

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS - CEJURPS
CURSO DE DIREITO**

**IMUNIDADE PARLAMENTAR NA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

CARLOS EDUARDO DUTRA

Itajaí (SC), novembro de 2009

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS - CEJURPS
CURSO DE DIREITO**

**IMUNIDADE PARLAMENTAR NA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

CARLOS EDUARDO DUTRA

Monografia submetida à Universidade
do Vale do Itajaí – UNIVALI, como
requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Msc. Juliano Luis Cavalcanti

Itajaí (SC), novembro de 2009

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus, por ter dado forças para enfrentar todos os desafios que a vida proporciona com garra, coragem e sem medo de errar.

Aos meus pais Aldori e Vera Lúcia, e ao meu irmão Thiago, pelo grande apoio dado durante todo o período acadêmico, pois sem eles em minha vida nada seria possível.

Agradeço a minha Avó Hilda Martins, pelo seu exemplo de vida, bem como por todo o apoio dado em todos os momentos de minha vida.

A minha namorada Lara, pela ajuda constante na realização do presente trabalho, bem como pela compreensão nos momentos que estive ausente de seu convívio em decorrência da concretização desta pesquisa.

Aos meus tios Tatiane e Juliano pela presença constante em minha vida, e por todas as lições jurídicas e de ética profissional que jamais serão esquecidas.

Aos meus padrinhos Luiz Olavo e Maria de Lurdes, mesmo estando longe, sempre soube da grande torcida, incentivo e carinho dispensados a mim.

Ao meu tio José Carlos Martins, pela enorme e fundamental contribuição na consecução deste trabalho.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, primeiramente aos meus pais Aldori e Vera Lúcia, pessoas fundamentais que além de me darem a vida são exemplos de coragem, perseverança e honestidade.

A minha namorada Lara, por tudo que você significa em minha vida meu amor, além de ser a amiga e companheira de todas as horas, foi quem sempre acreditou em minha capacidade e compartilhou de todas as alegrias e angústias nesta longa jornada, pessoa essencial e sem igual.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí, 03 de novembro de 2009

**Carlos Eduardo Dutra
Graduando**

PÁGINA DE APROVAÇÃO

A presente monografia de conclusão do Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, elaborada pelo graduando Carlos Eduardo Dutra, sob o título Imunidade Parlamentar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi submetida em 19 de novembro de 2009 à banca examinadora composta pelos seguintes professores: Professor Msc. Juliano Luis Cavalcanti (presidente) e Professor Ms. Clóvis Demarchi (membro), e aprovada com a nota 10 (dez).

Itajaí, 19 novembro de 2009

**Professor Msc. Juliano Luis Cavalcanti
Orientador e Presidente da Banca**

**Professor Msc. Antônio Augusto Lapa
Coordenação da Monografia**

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
AI-5	Ato Institucional nº. 5 de 1968
APF	Auto de Prisão em Flagrante
Art.	Artigo
CPIB/1824	Constituição Política do Império do Brasil de 1824
CEUB/1891	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891
CEUB/1934	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934
CEUB/1937	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937
CEUB/1946	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946
CRFB/1967	Constituição da República Federativa do Brasil de 1967
EC 01/1969	Emenda Constitucional nº. 01, de 30 de outubro de 1969
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC 35/2001	Emenda Constitucional nº. 35, de 20 de dezembro de 2001
LOM	Lei Orgânica Municipal
nº.	Número
STF	Supremo Tribunal Federal

ROL DE CATEGORIAS

Rol de categorias que [o] Autor[a] considera estratégicas à compreensão do seu trabalho, com seus respectivos conceitos operacionais.

Imunidade

[...] Conjunto de isenções, vantagens, prerrogativas ou privilégios outorgados por lei a alguém em razão do cargo ou função que exerce. [...].¹

Parlamento

[...] indica a assembléia ou assembléias, que têm por função elaborar as leis, votando-as e aprovando-as, formar e aprovar os orçamentos e praticar todos os atos legislativos, e outros, que lhe forem atribuídos pela Constituição.²

Parlamentar

[...] membro do Poder Legislativo.³

Imunidade Parlamentar

[...] São privilégios outorgados, em face do direito comum, pela Constituição aos membros do Congresso para que estes possam ter um bom desempenho nas suas funções.⁴

Imunidade Parlamentar Formal

Imunidade formal é o instituto que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou, ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação.⁵

¹ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2. p. 792.

² SILVA, De Plácido E, *Vocabulário Jurídico*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 589.

³ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. v. 3. p. 521.

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 4. tomo I. p. 206.

⁵ MORAES. Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 410.

Imunidade Parlamentar Material

A imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos. [...].⁶

⁶ MORAES. Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 406.

SUMÁRIO

RESUMO	XI
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	5
IMUNIDADE PARLAMENTAR	5
1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES QUANTO À ORIGEM DO ESTADO	5
1.2 TEORIA DA SEPARAÇÃO (TRIPARTIÇÃO) DOS PODERES.....	6
1.2.1 BREVE HISTÓRICO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES	7
1.2.2 O PODER É UNO	10
1.2.3 A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NOS ESTADOS CONTEMPORÂNEOS	11
1.2.3.1 <i>Independência e harmonia dos poderes</i>	12
1.2.3.2 <i>Freios e contrapesos</i>	14
1.2.3.3 <i>Funções típicas e atípicas</i>	14
1.3 BREVE HISTÓRICO DO PODER LEGISLATIVO (PARLAMENTO)	16
1.4 CONCEITOS GERAIS DE IMUNIDADES PARLAMENTARES	19
1.5 SURGIMENTO E HISTÓRICO EVOLUTIVO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR	22
1.5.1 SURGIMENTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES NA INGLATERRA	23
1.5.2 SURGIMENTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES NA FRANÇA.....	25
1.5.3 HISTÓRICO EVOLUTIVO DO INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL ..	27
CAPÍTULO 2	38
ESPÉCIES DE IMUNIDADES PARLAMENTARES.....	38
2.1 INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR (IMUNIDADE MATERIAL).....	38
2.1.1 CONCEITO.....	38
2.1.2 OBJETO	40
2.1.3 NATUREZA JURÍDICA	41
2.1.4 CARACTERÍSTICAS.....	42
2.1.4.1 <i>De ordem pública</i>	43
2.1.4.2 <i>Irrenunciável</i>	43
2.1.4.3 <i>Absoluta</i>	44
2.1.4.4 <i>Perpétua</i>	46
2.1.4.5 <i>Nexo causal entre o ato inviolável e a atividade parlamentar</i>	47
2.2 IMUNIDADE PARLAMENTAR FORMAL.....	49
2.2.1 CONCEITO.....	50
2.2.2 OBJETO	51
2.2.3 NATUREZA JURÍDICA	52
2.2.4 CARACTERÍSTICAS.....	53
2.2.4.1 <i>De ordem pública</i>	53
2.2.4.2 <i>Irrenunciável</i>	55
2.2.4.3 <i>Relativa</i>	57
2.2.4.4 <i>Temporária</i>	58
2.2.5 ALCANCE DA PROTEÇÃO	58
2.2.5.1 <i>Imunidade (formal) contra a prisão</i>	59

