congressista, ele pode se valer do referido remédio constitucional.

Todavia, a prerrogativa da Imunidade Parlamentar não deve alimentar impunidade. Elucida José Afonso que os autos do flagrante devem ser remetidos, dentro de 24 horas, à Câmara respectiva, para que, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, decida sobre a prisão. Acrescenta, ainda, valendo-se do raciocínio acerca da redundância legal, que o parlamentar, como qualquer cidadão, não será preso ou mantido em prisão, quando a lei admitir liberdade provisória, com ou sem fiança, “se o crime for daqueles que admitem liberdade provisória, o tratamento a ser dado ao congressista há de ser o dos crimes afiançáveis, ou seja: vedada a prisão” (DA SILVA, 2005, p. 535).

Em regra, portanto, o congressista não poderá sofrer qualquer tipo de prisão de natureza penal ou processual, seja provisória (prisão temporária, prisão em

flagrante por crime afiançável, prisão preventiva, prisão por pronúncia, prisão por sentença condenatória recorrível), seja definitiva (prisão por sentença condenatória transitada em julgado), ou ainda, prisão de natureza civil.

Posicionamo-nos contra a possibilidade de prisão do parlamentar em virtude de decisão judicial com trânsito em julgado, vez que a Constituição Federal não restringe a garantia somente às prisões processuais e exclui, somente, a hipótese de prisão em flagrante por crime inafiançável, e mesmo assim, submetendo-se a imediata apreciação da Casa Parlamentar.

Deve ser lembrada, por fim, a finalidade dessa garantia do Poder Legislativo, qual seja, impedir que o parlamentar, enquanto no exercício de seu mandato, seja preso cautelar ou definitivamente sem autorização de sua Casa respectiva, evitando-se perseguições políticas dos demais Poderes e a possibilidade desses imporem ausência de congressistas em deliberações e votações importantes.

Já quanto ao processo dos congressistas, estes possuem foro privilegiado ou foro especial, sendo o julgamento de competência do Supremo Tribunal Federal, desde a sua diplomação ou enquanto durar o mandato. Os crimes comuns praticados pelos parlamentares, ligados ou não ao exercício do mandato, gozarão do foro privilegiado, e logo que cessar o mandato parlamentar, não mais subsistirá o foro privilegiado.

Anteriormente, prevalecia a Súmula nº 394 do Supremo Tribunal Federal – cancelada em votação unânime pelos ministros – que dizia “cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que durante o inquérito e ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”. Contudo, o artigo 102, I, “b”, da Constituição Federal, serviu como subsídio para a mudança de entendimento do Supremo:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República. (BRASIL, 1988)

Ao tratar sobre a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar originariamente as infrações do Presidente da República, do Vice-Presidente, dos membros do Congresso Nacional, de seus próprios Ministros e do Procurador Geral da República, visualizou, obviamente, que aqueles que não mais possuem tal investidura perderiam o privilégio do foro.

Se, por um lado, o parlamentar acusado perde esta prerrogativa quando perde o mandato, por outro, ele deverá adquiri-la quando eventualmente se investir de cargo tipificado no artigo 102 da Constituição Federal, ou seja, se respondia processo antes de se eleger, após a diplomação, deverá se valer do Supremo Tribunal Federal para dirimir a questão sobre a abrangência dos crimes levados ao mesmo.

Alexandre de Moraes (MORAES, 2006, p. 418) explica que o tipo criminal “abrange todos os delitos penais, estendendo-se aos delitos eleitorais, alcançando, até mesmo, os crimes contra a vida e as próprias contravenções penais”.

Tais posicionamentos estão pacificamente positivados pelos RTJ 63/1, Pet. 673-RJ, Rel. Min Celso de Mello; Inq. 496-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, e RTJ 91/423, Reclamação nº 511-9 Paraíba, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça nº 202, 24 out. 1994, p.28.668, respectivamente.

Salvo disposição específica nas Constituições Estaduais, o Vereador não desfruta da prerrogativa de foro.

O termo inicial para incidência da presente imunidade formal, portanto, não está relacionado com a posse, mas com a diplomação, pois é neste momento que se tem a presunção de ter sido validamente eleito o representante, e desde aí, a Constituição o protege, vedando sua prisão, como analisado anteriormente, e a possibilidade da suspensão de ações penais propostas por crimes praticados após este momento.

A garantia da imunidade parlamentar em sentido formal não impede a instauração e não possibilita a suspensão de inquérito policial contra congressista, que está sujeito aos atos de investigação criminal promovido pela Polícia Judiciária, desde que essas medidas pré-processuais de persecução penal sejam adotadas no

âmbito de procedimento investigatório em curso perante Órgão Judiciário competente, qual seja, o próprio Supremo Tribunal Federal.

Assim, mesmo nos inquéritos policiais instaurados contra parlamentares inexistirá o contraditório, pois a fase é preparatória da acusação, inexistindo, ainda, acusado, constituindo-se em mero procedimento administrativo, de caráter investigatório, destinado a subsidiar a atuação do Ministério Público.

Dessa forma, a investigação policial não se processa, em função de sua própria natureza, sob o crivo do contraditório, eis que é somente em juízo que se tona plenamente exigível o dever de observância ao postulado da bilateralidade e da instrução criminal contraditória.

Portanto, não cabe o amplo contraditório em nome do direito de defesa no inquérito policial, que é apenas um levantamento de indícios que poderão instruir ou não denúncia formal, que poderá ser recebida ou não pelo Juiz, tornando desnecessária a incidência da imunidade formal processual.

Terminadas as investigações, desde que as medidas pré-processuais de persecução penal tenham sido adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante o próprio Pretório Excelso, o relator abrirá vistas ao Procurador-Geral da República, nos casos de ação penal pública, para que ofereça denúncia, se caso for, em quinze dias, ou, se o indiciado estiver preso, em cinco dias.

Caso se tratar de ação penal de iniciativa privada, o relator determinará que seja aguardada a iniciativa do ofendido ou de quem por lei esteja autorizado a oferecer a queixa.

A sustação do andamento da ação penal pela Casa Legislativa respectiva dependerá dos seguintes requisitos, sendo esses, no momento da prática do crime, sob termo inicial e final para a sustação do processo criminal, pela provocação de partido político com representação da própria Casa Legislativa, logo, o prazo para análise do pedido de sustação, e por fim o Quorum qualificado para a sustação do processo.

No momento da prática do crime, independentemente da natureza da infração penal, somente haverá incidência da imunidade formal em relação ao processo quando tiver sido praticada pelos congressistas após a diplomação.

O termo inicial e final para a sustação do processo criminal somente irá ser iniciado no procedimento pela Casa Legislativa respectiva se houver ação penal em andamento, ou seja, após o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal, persistindo essa possibilidade até a decisão final ou até o término do mandato, quando então cessarão todas as imunidades.