2.2.5.2 <i>Imunidade (formal) processual</i>	62
2.3 BREVE EXPOSIÇÃO DAS DEMAIS PRERROGATIVAS ASSEGURADAS AOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO	64
2.4 BREVE EXPOSIÇÃO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES NO BRASIL	65
2.4.1 MUNICÍPIOS.....	66
2.4.2 ESTADOS.....	69
2.4.3 UNIÃO.....	71
CAPÍTULO 3	72
ANÁLISE CRÍTICA DO INSTITUTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES	72
3.1 AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELAS EC 35/2001 E AS CONSEQUÊNCIAS GERADAS AO INSTITUTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES	72
3.1.1 BREVE EXPOSIÇÃO DA INVIOABILIDADE E IMUNIDADE PARLAMENTAR NO TEXTO ORIGINAL DA CRFB/1988.....	73
3.1.1.1 <i>Inviolabilidade parlamentar</i>	73
3.1.1.2 <i>Imunidades parlamentares</i>	74
3.1.1.2.1 <u>Imunidade parlamentar contra a prisão</u>	<u>74</u>
3.1.1.2.2 <u>Imunidade parlamentar processual</u>	<u>75</u>
3.1.2 AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA EC 35/2001.....	78
3.1.3 CONSEQUÊNCIAS GERADAS AO INSTITUTO COM A PROMULGAÇÃO DA EC 35/2001	81
3.2 AS ATUAIS DISPOSIÇÕES DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES E A GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO.....	84
3.3 IMUNIDADE PARLAMENTAR X GARANTIA DE IMPUNIDADE AOS PARLAMENTARES.....	89
3.3.1 PRIVILÉGIO X PRERROGATIVA	89
3.3.2 O DECORO PARLAMENTAR COMO LIMITADOR DE POSSÍVEIS ABUSOS	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	101

RESUMO

Para a existência de um Estado Democrático de Direito, onde sejam garantidos os direitos fundamentais do cidadão, bem como exista a plena representação política, que no Brasil é exercida preponderantemente pelo Poder Legislativo, necessário se faz que essa função, essencial para o Estado seja, exercida por seu titular de forma livre e independente. Deste modo, o presente trabalho tem por escopo estudar a Imunidade Parlamentar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para tanto parte-se inicialmente a uma breve apreciação da origem e evolução do Estado, a teoria da separação (tripartição) dos poderes e um breve histórico do Parlamento, bem como apresentando e abordando o conceito de imunidades parlamentares, destacando também o seu histórico evolutivo na Inglaterra, França e Brasil. Num segundo momento, estudam-se as espécies de imunidades parlamentares, abordando todas as suas peculiaridades e características, isto na ordem constitucional vigente, já, com as alterações introduzidas pela EC 35/2001, abordando também a abrangência das imunidades no âmbito dos Poderes Legislativos Municipal, Estadual e Federal. Por fim, realiza-se uma análise crítica do instituto das imunidades parlamentares, apresentando as alterações e as consequências geradas ao instituto com a promulgação da EC 35/2001, avaliando se as imunidades, conforme dispostas na CRFB/1988, conferem a independência do Poder Legislativo brasileiro. Por último, discuti-se se as imunidades parlamentares são prerrogativas que, além de garantir a independência do Poder Legislativo, também asseguram a impunidade de congressistas desonestos. Utilizou-se na fase de investigação o método indutivo, sendo o resultado do relatório composto na base lógica indutiva da presente pesquisa.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Independência. Imunidades. Inviolabilidades.

INTRODUÇÃO

A presente Monografia tem como objeto a Imunidade Parlamentar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O seu objetivo é realizar o estudo das prerrogativas parlamentares instituídas na CRFB/1988, visto que as imunidades estão estabelecidas com a finalidade de assegurar a independência do Poder Legislativo e garantir a liberdade de expressão dos parlamentares no exercício de suas nobres funções, isto também com objetivo de resguardar o regime democrático brasileiro.

Todavia, as imunidades parlamentares são temas que têm grande repercussão no seio da população brasileira, visto que existem legisladores que se utilizam de tal privilégio para acobertar suas negociatas e a prática de crimes. Deste modo, a presente pesquisa também tem por objetivo estudar se as imunidades parlamentares também são meios que asseguram a impunidade de parlamentares.

Outro enfoque a ser dado com o presente estudo é decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº. 35, de 20 de dezembro de 2001. Nesta foi realizada alteração substancial no instituto das imunidades parlamentares, sendo reduzido o campo de sua atuação, desta maneira houve muitas indagações que o advento da EC 35/01 poderia ter extinguido as imunidades conferidas aos parlamentares.

Para tanto, iniciar-se-á o Capítulo 1, tratando primeiramente, mesmo que de forma breve, da origem e evolução do Estado, tendo em vista ser assunto indispensável ao início de qualquer estudo envolvendo relações sociais e políticas. Após isto, a teoria da separação (tripartição) dos poderes e um breve histórico do surgimento do Poder Legislativo serão apresentados.

Ainda, neste Capítulo, estudar-se-á a imunidade parlamentar, o seu conceito geral, o seu surgimento tanto na Inglaterra quanto na

França. Ao final do Capítulo, será visto o histórico evolutivo das imunidades parlamentares no Brasil.

No Capítulo 2, será apresentada e analisada, isoladamente, cada uma das espécies de imunidades parlamentares, abordando o seus respectivos conceitos, objeto protegido, natureza jurídica e suas características, tudo de conformidade com o texto constitucional vigente, já, com as alterações introduzidas pela EC 35/2001. Ainda, será estudada a abrangência das imunidades parlamentares no âmbito dos Poderes Legislativos Municipal, Estadual e Federal; e, ao final, mesmo não fazendo parte do intento principal do presente trabalho, serão apresentados os demais privilégios, constitucionalmente, assegurados aos membros do Poder Legislativo brasileiro.

No Capítulo 3, serão analisadas as possíveis críticas existentes sobre as garantias parlamentares. Desta forma, serão estudadas as alterações e as consequências geradas ao instituto das imunidades parlamentares com a promulgação da EC 35/2001, bem como avaliar-se-á se as imunidades conforme dispostas na CRFB/1988 conferem a independência do Poder Legislativo brasileiro. Por fim, será abordado se as imunidades parlamentares são prerrogativas que garantem a impunidade de congressistas desonestos.

O presente Relatório de Pesquisa encerrar-se-á com as Considerações Finais, nas quais serão apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre as imunidades parlamentares.

Para a presente monografia foram levantados os seguintes questionamentos:

Estas prerrogativas asseguradas aos Deputados Federais e Senadores da República são também asseguradas aos parlamentares dos demais entes da federação?

Ao questionamento foi atribuída a seguinte hipótese:

As imunidades parlamentares são asseguradas nos demais entes da federação, todavia são conferidas de maneira mais restrita em comparação às imunidades garantidas aos membros do Poder Legislativo Federal.

A Emenda Constitucional nº. 35 de 20 de dezembro de 2001 extinguiu o instituto das imunidades parlamentares?

Para o presente questionamento foi levantada a seguinte hipótese:

A Emenda Constitucional nº. 35 de 20 de dezembro de 2001 não extinguiu o instituto das imunidades parlamentares, porém tão somente alterou substancialmente as suas disposições e regramentos de maneira a limitar o seu campo de atuação;

A imunidade parlamentar conforme está delineada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante independência ao Poder Legislativo?

Ao aludido questionamento foi levantada a seguinte hipótese:

O instituto das imunidades parlamentares conforme está posto na CRFB/88, em uma análise superficial sobre a temática, mostra estar garantindo a independência ao Poder Legislativo, visto que diante de suas disposições, garante as imunidades necessárias para o exercício da função legislativa.

No ordenamento jurídico brasileiro, a imunidade parlamentar é uma garantia conferida aos parlamentares de modo a assegurar a independência do Poder Legislativo, ou também se apresenta como uma garantia à impunidade destes parlamentares?

Ao questionamento foi dada a seguinte hipótese:

Com a promulgação da EC 35/2001, buscou limitar o campo de atuação das imunidades conferidas aos membros do Poder Legislativo, assim objetivou-se restringir o uso indevido destes meios por parlamentares para se verem impunes de possíveis ações perante o Poder Judiciário;

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação,⁷ foi utilizado o Método Indutivo⁸; na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano⁹, e o Relatório dos Resultados expresso na presente Monografia é composto na base lógica Indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente¹⁰, da Categoria¹¹, do Conceito Operacional¹² e da Pesquisa Bibliográfica¹³.

⁷ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido[...]. In: PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007. p. 101.

⁸ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. In: PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 104.

⁹ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) In: LEITE, Eduardo de oliveira. *A monografia jurídica*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

¹⁰ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” In: PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 62.

¹¹ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” In: PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 31.

¹² “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. In: PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 45.

¹³ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. In: PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 239.

CAPÍTULO 1

IMUNIDADE PARLAMENTAR

Este capítulo tem por escopo apresentar o histórico do instituto da imunidade parlamentar, fazendo-se necessário, primeiramente, apresentar breves considerações quanto à origem e evolução do Estado, a teoria da separação dos poderes, um breve histórico do surgimento do Poder Legislativo e estudo da imunidade parlamentar, o qual traz o seu conceito, o seu surgimento, tanto na Inglaterra quanto na França. Ao final, histórico evolutivo das imunidades no Brasil é apresentado.

1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES QUANTO À ORIGEM DO ESTADO

Primeiramente, antes de aprofundar-se no estudo dos propósitos deste capítulo, cumpre abrir parêntese para apresentar, mesmo com enfoque meramente introdutório, a origem do Estado.

Quanto à origem e formação do Estado, existem divergências doutrinárias, porém são admitidas duas teorias. A primeira defende a formação natural com origem na família ou também na formação decorrente de atos de força (conquistas territoriais). Já, a segunda teoria é da formação contratualista do Estado, a qual defende o seu surgimento através da vontade dos homens.¹⁴

Na evolução do Estado, há uma sequência que compreende cinco momentos históricos: o *Estado Antigo* (Teocrático),¹⁵ o mais remoto, tendo por características básicas a sua natureza unitária e o grande apego a religião; o *Estado Grego*, com a peculiaridade de se estabelecer em Cidades-Estados, tendo

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 54.

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 62 - 63.

como características a igualdade perante a lei, livre acesso dos cidadãos às funções públicas e direito a liberdade de expressão.¹⁶

Ainda, verificam-se o *Estado Romano* e o *Estado Medieval*. O Estado Romano era em muito semelhante ao Grego, tendo, porém, por característica a sua vasta extensão territorial, a valorização da família e a separação entre o poder público e privado¹⁷. O *Estado Medieval* surgiu após a queda do império romano. Com ele nasceu a figura do sistema feudal como modelo político governamental. Este modelo de Estado tinha como características, segundo Sahid Maluf:¹⁸ “a) forma monárquica de governo; b) supremacia do direito natural; c) confusão entre o direito público e privado; d) descentralização feudal; e) submissão do Estado ao poder espiritual representado pela igreja romana”.

Por fim, o último momento histórico evolutivo é o *Estado Moderno*, o qual surgiu com o declínio do sistema feudal. Segundo Dalmo de Abreu Dallari¹⁹, este tem por características “a soberania, o território, o povo e a finalidade”.

Ainda cumpre destacar outro momento histórico evolutivo do Estado, posteriormente, ao Moderno, que é o *Estado de Direito*, tendo por características, segundo afirma Alexandre Botelho²⁰, “a) Separação dos poderes; b) conceito de lei; c) princípio da legalidade da administração; d) garantia dos direitos fundamentais; e) independência dos tribunais”.

1.2 TEORIA DA SEPARAÇÃO (TRIPARTIÇÃO) DOS PODERES

As imunidades parlamentares são garantias estabelecidas para assegurar a independência do Poder Legislativo frente aos demais poderes de um Estado, assim não há como estudarmos este instituto sem antes pesquisar

¹⁶ BOTELHO, Alexandre. *Curso de ciência política*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2005. p. 212.

¹⁷ BOTELHO, Alexandre. *Curso de ciência política*. p. 212.

¹⁸ MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 22 ed. São Paulo: 1993. p. 108.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 72.

²⁰ BOTELHO, Alexandre. *Curso de ciência política*. p. 167.

sobre a teoria da separação dos poderes, teoria esta que separa as funções estatais em executiva, legislativa e judiciária.

1.2.1 Breve histórico da separação dos poderes

Desde muito tempo já se fala na necessidade de desconcentração dos poderes estatais, bem como no perigo de se atribuir a um só indivíduo o exercício do poder. Isto nos remete à antiguidade de Aristóteles, onde este importante pensador grego já advertia que para a garantia de um bom governo a separação dos poderes era necessária.²¹

Na acepção deste filósofo grego, os poderes seriam divididos em um primeiro destinado a deliberar sobre os negócios públicos, em um segundo, ao qual competiria exercer as atividades provedoras das necessidades públicas e em um terceiro que exerceria a função judicial, ou seja, a de aplicar o direito aos casos em concreto.²²

Jorge Kuranaka²³ afirma que Aristóteles em sua teoria “não teria estudado aprofundadamente a composição ou a competência de cada um desses poderes”, e aponta que, Platão, Políbio, Heródoto e Xenofonte também trataram e estudaram sobre o assunto.

Mas como muito bem salienta Dalmo de Abreu Dallari²⁴, a teoria moderna da separação dos poderes não se inspirou no pensamento de Aristóteles, visto que esta teoria evoluiu e se constituiu gradativamente com o desenvolver do Estado e em função dos conflitos políticos e sociais que ocorreram.

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 217 – 218.

²² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. p. 559.