A provocação de partido político com representação da própria Casa Legislativa: importante ressaltar que não será a ciência do Supremo Tribunal Federal à Casa Legislativa respectiva, informando do início de ação penal parlamentar por crime praticado após a diplomação, que iniciará o procedimento para análise da sustação do processo criminal. Haverá necessidade de provocação de partido político com representação da Casa respectiva. A casa Parlamentar não poderá, portanto, agir de ofício ou mesmo por provocação de qualquer de seus membros. A EC nº 35/01 somente concedeu legitimidade aos partidos políticos para a deflagração desse procedimento, por seus órgãos dirigentes, nos termos de seus próprios estatutos (Constituição Federal, artigo 17 – em relação à importância dos partidos políticos).

O prazo para análise do pedido de sustação: a Casa Legislativa terá 45 (quarenta e cinco) dias do recebimento do pedido de sustação pela Mesa Diretora, para votar o assunto, sendo improrrogável esse prazo.

O Quorum qualificado para a sustação do processo está presente no §3º, do artigo 53, que exige “voto da maioria de seus membros”, ou seja, para que a Casa Legislativa suspenda o andamento da ação penal contra parlamentar por crime praticado após a diplomação, deverá obter a maioria absoluta dos votos (artigo 47, Constituição Federal), que deverão ser ostensivos e nominais.

No tocante à abrangência da imunidade formal, independem de licença quaisquer processos ou medidas de natureza cível, administrativa ou disciplinar, ou mesmo procedimentos criminais em relação a infrações penais praticadas antes da diplomação.

Igualmente, a imunidade formal processual não produzirá nenhum efeito em relação ao prosseguimento de processo criminal, nas hipóteses em que, ao tempo de sua investidura, o parlamentar já estivesse sendo processado, em qualquer juízo ou Tribunal. Nessa hipótese, como já abordado, a competência alterar-se-á para o Supremo Tribunal Federal, que prosseguirá normalmente com o processo penal.

A imunidade formal processual, todavia, iniciar-se-á com o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Superior Tribunal Federal, que deverá dar ciência à Casa Legislativa respectiva, para análise de eventual sustação do andamento da ação penal.

Nas hipóteses de concurso de agentes, havendo a sustação do andamento da ação penal em relação ao parlamentar de coautores não parlamentares, o processo deverá ser separado, enviando-se os autos a Instância Ordinária para que dê andamento contra os acusados não parlamentares, enquanto que para o parlamentar ficará suspenso.

Nesse sentido, aborda o Supremo Tribunal Federal:

“Inquérito - Denúncia oferecida contra deputado federal e co-acusados que não são parlamentares - Ausência de deliberação da Câmara dos Deputados sobre o pedido de licença que lhe foi dirigido pelo Supremo Tribunal Federal - Suspensão da prescrição penal - Termo inicial - Inaplicabilidade dessa causa suspensiva aos codenunciados que não dispõem de imunidade parlamentar - Separação do procedimento penal (CPP, art. 80) - Consequências - Precedentes do STF.” (Inq 242 QO, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 26.8.1993, DJe de 27.10.1994).

No que tange à obrigação de testemunho, denominado também como “testemunho limitado”, ao contrário do que possa parecer, limitar não significa impedir, mas tão-somente restringir, o que é feito através da imposição de determinadas condições.

De fato, os Congressistas não estão obrigados a testemunhar ou prestar informações àquelas relacionadas ao mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações, por força do artigo 53, §6º, da Constituição Federal. José Afonso da Silva (DA SILVA, 2005, p. 536) comenta que “Deputados e Senadores, têm o dever de testemunhar em juízo sobre fatos que suponham sobre seu conhecimento e indispensáveis à instituição do processo penal ou civil”.

Em função dessa limitação é permitido ao parlamentar escolher data e hora convenientes para testemunho em juízo. Entretanto, objetivando a convivência harmoniosa entre os Poderes, o parlamentar deve optar por uma ocasião em que haja funcionamento normal do Poder Judiciário.

Vale enfatizar que o testemunho restrito não é abrangido quando o parlamentar é intimado para testemunhar na condição de cidadão, descobertos pela prerrogativa do cargo. Neste sentido, Alexandre de Moraes (MORAES, 2006, p. 419) aduz que “trata-se de escolha discricionária do parlamentar e não abrange o dever de testemunhar quando convocado na qualidade de cidadão comum, sobre fatos não abrangidos pela norma constitucional e necessários à instituição penal ou civil”.

Tal espécie de imunidade encontra guarida na situação em que o parlamentar frequentemente tem acesso, em decorrência das funções que exerce, às informações que, de outra maneira, não poderia obter. Sobre dados oficiais e outros decorrentes de contato com pessoas que buscaram auxílio no trato de denúncias, o parlamentar não pode ser obrigado a manifestar-se sobre as informações que tenha recebido em função de legislativo. Mesmo nesses casos, o parlamentar não poderá recusar-se a testemunhar, mas terá seu relato limitado com o objetivo de resguardar um bem maior, ou seja, proteger as fontes.

[...] protegeu-se, com essa cláusula de garantia, o direito do congressista ao sigilo da fonte de informação, desobrigando-o de indicar quem transmitiu ou de quem recebeu elementos de informação [...]. Congresso que não é testemunha, mas que figura como indiciado ou réu: ausência da prerrogativa processual a que se refere a lei. Os Senadores e Deputados somente dispõem, de prerrogativa processual de serem inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e a autoridade competente, quando como testemunhas. (STF – Inquérito nº 1504/DF, Informativo STF nº 153).

Se este é um princípio que norteia a solução de conflitos que batem à porta do Judiciário, jamais o parlamentar poderia ficar encoberto na fumaça do descobrimento.

Ainda em seu artigo 53, §7º, a Constituição Federal permite que Deputados e Senadores sejam incorporados às Forças Armadas, seja em tempos de guerra ou de paz, desde que a Câmara a que pertence o parlamentar vote a concessão de licença para tanto. Por óbvio, é coerente obstaculizar que representantes dos anseios da sociedade, eleitos por ela, sejam desligados de suas funções para atender

interesses de guerra ou não, que a na maioria das vezes é contrária à vontade popular, sob a alegação de cumprimento de um dever cívico-militar.

Dessa forma, Alexandre de Moraes cometa que:

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 (CF, art. 53, §7º), caracterizando-se como uma imunidade, uma vez que o parlamentar fica imune a uma obrigação imposta pela Constituição Federal (CF, art. 143). (MORAES, 2006, p. 418)

Por último, a atual Constituição de 1988 traz no §8º do artigo 53, a imunidade dos congressistas durante Estado de Sítio, que consiste em uma decretação presidencial, ouvindo o Conselho de Defesa Nacional, e autorizado pelo Congresso Nacional nas situações dos incisos I e II do artigo 137, do mesmo diploma legal, sejam elas de comoção grave de repercussão nacional, ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa, decretação de estado de guerra e resposta a agressão armada estrangeira.

O contexto constitucional as mantêm durante o estado de sítio, autorizando a suspensão mediante voto de dois terços da respectiva Casa Legislativa para atos praticados fora do Congresso e incompatíveis com a medida de emergência. Tal prerrogativa é importante porque os parlamentares devem exercer o controle político sobre esses estados de exceção, seguros para desempenhar suas funções.