²³ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. 1. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 47.

²⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 218.

Assim, como afirma Jorge Miranda²⁵, “a ideia de separação dos poderes vem, desde os séculos XVII e XVIII, em reação contra o absolutismo monárquico e associada à filosofia política iluminista e liberal”, completando este raciocínio assevera Nuno Piçarra²⁶:

A doutrina da separação dos poderes, na parte em que envolve uma distinção entre funções estaduais, prescrevendo a atribuição de cada uma delas a órgãos diferentes (separados), em nome, sobretudo, da liberdade individual, é de origem inequivocamente moderna.

Maquiavel²⁷ também se preocupou com o tema da separação dos poderes ao tratar deste assunto na sua obra *O Príncipe*, do começo do século XVI, onde já trazia a separação tripartite dos poderes em legislativo (parlamento), executivo (o rei) e um judiciário independente, como se vê:

Dentre os reinos bem governados e bem organizados de nossos tempos, conta-se a França, onde se encontram inúmeras instituições boas, das quais depende a liberdade e a segurança do rei. A principal delas é o parlamento e sua autoridade, pois quem organizou aquele reino, conhecendo as ambições e a insolência dos poderosos, e por um lado julgando necessário pô-lhes um freio para corrigi-los e, por outro lado, conhecendo o ódio da universalidade contra os grandes devido ao medo que esses lhe inspiravam, e pretendendo protegê-la, não quis que essa preocupação específica recaísse sobre o rei, a fim de poupá-lo de ser acusado pelos grandes de proteger o povo e de ser acusado pelo povo de favorecer os grandes. Por isso, instituiu um terceiro juiz com a função de controlar os grandes e favorecer os pequenos sem comprometer o rei.

Quanto à afirmação de Maquiavel a respeito dos três poderes distintos, vale citar comentário de Dalmo de Abreu Dallari²⁸, *in verbis*:

²⁵ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. Tomo III. p. 374.

²⁶ PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. p. 17 – 18.

²⁷ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 2. ed. Tradução: Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 90.

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 219.

É curioso notar que Maquiavel louva essa organização porque dava mais liberdade e segurança ao rei. Agindo em nome próprio o judiciário poderia proteger os mais fracos, vítimas de ambições e das insolências dos poderosos, poupando o rei da necessidade de interferir nas disputas e de, em consequência, enfrentar o desagrado dos que não tivessem suas razões acolhidas.

No entanto, foi no século XVII que surgiu a primeira doutrina a sistematizar a separação dos poderes, escrita pelo autor inglês John Locke, através da obra “Segundo Tratado do Governo Civil”. Segundo Locke, haveria um poder legislativo, um poder executivo e um poder federativo. Quanto a este último, seria destinado às relações internacionais do Estado. Já, o judiciário seria exercido pelo próprio Poder Legislativo²⁹.

Todavia, a obra de Locke não teve muito impacto para a teoria da separação dos poderes, como afirma o doutrinador lusitano Jorge Miranda³⁰, a saber:

[...] o livro de Locke não teve o impacto do *De l'Esprit des Lois*, não só por causa de uma menor difusão como por ter sido escrito ainda cedo (ainda no século XVII) e demasiado voltado para a situação inglesa após 1688. De resto, ele não propugnava uma completa divisão de poder, visto que entendia que o poder primordial no Estado era o poder legislativo (o qual determinava as diferentes formas de governo).

Por fim, se vê que a separação dos poderes é algo que vem desde a antiguidade por meio dos grandes pensadores gregos, mesmo não sendo estes os seus reais idealizadores. Contudo, com o passar dos tempos, mais especificamente nos séculos XVII e XVIII, esta teoria veio a aflorar, cabendo a Charles de Montesquieu, em sua obra “Do Espírito das Leis” (*De l'Esprit des Lois*) a formulação mais acabada e perfeita juridicamente da teoria da separação dos poderes³¹.

²⁹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 48.

³⁰ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. p. 377.

³¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 559.

1.2.2 O poder é uno

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no título I, dos princípios fundamentais, especificamente em seu artigo 2º, determina que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Desta forma, vê-se que nosso país adota o princípio da tripartição dos poderes.

Todavia, esta teoria não busca separar os poderes, mas sim as funções essenciais de um estado (legislativa, executiva e judiciária), tendo em vista que o poder é único (uno) e tem como titular o povo³², conforme determina o parágrafo único, do art. 1º, da CRFB/88 onde se encontra que “todo poder emana do povo”.

Neste mesmo íterim, comenta Jorge Kuranaka³³:

A despeito do termo empregado, *separação de poderes*, deve-se ter em mente que o poder estatal (soberania) é uno, ou seja, há um só titular desse poder. Aliás, do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal assinala ser o titular desse poder o *povo*, que o exerce através de seus representantes.

Quanto à finalidade da teoria da separação dos poderes (funções) estatais de Montesquieu, afirma Michel Temer³⁴:

O mérito da doutrina, especialmente de Montesquieu, no seu *O Espírito das Leis*, não foi o de propor certas atividades para o Estado, pois estas já eram identificáveis. O valor de sua doutrina está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e de inter-relacionamento de suas atividades.

Por fim, a teoria da separação das funções do Estado tem por real objeto a divisão das atividades, dos trabalhos e dos assuntos pertinentes

³² TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 118.

³³ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 39.

³⁴ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 119.

às ações de um Estado, portanto são divididas as competências de cada órgão e não o Poder em si³⁵.

1.2.3 A teoria da separação dos poderes nos Estados contemporâneos

Neste tópico iremos abordar a teoria da separação dos poderes nos Estados contemporâneos, primeiramente, porém, se faz necessário apresentar a teoria de Charles de Montesquieu, escrita em sua obra “Do Espírito das Leis” (De l’Esprit des Lois), tendo em vista que a doutrina entende ter sido este clássico autor quem tornou a teoria acabada e juridicamente perfeita.

Com Montesquieu, a teoria da separação dos poderes (funções) foi concebida num sistema que foi conjugado por um poder legislativo, um poder executivo e um judiciário, sendo todos estes harmônicos e independentes entre si; configuração de estado com a divisão das funções que com o passar dos tempos iria aparecer na maioria das constituições³⁶.

A propósito desta divisão das funções do Estado, afirmou Montesquieu³⁷ em sua clássica obra O Espírito das Leis: “há em cada Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil”.

Em sua teoria Montesquieu não buscou simplesmente identificar as maneiras de atuação de um Estado, pois como já analisado, isto já fora feito mesmo que de forma rudimentar por Aristóteles, John Locke e outros. Mas, antes, Montesquieu buscou que tais funções devessem corresponder a e ser exercidas por órgãos distintos e autônomos sem qualquer vínculo de subordinação, ou seja, à divisão funcional deveria corresponder a uma divisão orgânica³⁸.

³⁵ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 42.

³⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 219.

³⁷ MONTESQUIEU, Charles de. *Do espírito das leis*. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2003. p. 165.

³⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 560 - 561.