3.5 As imunidades dos Deputados e Vereadores

Conforme ensina Jorge Kuranaka, o poder Legiferante possui as prerrogativas constitucionais, e:

Em decorrência do pacto federativo, atribui-se também aos Estados membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, em razão da tríplice capacidade, competência legislativa também nesses níveis, a serem exercidos através de representantes para tanto eleitos. [...] Não mais se discute ou não a proteção, visto ser expressa a constituição. Menor, porém, a franquia ao legislador municipal. (KURANAKA, 2002, p. 221)

A atual Constituição Federal dispõe, dentro do Capítulo III (Dos Estados Federados), do Título III (Da Organização do Estado), no parágrafo 1º do artigo 27, a extensão das inviolabilidades e imunidades aos Deputados Estaduais:

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. (BRASIL, 1988)

Em consonância com o texto maior, entende Alexandre de Moraes que:

[...] nos termos do §1º art. da CF, o Estatuto dos Congressistas deve ser aplicado integralmente aos parlamentares estaduais, inclusive no tocante à inviolabilidade e imunidades. [...] poderá receber a denúncia oferecida contra deputado estadual, devendo somente dar ciência a Casa Legislativa, que poderá, por iniciativa do partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (MORAES, 2006, p. 724)

A blindagem constitucional ampliada aos legisladores estaduais se manifesta, por óbvio, às manifestações conexas ao exercício funcional, podendo exteriorizá-las além dos limites do Estado Federado.

O foro para julgamento é o Tribunal de Justiça, em obediência ao princípio da regionalidade, porém, nas hipóteses de crimes federais, praticados por Deputados Estaduais, a competência é do Tribunal Regional Federal.

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal pronunciou que:

Crime praticado por deputado Estadual em detrimento de bens, serviços ou interesses de Autarquia Federal. Competência. É da competência originária dos Tribunais Regionais Federais processar e julgar, por crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses das entidades autárquicas da União, deputado estadual que, nos crimes comuns, tenha no tribunal de Justiça o foro por prerrogativa de função. Interpretação analógica. Ordem conhecida, mas indeferida. (STF – 2ª T. – HC nº 69.465-9/RS – Rel. Min. Paulo Brossard, Diário da Justiça, Seção I, 23 mar. 2001, p.85)

No mesmo entendimento, o Superior Tribunal de Justiça aduziu que:

A Constituição de 1988 é omissa quanto ao órgão competente para julgar deputado estadual acusado de prática de crime em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, suas autarquias ou empresas públicas. Aos tribunais de justiça não se pode atribuir competência por prerrogativa de função, quando lhes falta jurisdição. Compete ao Tribunal Regional Federal processar e julgar deputado estadual que tenha no tribunal de Justiça o foro por prerrogativa de função, se acusado da prática de crime em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, suas autarquias ou empresas públicas. (STJ – 5ª T. – HC nº 372/DF – Rel. Min. Costa Lima, Diário da Justiça, Seção I, 13 de agosto 1990. Ementário STJ, nº 4/594)

A vigente Constituição Federal não previu a imunidade formal dos Vereadores, limitando-se a tecer o aspecto material em seu artigo 29, III, estando inviolável por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município.

Esta garantia constitucional não restringe o edil a gozá-la somente nos limites territoriais do Município; muitas vezes os Vereadores representam os interesses da população em outras localidades. Neste entendimento, a leitura correta é do uso da prerrogativa em atividades vinculadas com a função, como já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

[...] A proteção constitucional inscrita no artigo 29, III da Carta Política estende-se observados os limites da circunscrição territorial do município aos atos do Vereador praticados *ratione officii*, qualquer que tenha sido o local de sua manifestação, dentro ou fora do recinto da Câmara Municipal. (STF – 1 T – HC nº74.201-7/MG – Rel. Min. Celso de Mello, j. 12-11-1996. Ementário STF, nº 1854-04)

Assim sendo, quaisquer normas criadas pelas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais sobre imunidade, serão manifestamente inconstitucionais, tendo como subsídio o disposto no artigo 22, I, Constituição Federal de 1988, que reza sobre a responsabilidade privativa da União legislar sobre a matéria.

Em regra, não existe foro privilegiado para dirimir a responsabilização criminal e cível do Vereador, mas inexistente óbice às Constituições Estaduais elegerem o Tribunal de Justiça como juízo competente. O respaldo se encontra no artigo 125, §1º, da Constituição Federal, quando atribui que a competência dos Tribunais de Justiça será delineada pelas Constituições Estaduais.

Resta, portanto, prejudicada a imunidade formal dos Vereadores, vez que a Constituição Federal não a delineou, só restando à Carta fazê-la, por tratar-se de matéria privativa como anteriormente mencionado.

Assim sendo, se instaurado o processo criminal, não há possibilidade de suspensão, pois os Vereadores não contam com imunidade parlamentar formal, seja quanto ao processo, seja quanto à prisão. O processo terá continuidade no mesmo Juízo que vinha tramitando. Cumpre mencionar que a eleição e a diplomação do Vereador não alteram esta competência, haja vista que os Vereadores não contam com prerrogativa de foro, salvo disposta na Constituição do Estado.

3.6. Imunidade Parlamentar para licenciados

Muito se discute sobre a imunidade acerca do parlamentar que quer se licenciar do exercício de seu mandato para exercer o cargo no Executivo, vez que permanecerá ou não no gozo do referido instituto.

Deve-se ter em conta, para a análise da questão, a finalidade constitucional das Imunidades Parlamentares historicamente vinculadas à proteção do Poder Legislativo e ao exercício independente do mandato representativo. Dessa forma, os parlamentares estão submetidos às mesmas leis que todos os cidadãos, responsabilizando-se por suas condutas delituosas.

No entanto, como já analisado no capítulo inicial, no interesse público, convém que eles não sejam afastados, importunados ou mesmo subtraídos de suas funções por processos judiciais arbitrários ou vexatórios, seja de um adversário político, seja de um governo desejoso de desembaraçar-se de um opositor perigoso, devendo as imunidades formais protegê-los contra os processos judiciais, mal fundados ou intempestivos, que somente seriam inspirados por sentimentos de perseguição política.

Afastando-se voluntariamente do exercício do mandato para ocupar cargo no Poder Executivo, o parlamentar não leva a prerrogativa conferida do 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 Território, Secretário de Estado, continuasse inviolável, por suas opiniões, palavras e votos, ou com a isenção de ser preso ou processado criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, de modo diverso, assim do que sucede com os altos dignitários do Poder Executivo, que veio integrar, deixando de exercer a função legislativa.

Dessa forma, harmonizando-se com a determinação constitucional que veda o exercício simultâneo de funções em Poderes de Estado diversos, o parlamentar que se licenciar para o exercício de outro cargo fora do Parlamento, apesar de não perder o mandato, perderá as imunidades parlamentares, tendo inclusive o Supremo

Tribunal Federal, cancelado, expressamente, na forma do artigo 102 de seu regimento interno, a Súmula nº 4, que entendia de forma diversa.

No mesmo sentido, no Inquérito nº 104-0-RS, em 8 de setembro 1981, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “[...] o deputado que exerce a função de Ministro de Estado não perde o mandato, porém não invoca a prerrogativa da imunidade, material e processual, pelo cometimento de crime no exercício da nova função [...]”. (Inq 104, Relator(a): Min. DJACI FALCÃO, Tribunal Pleno, julgado em 26/08/1981, DJ 02-10-1981 PP-09773 EMENT VOL-01228-01 PP-00001 RTJ VOL-00099-02 PP-00477).