Se assim não fosse, caso num Estado houvesse a concentração de funções a uma só pessoa, Montesquieu comentou³⁹:

Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares.

Destarte, a teoria da separação dos poderes (funções) defendida por Montesquieu, partia da preocupação de que toda pessoa detentora de poder é levada a abusar dele. Montesquieu, então, viu a necessidade de mostrar que a prevenção contra um poder autoritário é a existência de leis⁴⁰.

Por último, salienta-se que na teoria da repartição das funções estatais as atribuições ficavam muito restritas ao Estado. Montesquieu não se preocupou efetivamente com isso, não era sua preocupação assegurar eficiência ao Estado. Ele tinha como objetivo maior garantir a liberdade individual das pessoas contra os históricos abusos cometidos por autoritários ao longo dos tempos⁴¹.

1.2.3.1 Independência e harmonia dos poderes

O princípio da separação dos poderes ganhou significado importante para o constitucionalismo moderno, sendo introduzido com grande rigidez nas constituições a partir do século XVIII, sendo introduzido no âmbito material do conceito de constituição, dando origem ao texto do artigo 16, da Declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 26 de agosto de 1789 que versa: “toda sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não possui Constituição”.⁴²

Entretanto, na prática a introdução da separação rígida dos poderes mostrou-se inviável, como leciona Celso Ribeiro de Bastos⁴³:

³⁹ MONTESQUIEU, Charles de. *Do espírito das leis*. p. 166.

⁴⁰ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 51 - 52.

⁴¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 219.

⁴² KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 53 - 54.

⁴³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 562.

Depois de introduzida com grande rigor pelas Revoluções americana e francesa, a separação rígida de poderes afigurou-se inviável na prática. Isto basicamente devido à necessidade de impedir que os poderes criados se tornassem tão independentes a ponto de se desgarrarem de uma vontade política central que deve informar toda a organização estatal.

A diante o mesmo autor arremata:

Daí a introdução de uma certa coordenação entre eles, visando a harmonizá-los e contê-los dentro de uma cadeia de fins aos quais devem servir, por serem fins do próprio Estado de quem são simples instrumentos. Além desta coordenação, evidenciou-se igualmente a conveniência de permitir a um determinado poder o exercício de funções que em princípio deveriam caber a outro.⁴⁴

Portanto, com a prática no passar dos tempos viu-se que a separação rígida dos poderes era inviável, tendo em vista a ocorrência de abusos cometidos por parte dos respectivos titulares de poder. Sendo assim, houve a necessidade de se impor limites para que cada poder exercesse a sua função precípua, e paralelamente pudesse, também, exercer as outras duas atividades por exceção⁴⁵.

Assim, os três Poderes do Estado (Executivo, Judiciário e Legislativo) são independentes e harmônicos entre si, ou seja, cada um destes poderes deve relacionar-se de forma que um não se sobreponha ao outro, visto que o objetivo primordial da separação dos poderes é a consecução dos objetivos estatais e impedir os abusos de poder⁴⁶.

Já quanto à independência dos poderes estatais, esta é uma garantia imposta pela própria Constituição do estado, haja vista ser na Constituição onde as atribuições de cada órgão de poder estão relacionadas⁴⁷.

⁴⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 562.

⁴⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 562 - 563.

⁴⁶ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 54 - 55.

⁴⁷ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 121.

1.2.3.2 Freios e contrapesos

A independência e harmonia entre os poderes de um Estado devem existir para evitar o arbítrio, bem como garantir a liberdade individual dos cidadãos; garantia que deve estar acompanhada, como afirma Alexandre de Moraes, por um detalhado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), os quais buscam controles recíprocos entre os três poderes do Estado⁴⁸.

Este sistema tem por objetivo eliminar, ou pelo menos busca minimizar possíveis conflitos entre os poderes de um Estado, impedindo a interferência de um poder sobre o outro. Deste modo, cada um dos poderes terá as suas competências precípuas, bem como as suas prerrogativas contra quaisquer tentativas de abusos por parte de outro⁴⁹.

Sobre esta matéria, comenta o doutrinador José Cretella Júnior⁵⁰:

Partilha ou divisão do poder consiste em transferir do centro para vários órgãos independentes o exercício do poder de tal modo que nenhum desses órgãos possa praticar os atos de sua competência sem ser controlado pelos demais.

Por fim, quanto ao sistema de freios e contra pesos, Jorge Kuranaka⁵¹ afirma que uma das armas de defesa que o Poder Legislativo possui contra possíveis interferências dos demais poderes são as imunidades parlamentares, visto que o objetivo destas é conferir a independência do Poder Legislativo.

1.2.3.3 Funções típicas e atípicas

A teoria da separação dos poderes precipuamente busca dividir em três as funções essenciais de um Estado (Executivo, Judiciário e

⁴⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 470.

⁴⁹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 57.

⁵⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 109.

⁵¹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 57.

Legislativo), atribuindo funções típicas a cada um dos órgãos titulares destas funções; também estabelece funções secundárias que doutrinariamente são conhecidas como funções atípicas⁵².

Primeiramente, as típicas são aquelas funções principais concedidas aos órgãos detentores do poder, ou seja, o Poder Executivo administra e executa, o Poder Legislativo cria as leis e o Poder Judiciário aplica o direito aos casos em concreto⁵³.

Com o passar dos tempos e da experiência na aplicação rígida da separação dos poderes, viu-se que toda vez que o Poder Legislativo quisesse contratar servidores e realizar qualquer ato de administração que não fosse de sua titularidade teria de recorrer ao Poder Executivo; desta forma percebeu-se a necessidade de se estabelecer as chamadas funções atípicas de cada órgão detentor do poder no estado⁵⁴.

Explicando a necessidade do estabelecimento das funções atípicas, assevera Celso Ribeiro Bastos⁵⁵:

Isto explica a realidade de nossos dias, que retrata uma divisão flexível das funções entre os seus correspondentes órgãos. Tanto o Judiciário quanto o Legislativo exercem funções administrativas, quando, por exemplo, provêem os cargos de suas secretarias, concedem férias a seus funcionários etc.

Mais adiante o mesmo doutrinador arremata:

O esquema inicial rígido, pelo qual uma dada função corresponderia a um único respectivo órgão, foi substituído por outro onde cada *poder*, de certa forma, exercita as três funções jurídicas do Estado: uma em caráter prevalente e as outras duas a título excepcional ou em caráter meramente subsidiário daquela. Assim, constata-se que os órgãos estatais não exercem simplesmente as funções próprias, mas desempenham também

⁵² TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 120.

⁵³ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 120.

⁵⁴ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 58.

⁵⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 562.

funções denominadas atípicas, quer dizer, próprias de outros órgãos.⁵⁶

Desta feita, temos por atípicas aquelas funções que primeiramente são exclusivas de um determinado órgão detentor do poder, mas que podem ser exercidas de maneira secundária pelos outros órgãos do poder estatal⁵⁷.