Com esse entendimento, a Turma indeferiu *habeas corpus* em que se pretendia o trancamento da ação penal instaurada contra deputado estadual, que à época dos fatos narrados na denúncia, encontrava-se investido no cargo de secretário de estado. Precedente citado: Inquérito nº 104/RS (RTJ 99/477). (STF – 1ª T. – HC nº 78.093/SC – Rel. Min. Octávio Gallotti, decisão: 11-12-1998. Informativo STF, nº 135).

4. IMUNIDADE PARLAMENTAR: UM PRIVILÉGIO PESSOAL OU UMA PRERROGATIVA INSTITUCIONAL?

4.1. A imunidade parlamentar como um privilégio pessoal

O estímulo para discorrer sobre tal assunto sobreveio do momento em que a sociedade brasileira está passando, ocasião em que nunca foram tão divulgados os trabalhos das Casas do Congresso Nacional em rede brasileira.

O brasileiro vive uma total insegurança quanto à corrupção que o esmaga friamente, tornando nosso pão de cada dia mais valioso, e nosso suor que escorre do trabalho mais doloroso, obrigando-nos a adaptarmos à atual situação do país, vez que a corrupção que nos cerca acabou se tornando uma triste realidade.

Contudo, a busca de conhecimento como esperança para “mudar o jogo” daqueles que ainda acreditam na ordem e no progresso do Brasil, somada à tecnologia que possuímos atualmente, acabou tornando o brasileiro mais unido em conhecimento e informações.

Nesse passo, ergueu-se um povo heroico, tomando forças para protestar por seus direitos, indo às ruas, mostrando total amor à pátria, em busca de igualdade e justiça.

Dessa maneira, em busca de justiça e igualdade, as câmeras se viraram para os representantes do povo, mostrando então seus trabalhos, seus pensamentos e suas atitudes, não tendo como passar por despercebida suas imunidades e prerrogativas.

Porém, como lutar por um Brasil justo e igual, sendo que os Deputados e Senadores, representantes do povo, acham-se camuflados por uma imunidade que os livra de punições, os quais fazem parecerem super-heróis? Tal pergunta nos encurrala em dúvidas sobre o tema da imunidade parlamentar, vez que a sociedade

brasileira enxerga este instituto com impressão de impunidade desses representantes da lei.

Assim sendo, essa prerrogativa não seria um privilégio nos dias que vivemos? Justifica-se tal tratamento diferenciado?

Ensina Cristina Yu que a palavra “prerrogativa” é denominada como “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”(YU, 2009), concluindo-se, assim, que é vantagem de alguma pessoa por fazer parte de uma determinada classe, possuindo tratamento diferente dos demais.

Todavia, nota-se um confronto de real intensidade entre a Imunidade Parlamentar e o Princípio Constitucional de Igualdade, descrito no artigo 5º da Constituição Federal que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988).

Flávia Piovesan em um de seus artigos publicados pela Folha de São Paulo, conta um fato de um crime de homicídio, onde após a conclusão do inquérito policial, com todas as provas reunidas, o principal suspeito era um Deputado Estadual, que em observância aos princípios da Imunidade Parlamentar, fora por duas vezes solicitada à Assembleia Legislativa da Paraíba a autorização para a instauração do processo criminal, sendo o pedido indeferido nas duas vezes que foi proposto, exercendo então o Deputado, livremente, à época, seu quinto mandato consecutivo.

Segundo a Professora Flávia Piovesan:

A imunidade processual afronta o princípio da igualdade de todos perante a lei, que requer seja a lei aplicada de forma geral e genérica a todos os indivíduos, independentemente do cargo e da função que exerçam. Afronta ainda a chamada *accountability* e a exigência de responsabilização de todos os agentes públicos pelas ações que cometerem. O fato de exercer determinada função pública não pode ser escudo para atribuição de responsabilidades. A título de exemplo, merece menção o caso Pinochet (preso na Inglaterra e processado criminalmente) e o caso Milosevic (preso e indiciado pelo tribunal da ONU), bem como toda a tendência contemporânea de abolir as imunidades em razão do exercício de determinado cargo, tornando as pessoas públicas responsáveis pelos seus atos.

Basta, para tanto, citar o artigo 27 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional Permanente, de 1998, ao prescrever que o Estatuto será aplicável igualmente a todos, sem distinção alguma em cargo oficial, que não poderá eximir a responsabilidade penal e nem tampouco poderá ser motivo para a redução de pena. (PIOVESAN, 2001)

Piovesan (2001) afirma, ainda, que a vítima tem direito a uma proteção judicial, e não pode a lei excluir da presença do Judiciário a lesão ou a ameaça ao direito, conforme o artigo 5º, XXXV da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”.

Conflitando também com o Princípio do Acesso a Justiça, que é um direito de todos, essencial ao completo exercício pela cidadania, tendo o Estado o dever de investigar, processar e punir:

Todos esses princípios são consagrados pela Constituição de 1988 na qualidade de marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. Temos de romper o legado da imunidade parlamentar para os crimes comuns, por exigência dos princípios que regem o Estado de Direito, preservando a inviolabilidade parlamentar para os chamados delitos de opinião. Pelos mesmos argumentos, deve ser abolido o foro privilegiado -que afronta o princípio da igualdade- e o voto secreto no Parlamento - que afronta o princípio da publicidade e transparência. (PIOVESAN, 2001)

Nessa mesma linha, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça João Otávio de Noronha, pregou a desnecessária prerrogativa de foro dentro do cenário do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal sobre o escândalo do “mensalão”, afirmando que o Presidente da República, Ministros de Tribunais Superiores e Parlamentares são cidadãos em cargo de agentes públicos e, por isso, não deveriam ter uma legislação privilegiada, dizendo que “não sei nem se é um privilégio, mas acho que temos que acabar com esse foro de exceção.”.

Domingos Dutra, advogado, ex-Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores no período de 1995 à 1996, e Ex-Deputado Estadual pelo Partido no Maranhão entre 1991 e 1994, disse que:

O instituto da imunidade parlamentar, consagrado historicamente em nosso ordenamento constitucional, é uma garantia institucional imprescindível ao regime democrático, uma vez que diz respeito ao livre funcionamento do Poder Legislativo. A imunidade não é, assim, só um direito concreto do parlamentar; é sobretudo uma prerrogativa inerente ao Poder Legislativo, tanto quanto é a inamovibilidade do Judiciário ou o poder de veto do Executivo. A “Constituição cidadã”, assim denominada pelo saudoso Ulysses Guimarães, define em seu art. 53, de forma clara e indubitosa, a imunidade como direito do parlamentar de falar, opinar e votar de forma livre e soberana: “Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”. (DUTRA, 1998)

Para Domingos Dutra, o tema “Imunidade Parlamentar” em suas raízes é de total relevância e de suma importância, porém, torna-se um problema quando essas raízes se afloram e tomam rumos diferentes:

Nesses termos, a imunidade parlamentar deve ser exaltada e aplaudida como a liberdade de que o legislador precisa para discutir, polemizar, votar, investigar e opinar sobre qualquer assunto, dentro ou fora do Parlamento, sem o arbítrio ou a coação do Executivo, do Judiciário, do poder da mídia ou do poder econômico. O problema está nos parágrafos 1º e 3º do referido artigo, que dispõem que os membros do Congresso não podem ser presos nem processados sem prévia licença do Legislativo. Com isso, transformaram o instituto da imunidade no paraíso da impunidade, na medida em que ele tem sido o "guarda-chuva" de práticas ilícitas generalizadas. (DUTRA, 1998)

Dutra comenta, ainda, que:

Não compreendo por que o parlamentar que mata, frauda, corrompe, rouba ou trafica deve ser protegido pela imunidade. O que tem a ver a imunidade, destinada à proteção do parlamentar em atividades públicas legislativas, com os atos criminosos por ele praticados em suas relações privadas? É impossível confundir o direito de opinião, de crítica e de voto, necessário à atividade legislativa, com o crime. [...] Portanto, considero que o parlamentar acusado de práticas de ilícitos penais e civis não relacionadas com o direito de voz, crítica, opinião e voto deve ser processado e julgado, com todas as garantias legais e constitucionais a que tem direito qualquer cidadão. (DUTRA, 1998)

O que chama atenção no posicionamento de Dutra é o fato do período em que foi expressa, demonstrando que desde tempos passados a imunidade parlamentar encobre crimes.

Um exemplo atual desta situação é uma investigação da Polícia Federal, realizada no dia 13 de abril de 2017, interceptando uma conversa telefônica entre o Deputado Zezé Perrella (PMDB) e o seu colega Deputado Aécio Neves (PSDB), ocasião em que Perrella diz: “eu não faço nada de errado, eu só trafico droga”. (COSTA, 2017)

Vale ressaltar, também, a concepção de Paulo Fernando Silveira, ao afirmar que a imunidade é absoluta no âmbito restrito das funções congressualistas, diferente daquelas tidas como políticas, pois existe:

[...] a linha separando ações protegidas das mãos protegidas é a última entre 'atividade puramente legislativa' e 'matéria política'. Atividades legislativas incluem todas ações congressionais que são 'uma parte integral do processo deliberativo e comunicativo pelo qual os membros participam de comitês e procedimentos da Casa relativamente à consideração e passagem ou rejeição de legislação proposta ou referente a outras matérias que a Constituição coloca dentro da jurisdição de cada Casa. [...]

Desprotegidas matérias políticas incluem serviços providenciados aos parlamentares ajuda individual, procurando contratos governamentais, bem como na comunicação direta com o público, ou através da mídia ou de discursos manifestados fora do Congresso ou por meio de publicação de livros. Essa publicação externa não é protegida pela cláusula do discurso e do debate [imunidade no direito estadunidense] mesmo se o material publicado estava anteriormente conectado ao curso de uma atividade legislativa protegida. (SILVEIRA, 2001, p. 118-119)

A Constituição Federal ainda traz a possibilidade da sustação do processo, aspecto este já abordado, mas que merece um pouco mais de atenção, pois como muitos acusam, ali pode morar o oportunismo daqueles que fazem com que a prerrogativa se transforme em privilégio, motivo pelo qual traz à tona novas concepções que tal dispositivo constitucional mereça revisão.

Sob o crivo dos pensamentos abordados até o momento sobre a discussão de imunidade ou privilégio, as opiniões tratadas atingem como principal raciocínio que jamais o Poder Judiciário deveria estagnar o trâmite processual frente à sustação constitucional reservada à Casa Legislativa, ou melhor, não deveria existir esse dispositivo no §3º do artigo 53 da Constituição Federal:

§ 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. (BRASIL, 1988).

Comenta, ainda, Paulo Fernando Silveira:

[...] está, com todo respeito, passando da hora do Supremo Tribunal Federal deixar de pedir autorização para processar os deputados e senadores em crimes comuns não envolvendo a liberdade de opinião ou livre manifestação política, eis que lhe compete dizer e delimitar precisamente a imunidade parlamentar, exercendo sua função constitucional de frear o abuso do Congresso, que avocou inconstitucionalmente para si o poder decisório, usurpando competência essencialmente própria do Poder Judiciário. (SILVEIRA, 2001, p. 118-119)

Se antes da vigência da nossa atual Carta, o Judiciário pedia a permissão para processar, hoje o Egrégio Tribunal pode sustar o andamento diante do pedido da Casa, prorrogando a possibilidade de paralisar o andamento.

Outra hipótese acerca do que pode trazer dúvidas sobre a imunidade ser um privilégio ou não, está descrita no §2º do artigo 53 da Constituição Federal:

§ 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. (BRASIL, 1988)

O pressuposto de ser preso apenas em flagrante de crime inafiançável confronta mais uma vez o Princípio da Igualdade, pois já existem remédios jurídicos para inviabilizar o cerceamento da prisão ilegal, como: o *habeas corpus* e dependendo do caso, a liberdade provisória.

Desta forma, impediria que o curso criminal do processo fosse impedido por uma articulação política mesquinha, desinteressada quanto à vontade popular, além de poupar a pauta legislativa.

Considerações como estas abrangidas até o momento sobre esse capítulo, nos mostram com outros olhos o tema tratado da Imunidade Parlamentar, enquadrando a mesma como um privilégio legislativo, válido apenas para um indivíduo de um grupo ou classe social.

Versamos então, até o momento, sobre a acusação de a imunidade parlamentar ser um privilégio. Todavia, começaremos a abordar adiante pensamentos que definem a imunidade parlamentar como uma prerrogativa constitucional, que só é concedida aos parlamentares pelo fato de protegê-los, resguardando de expressar sua opinião, palavra ou voto a fim de que seja expressa com segurança e possa representar seu grupo ou etnia.

4.2. A imunidade parlamentar como uma prerrogativa institucional

Nos capítulos anteriores, foi ponderado que esta garantia é um instituto diretamente ligado à função legislativa, prerrogativa na qual os parlamentares se valem para exercer com independência as suas ações públicas. Tal posição é exteriorizada pelos doutrinadores com amplitude.

Alexandre de Moraes advoga o entendimento de que “são diversas as prerrogativas e vedações constitucionais previstas na Carta Magna aos membros do Poder Legislativo, todas com garantia de existência e independência do próprio Parlamento [...]” (MORAES, 2005, p. 1057).

Já Michel Temer diz que “conferem-se a deputados e senadores prerrogativas com o objetivo de lhes permitir desempenho livre, de molde a assegurar a independência do Poder que integram.” (TEMER, 2003, p. 129).

No mesmo entendimento, José Afonso da Silva (DA SILVA, 2005, p. 534) assegura que “a Constituição Federal de 1988 restitui aos parlamentares suas prerrogativas básicas [...]”. De igual conteúdo, Kildare Gonçalves Carvalho (CARVALHO, 2005, p. 626) leciona que “[...] as imunidades parlamentares não são constituídas como privilégios dos membros do congresso Nacional, mas têm finalidade pública não particular [...]”.