Assim, o Poder Legislativo tem por função típica criar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo. Tem funções atípicas de natureza executiva quando exerce atividades administrativas, isto nos casos de as Casas do Congresso Nacional poder dispor sobre a sua organização e funcionamento (art. 51, IV e 52, XIII da CRFB/88). Já, a sua função atípica de natureza jurisdicional é a competência conferida ao Senado Federal de julgar o Presidente e Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 52, I da CRFB/88)⁵⁸.

Além das funções típicas e atípicas, ao Poder Legislativo também é assegurado outros privilégios, tudo com o objetivo de afiançar a independência deste poder frente aos demais. Dentre estas prerrogativas incluem-se as imunidades e inviolabilidades, as quais serão apresentadas logo a frente, após um breve histórico do Poder Legislativo.

1.3 BREVE HISTÓRICO DO PODER LEGISLATIVO (PARLAMENTO)

Mesmo não se tratando do tema principal do presente trabalho, antes de estudarmos as imunidades e inviolabilidades parlamentares, é de importância que se verifique, ainda que brevemente, o surgimento do Poder Legislativo na história.

Nos tempos da Grécia antiga, o homem percebendo a necessidade de convivência em grupo e de se organizar para tal, encontra nas

⁵⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 562 - 563.

⁵⁷ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 338 - 339.

⁵⁸ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 120.

normas o meio de organizar e controlar a sociedade de modo a possibilitar uma coexistência social.⁵⁹

Todavia, naqueles tempos longínquos, a sociedade grega regia-se e organizava-se sobre as bases religiosas e com esta se confundia. Dando base a este entendimento, leciona Fustel de Coulanges⁶⁰, em sua obra intitulada *Cidade Antiga*, como se vê:

Entre os gregos e romanos, assim como entre os hindus, a lei foi a princípio uma parte da religião. Os antigos códigos das cidades eram um conjunto de ritos, de prescrições litúrgicas, de preces, ao mesmo tempo que disposições legislativas. As regras do direito de propriedade e do direito de sucessão aí se encontravam dispersas, em meio a regras relativas aos sacrifícios, ao sepultamento e ao culto dos mortos.

Também compartilhando deste mesmo entendimento, Jorge Kuranaka⁶¹ comenta que “não raro, líderes religiosos imbuíam-se da função de legisladores e, de conseqüência, textos religiosos serviam também como severas normas regradoras do comportamento social”.

Porém, concernente àquele período da história, podemos falar que não existia representação política e Parlamento, havendo apenas assembleias deliberativas como instrumento de participação popular, como afirma José Afonso da Silva⁶²:

Este não existiu na Antigüidade porque a idéia de representação não existia. Existiam, sim, assembléias deliberantes como meio de participação direta do povo no processo de poder: conselhos gentílicos, os *comitia* (de lei; outros: judicial e eleitoral), assembléias da plebe (Roma), a *eclésia* (Grécia). Essas assembléias não tinham caráter de órgãos, mas eram apenas reuniões do povo para fins determinados.

⁵⁹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 67.

⁶⁰ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução: Nélia Maria Pinheiro Padilha Von Tempski-Silka. Curitiba: Juruá, 2002. v. 1. p. 162.

⁶¹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 69.

⁶² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 384.

Nas Cidades-Estados gregas, em decorrência de suas pequenas dimensões territoriais, os cidadãos podiam participar diretamente das decisões política, porém não eram todos os cidadãos que possuíam o direito à participação; o direito era reservado a aqueles que herdavam a sua cidadania através da filiação.⁶³

No entanto, a mencionada participação se dava por meio das assembleias ou eclesias, as quais eram formadas por cidadãos maiores de vinte anos. As assembleias reuniam-se dez vezes por ano, ou extraordinariamente se convocados por um conselho. Suas decisões correspondiam às atuais leis emanadas pelo Poder Legislativo⁶⁴.

Agora, ao que concerne a evolução do Poder Legislativo no império romano, destaca-se que ao tratar do assunto com maior aprofundamento, estar-se-á assim fugindo do intento principal deste trabalho, portanto deixa-se de abordar neste histórico a evolução do Parlamento no império romano.

Contudo, o surgimento do Poder Legislativo se deu efetivamente na Inglaterra no período da idade média; formou-se tendo a partir o desejo do povo em conjunto com os representantes da nobreza, objetivando limitar a autoridade absoluta dos monarcas.⁶⁵

Os primeiros indícios do surgimento do Parlamento foram no ano de 1213, durante o reinado de João Sem Terra, como comenta Jorge Kuranaka⁶⁶, *in verbis*:

Em 1213, o rei João Sem Terra, o mesmo que dois anos depois outorgaria a Magna Carta, convocara “*quatro cavaleiros discretos de cada condado, para conversar sobre assuntos do reino*”, fato este que é apontado por alguns como a remota origem do próprio parlamento.

⁶³ OLIVEIRA, Charles Soares de. *A representação política ao longo da história*. Brasília: Gráfica Positiva, 2000. p. 12.

⁶⁴ OLIVEIRA, Charles Soares de. *A representação política ao longo da história*. p. 12-13.

⁶⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra. *Comentários à constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4. tomo I. p. 04.

⁶⁶ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 69.

No entanto, fato mais específico a nos mostrar o surgimento do parlamento ocorreu no ano de 1265, durante o reinado de Henrique III, que através de uma insurreição liderada por Simon de Montfort contra o rei promoveu uma reunião com caráter de assembléia política. Após este episódio foi mantido o costume de realização destas reuniões, sendo este fato apontado como a verdadeira origem do parlamento. Todavia, ressalte-se que a consolidação da criação do parlamento ocorreu através da oficialização destas reuniões, isto no ano de 1295 durante o reinado de Eduardo I.⁶⁷

Cumprе destacar que até o início do século XIV, o parlamento apresentava como função preponderante ser um Grande Conselho, formado pela alta casta da sociedade inglesa da época, vindo posteriormente a se tornar a Câmara dos Lordes.⁶⁸

Já, no ano de 1332, começou a se definir a segunda casa do Parlamento inglês, formada por cavaleiros, cidadãos e burgueses, os quais formaram a sua própria assembleia, vindo esta no século XIX a se consolidar como a Câmara dos Comuns, assim firmando o parlamento inglês, efetivamente, como um órgão representativo.⁶⁹

1.4 CONCEITOS GERAIS DE IMUNIDADES PARLAMENTARES

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu aos parlamentares brasileiros determinadas prerrogativas com a finalidade de proteção à independência do Poder Legislativo frente aos demais poderes da federação⁷⁰. Desta forma, ficaram instituídas as chamadas *imunidades e inviolabilidades* parlamentares.

Assim a CRFB/1988, em seus arts. 27, §1º e 53, certifica aos Deputados Estaduais, Federais e aos Senadores da República as prerrogativas

⁶⁷ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 69.

⁶⁸ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 70.

⁶⁹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 70.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 535.

das imunidades e inviolabilidades parlamentares. Quanto aos Vereadores, apenas a inviolabilidade lhes é garantida, através do art. 29, inciso VIII, da CRFB/1988.