Como aborda Alexandre de Moraes (MORAES, 2005, p. 1057), as imunidades parlamentares se enquadram em garantias institucionais ou funcionais do Poder Legislativo sob o crivo do seu próprio parlamento, ou seja, a Imunidade Parlamentar está ligada a função, função esta de representação dos interesses do povo que o elegeram.

No mesmo sentido, Michel Temer (TEMER, 2003, p. 129) se coloca, dizendo que a Imunidade Parlamentar existe para assegurar o desempenho livre, tendo como razão a proteção à instituição e não o indivíduo.

Cumprido acrescentar, como já abordado, que a Imunidade Parlamentar tem a característica de irrenunciabilidade, dando ainda mais clareza ao entendimento de que a imunidade não está ligada ao indivíduo, mas sim à sua função, onde a partir do momento que o parlamentar não ocupar mais sua função, o mesmo não terá direito a essa prerrogativa legislativa.

Importante ressaltar, ainda, que essa prerrogativa não abrange interesse particular, mesmo sendo político, deixando ainda mais claro que seu principal objetivo é o do interesse público.

Como já questionado e citado, o princípio constitucional da igualdade se tornou um dos principais argumentos de ataque à Imunidade Parlamentar, tendo o atropelamento do referido quesito constitucional, como argumento utilizado contra esta prerrogativa, de modo que fosse tratada a Imunidade Parlamentar como um privilégio destinado a pessoas com interesses particulares, fugindo então do conceito de justiça, compilado com igualdade e abrindo espaço para uma proteção

privilegiada ao parlamentar que cometesse crime comum, sendo este impedido de ser preso, ou do processo ser suspenso, ou de um julgamento especial, ou até mesmo de ser esquecido no tempo do andamento processual.

Contudo, serão demonstrados conceitos distintos dos questionamentos que até o momento usaram o “Princípio da Igualdade” como arma para desmoralizar as prerrogativas parlamentares.

Neste passo, para melhor entendimento, há de se falar que o princípio da igualdade abarca os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, formando então o que podemos chamar de “tripé constitucional”, que fornece a base para nossa sociedade atual.

O grande filósofo e escritor Platão (PLATÃO, 2000), em seu tempo, dizia que na “[...] ideia de igualdade absoluta (...) todos são iguais e devem ser tratados igualmente, independentemente da situação [...]”, revelando o conceito de igualdade absoluta, no qual nos prende aos tratamentos iguais a todos e de todos os modos.

Diferente dessa abordagem feita por Platão, e após uma evolução sobre a ideia de igualdade, existindo atualmente diversos conceitos sobre esse instituto, sendo um desses abordado por Alexandre de Moraes, que aduz a respeito da igualdade proporcional sobre o crivo do tema das prerrogativas, colha-se:

Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo Direito [...]. (MORAES, 2012. p. 40)

Alexandre de Moraes, de maneira brilhante, aborda a questão tratada ensinando que quando há uma finalidade constitucional para a quebra do princípio da igualdade, esta não está nada mais, nada menos, que fazendo jus ao conceito de justiça.

Essa finalidade que causa uma desigualdade deve estar inclinada a um propósito, a fim de alcançar algum objetivo acolhido pelo Direito, seja ele taxativo ou implícito, sendo importante que haja uma relação de equilíbrio entre os métodos empregados para a conclusão da finalidade.

Outro ponto muito criticado e já comentado sobre a Imunidade Parlamentar está previsto no caput do artigo 53, da Constituição Federal, que nos traz a ideia de que o parlamentar não responderá em âmbito cível pelas suas palavras, votos e opiniões, não sendo obrigado a indenizar por danos morais ou materiais decorrente de suas palavras, ainda que ofensivas.

Sobre esse entendimento o STF decidiu:

A incidência da imunidade parlamentar material – por tornar inviável o ajuizamento da ação penal de conhecimento e da ação de indenização civil, ambas de índole principal – afeta a possibilidade jurídica de formulação e, até mesmo, de processamento do próprio pedido de explicações, em face da natureza meramente acessória de que se reveste tal providência de ordem cautelar. (...) Onde não couber a responsabilização penal e/ou civil do congressista por delitos contra a honra, porque amparado pela garantia constitucional da imunidade parlamentar material, aí também não se viabilizará a utilização, contra ele, da medida cautelar da interpelação judicial. ([AC 3.883 AgR, rel. min. **Celso de Mello**, j. 10-11-2015, 2ª T, DJE de 1º-2-2016.]

O Supremo Tribunal Federal, através do Ministro Celso de Mello, acrescenta que a Imunidade Parlamentar afeta na possibilidade jurídica de formulação de uma ação de indenização civil. Porém, será que esse impedimento tornaria o parlamentar imune de tudo e contra todos?

A lógica dessa prerrogativa se deduz sobre o preceito que apenas poderá ter o parlamentar esse escudo protetor, se o mesmo praticar esse ato em seu exercício ou contendo esses atos conteúdo referente ao seu trabalho. Dessa maneira, não responderá por crime contra a honra, apologia ao crime, também como incitação ao uso de drogas, racismo, ameaça, entre outros, se dito em função do seu exercício.

Ainda em resposta ao questionamento apresentado no parágrafo anterior, o artigo 55 da Constituição Federal, nos traz a possibilidade da perda do mandato do Deputado ou Senador, que com isso perderá também a sua imunidade, como por exemplo, o caso do Ex-Deputado Federal Eduardo Cunha, que teve seu mandato cassado em uma Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo motivo em que o mesmo tivesse mentido, deixando evidente o uso de fraude com o objetivo de cobrir uma realidade de patrimônios fora do Brasil, tendo como resultado essa atitude a dissolução do seu mandato.

Sendo assim, diferentemente de algumas opiniões tratadas anteriormente, os parlamentares também seguem uma linha, não sendo estes cobertos pela

imunidade em determinados crimes que não identifiquem com o cargo e função de representação do povo que ali os colocaram.

Como já tratado, a imunidade parlamentar alcança ambientes fora do Congresso, conforme explica o Supremo Tribunal Federal:

Ofensas em entrevistas a meios de comunicação de massa e em postagens na rede social WhatsApp. O ‘manto protetor’ da imunidade alcança quaisquer meios que venham a ser empregados para propagar palavras e opiniões dos parlamentares. Possível aplicação da imunidade a manifestações em meios de comunicação social e em redes sociais. Imunidade Parlamentar. A vinculação da declaração com o desempenho do mandato deve ser aferida com base no alcance das atribuições dos parlamentares, As ‘funções parlamentares abrangem, além da elaboração das leis, a fiscalização dos outros Poderes e, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias, fundamental para o desenvolvimento da democracia’ – Recurso Extraordinário com Repercussão Geral 600.063, rel. Min. Roberto Barroso. Imunidade Parlamentar. Parlamentares em posição de antagonismo ideológico. Presunção de ligação de ofensas ao exercício das ‘atividades políticas’ de seu prolator, que as desempenha ‘vestido de seu mandato parlamentar, logo, sob o manto da imunidade constitucional’. Afastamento da imunidade parlamentar apenas ‘quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida. (AO 2002, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 02/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 25-02-2016 PUBLIC 26-02-2016)

Dessa forma, o parlamentar tem a prerrogativa fora de seu ambiente de trabalho, denominada de “imunidade relativa”, motivo pelo qual o crime coberto pela imunidade deverá ter conexão ou um vínculo com a função parlamentar.

Destarte, presume-se que as palavras proferidas no plenário da casa serão cobertas pela “imunidade absoluta”, não importando o conteúdo das declarações, conforme ensina o Ministro Carlos Ayres Brito:

[...] Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nestas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada ‘conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar’ (Inq. 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembleia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade [...]. (RE 462043, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, julgado em 13/11/2009, publicado em DJe-236 DIVULG 16/12/2009 PUBLIC 17/12/2009)

Recentemente, no dia 15 de agosto de 2017, a terceira turma do Superior Tribunal de Justiça, manteve a condenação na esfera cível do Deputado Jair

Bolsonaro pela suposta ofensa proferido no debate dentro da Casa Legislativa contra a Deputada Maria do Rosário.

Ocorre que, Bolsonaro ao assistir Maria do Rosário defender um criminoso, vulgo “Champinha”, que violentou e estuprou um casal de namorados durante dias, o mesmo iniciou uma discussão sobre o assunto, ocasião em que a Deputada Maria do Rosário lhe chamou, sem nenhum motivo, de “estuprador”. Em resposta à Deputada, Bolsonaro disse: “eu não te estupro, porque você não merece” (BOLSONARO, 2016).

Tal fala teve uma grande repercussão na mídia, onde em uma reportagem, dias depois, o Deputado Bolsonaro repetiu o ato em uma entrevista em rede aberta, motivo pelo qual, o mesmo foi condenado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal a pagar uma indenização de dez mil reais, a título de danos morais, para a Deputada Maria do Rosário.

O Supremo Tribunal Federal compreendeu que as palavras ditas pelo Deputado Bolsonaro não tinha vínculo com sua função. Por esse motivo decidiu o Supremo Tribunal Federal que:

[...] o parlamentar é acusado de incitação ao crime de estupro, ao afirmar que não estupraria uma Deputada Federal porque ela “não merece”; (ii) o emprego do vocábulo “merece”, no sentido e contexto presentes no caso sub judice, teve por fim conferir a este gravíssimo delito, que é o estupro, o atributo de um prêmio, um favor, uma benesse à mulher, revelando interpretação de que o homem estaria em posição de avaliar qual mulher “poderia” ou “mereceria” ser estuprada. (Inq 3932, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 21/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-192 DIVULG 08-09-2016 PUBLIC 09-09-2016)

Em sua defesa, Jair Bolsonaro disse que enquanto estiver em seu cargo de Deputado, não poderá ser processado por suas palavras, vez que está amparado pelo instituto da Imunidade Parlamentar. (BOLSONARO, 2016).

Todavia, o referido episódio gerou muitas polêmicas e debates, uns contra a atitude tomada pelo Deputado, e outros que entendem que o Deputado está amparado pelo instituto da Imunidade Parlamentar. Mas, como saber sobre quais palavras ditas, a imunidade parlamentar incidirá? Estendem-se diversos posicionamentos quanto ao pretendido, criando um embate a ser resolvido.

O instituto da Imunidade Parlamentar tem encontrado limite em determinadas restrições, tendo essas a finalidade de não fazer com que a Imunidade Parlamentar seja interpretada como uma proteção, mas sim passar a imagem que essas prerrogativas são atribuições de responsabilidade e garantia para eventuais crimes estranhos ao trabalho do parlamentar, que poderiam impedir o seu trabalho.

Sendo esperada do parlamentar uma postura de respeito, quando este age de forma diferente, suas prerrogativas criam uma sensação de impunidade, podendo gerar um desrespeito à sociedade brasileira, principalmente quando os mesmos se afogam em desejos delituosos e usam suas prerrogativas como um privilégio, ao invés de gerar o fortalecimento do Poder Legislativo para que assim possa a sociedade brasileira desfrutar de um trabalho justo e honesto.

É notório que a coletividade brasileira tem certo preconceito com os políticos, tendo reais motivações quanto essa atitude, motivo pelo qual se cria a necessidade de uma reavaliação aos seus princípios e institutos, a fim de conceber maior participação do povo nas eleições dos seus representantes.

A população brasileira, ao criticar os políticos, deve se lembrar de quem os elegeu. Daí a importância do cidadão analisar – com sabedoria – ao escolher quem o irá representar, para que, antes de elegê-lo, conheça a vida e os pensamentos do seu eleitor.

Sabemos que a Constituição Federal é uma Carta nova em comparação às Constituições dos países vizinhos, bem como já foi explanado que antes dela antecederam muitas outras que mudaram o seu conteúdo ao longo do tempo.

Existem diversas opiniões e propostas de emenda à Constituição quanto à mudança no que se refere à Imunidade Parlamentar, como por exemplo, a PEC 119/2007, que visa acabar com a imunidade processual civil e penal dos Deputados e Senadores, resguardando, porém, a inviolabilidade por opinião, palavra e voto. (NAZIF, 2007).

Essa preocupação com a mudança do texto constitucional referente às Imunidades Parlamentares advindas com a Emenda Constitucional nº 35/01 é antiga, mostrando desde o seu início de vigência, as opiniões contrárias e as dúvidas quanto à aplicação do instituto. Ressalta-se que o sentimento e opiniões

contrárias crescem ainda mais com o número de crimes, destacando-se o crime de corrupção ativa e passiva que envolve muitos dos nossos parlamentares, que por gozarem da imunidade, são favorecidos, mesmo atuando como criminosos.

Em seus primórdios, a Imunidade Parlamentar servia de ferramenta de defesa para os benefícios da sociedade, tendo como quesito para essa prerrogativa a autonomia dos representantes do povo e a liberdade de manifestação.

Todavia, o amparo na atualidade tornou-se excessivo, tendo como análise o número de impunidades supridas pela imunidade, conforme ensina Eloy Garcia:

A imensa maioria dos autores que se tem ocupado em estudar este tema, atribuem a crise da imunidade a toda uma série de corruptela que de fato marcam o funcionamento prático da instituição, e não ao desmoronamento dos pressupostos constitucionais que a fizeram possível. Para este setor da doutrina, a solução da crise seria dada por uma modificação normativa – a introdução do silêncio positivo, o controle das decisões do parlamento pelo tribunal constitucional – que devolveram as coisas para onde deveriam estar. Obviamente, a tese que aqui se sustenta é a contrária, isto é, que, havendo desaparecido total ou parcialmente os pressupostos que historicamente fundamentaram a imunidade parlamentar, sua sobrevivência se faz hoje por hoje mais que discutível e em todo o caso requer um reajuste político de suas funções, alcance e significação da instituição. (GARCIA, 1989, p.82)

Embora a Imunidade Parlamentar no Brasil seja destinada à proteção do Parlamento, a fim de garantir aos parlamentares sua liberdade de opinião, palavras e votos, bem como de prisão e processamentos para manutenção da função legislativa, atualmente, o país reflete a imagem onde esta prerrogativa virou um escape para impunidade, deixando de existir essa prerrogativa em razão de sua função.