Porém cumpre destacar que, doutrinariamente, o instituto das imunidades parlamentares é dividido em duas espécies: imunidade formal e imunidade material. Por outro vértice, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece imunidades (imunidade formal) e inviolabilidades (que têm o mesmo objeto da imunidade parlamentar material)⁷¹. Desta maneira, para o presente estudo, adota-se trabalhar com imunidades e inviolabilidades, conforme disposto na CRFB/1988.

O vocábulo imunidade, numa acepção básica seguindo o entendimento de Maria Helena Diniz,⁷² é o “[...] conjunto de isenções, vantagens, prerrogativas ou privilégios outorgados por lei a alguém em razão do cargo ou função que exerce”.

Já, a palavra inviolabilidade, num sentido comum de seu significado, pode ser conceituada seguindo, também, o entendimento de Maria Helena Diniz⁷³, como sendo:

[...] a) Prerrogativa que faz com que certas pessoas tenham imunidade, ficando a coberto da ação da justiça comum; b) prerrogativa do indivíduo quanto à disposição dos direitos fundamentais como intimidade, vida, honra, imagem, domicílio, sigilo de correspondência etc.

Passa-se agora a conceituação de imunidade e inviolabilidade, já, no âmbito do Poder Legislativo. Porém, antes se faz necessário destacar que estas prerrogativas asseguradas aos parlamentares visam proteger o interesse público, ou seja, buscam garantir o bom exercício do mandato

⁷¹ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar: histórico e evolução do instituto no Brasil*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004. p. 50-51.

⁷² DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. v. 2. p. 792

⁷³ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. v. 2. p. 905

parlamentar, assim não podem ser utilizadas para defender interesses particulares⁷⁴.

As imunidades parlamentares, na visão de Alberto Zacharias Toron,⁷⁵ são:

[...] o conjunto de garantias peculiares aos membros do Congresso Nacional e das diferentes Casas Legislativas das entidades federativas cujo escopo é o de assegurar o livre exercício da atividade parlamentar.

Compartilhando deste entendimento, assevera Alexandre de Moraes⁷⁶:

As imunidades parlamentares representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo. São prerrogativas, em face do direito comum, outorgadas pela Constituição aos membros do Congresso, para que estes possam ter bom desempenho de suas funções.

No mesmo sentido, afirma Jorge Roberto Krieger⁷⁷ em sua obra intitulada *Imunidade Parlamentar: histórico e evolução do instituto no Brasil*: “[...] imunidade traduz os direitos, privilégios ou vantagens pessoais de que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce”.

Portanto, a imunidade parlamentar consiste na garantia conferida aos membros do Poder Legislativo Estadual e Federal pela CRFB/1988 de não serem presos (salvo em flagrante delito de crime inafiançável); ainda consiste na possibilidade de sustação de ação penal pela respectiva casa legislativa, de privilégio de foro, de limitação no dever de testemunhar, de isenção do serviço militar⁷⁸.

⁷⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 176.

⁷⁵ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 199-200.

⁷⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 406.

⁷⁷ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 51.

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 535.

No que toca à inviolabilidade parlamentar, esta representa a exclusão de responsabilidades cíveis e criminais dos parlamentares federais, estaduais e municipais em decorrência de suas opiniões, palavras e votos proferidos em razão do exercício de suas funções legislativas⁷⁹.

Neste mesmo íterim, Jorge Roberto Krieger⁸⁰ define apropriadamente em que consistem as inviolabilidades parlamentares, quando afirma que “doutrinariamente, tem-se que a inviolabilidade caracteriza-se pela exclusão do cometimento do crime por parte de Deputados e Senadores por suas opiniões palavras e votos” [...].

A inviolabilidade parlamentar, diferentemente, da imunidade parlamentar, exclui o cometimento de crime por parte dos parlamentares em razão de suas opiniões, palavras e votos decorrentes de suas atividades à frente do Poder Legislativo. A inviolabilidade possui caráter indisponível, perpétuo e permanente, ou seja, mesmo após o término do mandato de determinado parlamentar, este não poderá ser responsabilizado cível e criminalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos⁸¹.

1.5 SURGIMENTO E HISTÓRICO EVOLUTIVO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR

Para o melhor desenvolvimento do presente estudo, faz-se necessário dissertar quanto ao surgimento e evolução histórica das imunidades parlamentares. Primeiramente, se tratará do surgimento deste instituto jurídico, a partir do direito público Inglês, haja vista ter sido a Inglaterra a percussora da imunidade parlamentar material; em segundo lugar, o assunto será abordado sob a ótica francesa, posto que foi na França que surgiu a imunidade parlamentar formal.

Quanto às disposições da imunidade parlamentar no Brasil, o tema será desenvolvido, apresentando o seu surgimento em nosso

⁷⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. p. 176.

⁸⁰ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 51.

⁸¹ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 209.

ordenamento jurídico com a respectiva análise do instituto em todas as constituições brasileiras.

1.5.1 Surgimento das imunidades parlamentares na Inglaterra

No campo do surgimento das imunidades parlamentares, existem grandes discussões doutrinárias, tendo em vista que Pinto Ferreira⁸² afirma que este instituto teve seu início no direito público europeu. Já, para Hans Kelsen⁸³, as imunidades surgiram no tempo medieval. Porém, a doutrina é assente que o efetivo surgimento das imunidades parlamentares ocorreu na Inglaterra⁸⁴.

As imunidades, naquele momento histórico, se formaram na Inglaterra em decorrência dos conflitos existentes entre a Coroa e o Parlamento. Originariamente, o Parlamento inglês apresentava as funções judiciais e legislativas, assim às imunidades parlamentares se originaram da autoridade do Parlamento como sendo um corpo judicial com membros usufruindo de privilégios acima dos da jurisdição das cortes ordinárias.

Compartilhando deste entendimento leciona Pinto Ferreira⁸⁵:

A princípio eles se originaram da autoridade do Parlamento como um corpo judicial, e não como uma entidade legislativa. Os privilégios parlamentares estavam acima da jurisdição das cortes ordinárias, e só com a lenta evolução é que o direito parlamentar é reputado como uma parte independente e separada da *common law*.

Quanto ao caso precursor do estabelecimento das imunidades parlamentares na Inglaterra, afirma Fernanda Dias Menezes de Almeida⁸⁶:

⁸² FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2. p. 629.

⁸³ “En general, puede decirse que la situación jurídica personal de los parlamentarios es de especial privilegio, siguiendo en esto una antigua tradición que se remonta a los tiempos medievales. Son inviolables por sus votos y opiniones, de las que sólo responden ante la cámara cuando las emiten en el ejercicio de su función”. In: KELSEN, Hans. *Teoría general del estado*. Tradução: Luis Legaz Lacambra. Barcelona: Editorial Labor, 1934. p. 448-449.

⁸⁴ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*: p. 22.

⁸⁵ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 630.

Aponta-se como caso precursor no seu estabelecimento, o de Haxey, que, em 1397, apresenta e tivera aprovada pela Câmara dos Comuns propostas de redução dos gastos da Casa Real. Encarcerado por ordem de Ricardo II, só veio a ser liberado dois anos depois, quando Henrique IV ascendeu ao trono e considerou ilegal a prisão. [...].