Mas qual seria a solução para tal desordem sobre o tema Imunidade Parlamentar? Seria melhor acabar com essa prerrogativa? Ou seria mais vantajoso mantê-la, vez que os representantes do povo precisam sim desse benefício constitucional para o seu trabalho?

Optar pela extinção da imunidade parlamentar significa que os representantes não atuarão com plena eficiência, vez que estarão retidos de prestar seus serviços defendendo suas ideias e opiniões.

Todavia, caso a referida prerrogativa continue sendo utilizada como um privilégio é sinal de que aceitamos uma instituição que deixou suas principais

características para tornar um preceito de impunidade, cedendo nossa pátria nas mãos de criminosos de terno e gravata, que usam as prerrogativas de suas funções para camuflar seus crimes, podendo então decretar luto ao Legislativo, e logo as bases dos outros dois poderes, quais sejam o Executivo e o Judiciário.

5. CONCLUSÃO

Ao abordar o assunto trazido nesse trabalho, houve a preocupação em detalhar o conceito do tema discutido, tema este que, embora tenha sua base constitucional e princípios enraizados, ainda é um ponto causador de dúvidas ao meio social em que vivemos.

Foi mencionado que a Imunidade Parlamentar consiste em garantias exemplificadas em dispositivos legais, tendo como função preservar os parlamentares, dispondo-lhes em razão do seu exercício prerrogativas, que os asseguram a mais ampla liberdade de exteriorização de suas opiniões e protegendo-os contra abusos e violações por parte daquilo que se conhece como sistema de freios e contrapesos entre os poderes.

Tais prerrogativas não alcançam apenas um parlamentar, mas todo o corpo dos representantes do povo no Congresso Nacional, que estão em função do Poder Legislativo.

Cumprir mencionar que a Imunidade Parlamentar é um instituto que já vem sendo discutido ao longo dos tempos, motivo pelo qual foram observadas as inúmeras diferenças e alterações nas Constituições mencionadas, evidenciado que o instituto ainda está em constante evolução, sendo atualmente tratado no artigo 53 da Constituição Federal, que atribui aos parlamentares as prerrogativas material, formal e de foro.

É de suma importância lembrar que o princípio da irrenunciabilidade também se fez presente, vez que abraça as referidas prerrogativas, apontando que estas só existem para proteger o parlamentar quando estiver no exercício de sua profissão, não podendo este tentar se afastar dessa prerrogativa, pois se assim quiser, terá que desistir de sua carreira de representante do povo.

Ao exemplificar a Imunidade Parlamentar em seu contexto fático, foi analisado o posicionamento de grandes pensadores que discorreram sobre essa temática, criando um caminho para que, assim, fosse explanado acerca do “tema principal” que aborda a dúvida quanto à real finalidade da imunidade parlamentar: prerrogativa ou privilégio?

Tal capítulo, intitulado como: “Imunidade Parlamentar: prerrogativa institucional ou um privilégio pessoal?”, demonstrou os dois lados da moeda, não podendo deixar de apresentar opiniões de escritores, doutrinadores e até mesmo, a opinião de ex-parlamentares.

Ao mediar os prós e contras, foi ressaltado que a Imunidade Parlamentar é um instituto que tem total relevância aos representantes do povo, e que só com estas, os parlamentares terão a liberdade de expressão para defender as ideias e opiniões de seus representados.

Nesse sentido, percebe-se que a Imunidade Parlamentar tem uma função de grande importância, mas quando analisado o contexto atual do país, saindo das entrelinhas, nota-se o desvio dessa função, que tem sido utilizada por alguns parlamentares como um privilégio, deixando de apresentar caráter de garantia da função Legislativa e transformando em critério para impunidade de atividades contrárias.

Assim sendo, conclui-se que as prerrogativas que norteiam a Imunidade Parlamentar possuem – urgentemente – a necessidade de revisão. Porém, em meio a um país exposto a tanta corrupção, será que é possível esperar tal feito? Será que, um dia, iremos sair de “um sonho intenso”? Frase esta de propriedade do brilhante Joaquim Osório Duque Estrada, utilizada ao escrever o Hino Nacional Brasileiro.

É certo que o sonho de toda a população brasileira é ver uma nação em que a transparência e a justiça andam de mãos dadas, não sendo o Brasil lembrado apenas pelo brilhantismo do futebol, mas, principalmente, por uma política liberta de suas máculas e rugas, acompanhada de um povo heroico que respira livre e honrado por pisar em uma terra regada de muito suor, mas também de muitos frutos de vitória.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Atino. **Orações de Cícero**. Ed. W.M. Jackson Inc., 1949.

BARBOSA, Ruy Caetano. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva 1933.

BOLSONARO, Jair Messias. **G1**, 21 de junho de 2016, Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/bolsonaro-vira-reu-por-falar-que-maria-do-rosario-nao-merece-ser-estuprada.html>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 11 edição, Ed. Del Rei, 2005.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**, Ed. Del Rei. 11ª edição, Belo Horizonte, 2005.

COSTA, José Perrella de Oliveira. **G1**, 30 de maio 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/grampo-da-pf-mostra-bronca-de-aecio-em-zeze-perrella-por-declaracao.ghtml>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 26ª edição Ed. Malheiros, 2006.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Ed. Malheiros, São Paulo, 2005.

DIAS, Chizué Koyama, **Dicionário Jurídico de Bolso**, Ed. Jurídica Mizuno, 1ª edição, 2004.

DINIZ, Maria Helena, **Dicionário Jurídico**, 2ª edição, Ed. Saraiva, 2005.

DUTRA, Domingos. **Folha de São Paulo**, 14 de março de 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz14039810.htm> >. Acesso em: 25 de ago. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, Ed. Saraiva, 32ª ed. São Paulo/SP, 2006.

FERREIRA, Pinto. *apud* Jorge Kuranaka. 2002.

GARCIA, Eloy. **Immunidad parlamentaria y estado de partidos**. Madrid: Editorial Tecnos SA, 1989.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2. Ed., Rio de Janeiro, 2004, p. 405.

HORTA, Raul Machado. **Imunidades parlamentares**. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 4, nº 15/16, jul./set. 1967.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**, Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

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

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, Ed. Jurídico Atlas, São Paulo, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**, Ed Atlas S. A., 5ª edição, São Paulo, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed., rev. e atual. até a EC nº 68/11 e Súmula Vinculante 31. São Paulo: Atlas, 2012.

NORONHA, João Otávio de. **Estadão**, 31 de dezembro de 1969. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,no-stj-critica-ao-foro-especial,39459>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

NAZIF, Mauro. **Câmara dos Deputados**, 12 de julho de 2007, Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=35975>>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

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

PIOVESAN, Flávia. **Folha de São Paulo**, 04 de julho de 2001. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0407200110.htm> >. Acesso em: 25 de ago. 2017.

PLATÃO. **A república**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Devido Processo Legal**, 3ª edição, Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**, 19ª edição, Ed. Malheiros, 2003.

YU, Cristina. Dicionário Informal, 15 de junho de 2009, Disponível em: < <http://www.dicionarioinformal.com.br/prerrogativa/> >. Acesso em: 01 de setembro de 2017.