Naquela época, havia duas espécies de imunidades parlamentares: a primeira chamada de “*freedom of speech*”, conferia aos parlamentares ingleses a prerrogativa da liberdade de opinião, de troca de opiniões e de debates. A outra, denominada de “*freedom from arrest*”, conferia imunidade à prisão arbitrária do parlamentar, imunidade esta que no direito britânico somente se aplicava em casos de dívidas civis.⁸⁷

Alberto Zacharias Toron⁸⁸, dissertando sobre a *freedom of speech* e a *freedom from arrest* nos assevera que:

A liberdade de expressão, ou, numa tradução literal, de discurso, exprimia o direito que assistia ao representante parlamentar de não ser levado aos tribunais reais por conta de suas opiniões ou votos emitidos no exercício de sua função. Já a garantia de não ser encarcerado ou mesmo molestado (“*freedom from arrest or molestation*”) tinha por finalidade impedir as ordens de prisão expedidas em virtude do que hoje chamaríamos de dívidas civis.

Ocorre que tais imunidades asseguradas aos parlamentares ingleses, por vezes, foram violadas e até mesmo negadas, sendo tão somente consagradas com o advento da *Bill of Rights* de 1689⁸⁹, que estabeleceu o seguinte:

Que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos a acusação ou a apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio parlamento.⁹⁰

⁸⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Imunidades Parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 76-77.

⁸⁷ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 22.

⁸⁸ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 216-217.

⁸⁹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 631.

⁹⁰ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 217.

Com o advento da *Bill of Rights* de 1689, ficou assegurada aos parlamentares ingleses, tão somente, a garantia a liberdade de palavras, debates e votos (*freedom of speech*). No tocante à imunidade à prisão arbitrária (*freedom from arrest*), esta entrou em desuso, tendo em vista que foi abolida a possibilidade de prisão de pessoas por dívidas na Inglaterra⁹¹.

1.5.2 Surgimento das imunidades parlamentares na França

As garantias de imunidade conferidas aos parlamentares por palavras, debates, processos parlamentares e votos surgiram efetivamente na Inglaterra, conforme visto anteriormente. Por outro lado, foi no direito público francês que se originou a imunidade parlamentar contra processos criminais.⁹²

O surgimento desta imunidade conferida aos parlamentares franceses ocorreu em reunião dos Estados Gerais⁹³, ato este precedente à Revolução Francesa de 1789⁹⁴. Em 21 de junho daquele mesmo ano, reunidos os representantes do Terceiro Estado⁹⁵ (*Tiers Etat*), constituídos em Assembléia Nacional, estabeleceram e decretaram a inviolabilidade criminal dos membros do parlamento francês, restritas estas, tão somente, a possíveis responsabilidades criminais decorrentes de propostas, pareceres ou discursos, manifestações ou pronunciamentos proferidos por parlamentares⁹⁶.

⁹¹ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 217.

⁹² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Imunidades Parlamentares*. p. 78.

⁹³ Conceito: Corte que, na França, eram, outrora, formadas pelas três ordens: clero, nobreza e povo. *In*: DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. v. 2. p. 413.

⁹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Imunidades Parlamentares*. p. 78.

⁹⁵ Conceito: “Na terminologia anterior à Revolução Francesa, assim se dizia para a classe social que, sendo burguesa e proletária, não pertencia ao clero nem à nobreza, tidas como primeiro e segundo estados”. *In*: SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. p. 804.

⁹⁶ Texto do Decreto de 21 de junho de 1789 que declarou a imunidade contra processo criminal aos parlamentos franceses: “A Assembléia proclama que a pessoa de cada deputado é inviolável. Qualquer indivíduo, organização, tribunal, magistratura ou comissão que durante ou depois das sessões parlamentares perseguir, investigar, prender ou fizer prender, detiver ou fizer deter em virtude de alguma proposta, parecer ou discurso, manifestado ou pronunciado nos Estados Gerais, e igualmente aqueles que prestam colaboração aos anteriores atentados, seja quem for a autoridade que os houver ordenado, serão considerados infames e traidores da Nação e culpáveis por crime capital. A Assembléia Nacional estabelece que nos casos precedentes tomará todas as medidas necessárias para investigar, perseguir e castigar os executores”. *In*: TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 220-221.

Posteriormente, o sistema da imunidade parlamentar contra processos criminais na França foi complementado através de outro Decreto, de 26 de junho de 1790, o qual, visando assegurar a independência e a liberdade aos parlamentares, estabeleceu que os mesmos pudessem ser presos somente em caso de flagrante delito, mas sendo autorizado que os mencionados parlamentares poderiam ser demandados e investigados judicialmente. Nestes casos seriam detidos somente após análise do Corpo Legislativo.

Neste momento é oportuno transcrever o teor do Decreto de 26 de junho de 1790, *in verbis*⁹⁷:

A Assembléia, reservando-se estabelecer no futuro a regulação detalhada dos instrumentos constitucionais necessários para assegurar a independência e a liberdade dos membros do Parlamento, afirma que até o estabelecimento dos tribunais penais e de uma nova Corte Nacional, os membros da Assembléia Nacional podem, em caso de flagrante delito, ser presos conforme as ordenanças e que, igualmente, podem – salvo na hipótese anteriormente indicada – ser demandados e investigados judicialmente, mas não detidos, antes que o Corpo Legislativo, à vista das informações das peças de convicção, decida que há lugar para a autuação.

Por fim, estas garantias asseguradas aos parlamentares franceses foram também instituídas na Constituição da França de 03 de setembro de 1791, mais especificamente nos artigos 7º e 8º da Sessão 5ª, do Capítulo I, do Título III, as quais posteriormente, no que diz respeito às imunidades materiais, sofreram limitações em seu campo de atuação pela Constituição de 1793. Esta Constituição restringiu a sua incidência, apenas, às *opiniões* emitidas pelos membros do parlamento.⁹⁸

No entanto, diferentemente do que ocorreu na Inglaterra, as imunidades parlamentares instituídas na França tiveram sua razão de existir na necessidade de garantir e assegurar a autonomia e legitimidade ao Poder Legislativo, isto após término da era monarquista com a consequente

⁹⁷ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 221.

⁹⁸ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 222.

transferência da soberania para o povo. Neste sentido comenta Jorge Roberto Krieger⁹⁹:

Contudo, foi na França que nasceu um modelo de imunidade que encontrou sua razão de ser no dogma da soberania parlamentar, evidenciado a ruptura com o monarquismo e tudo o que ele representava, buscando garantir a representação popular, sua autonomia e legitimidade.

Neste mesmo sentido, quanto ao contexto do surgimento das imunidades parlamentares na França, afirma Alberto Zacharias Toron¹⁰⁰:

[...]. No caso francês há um parlamento que parte do suposto da soberania nacional e que está investido de uma legitimidade historicamente nova, pois se coloca na condição de representante de toda a nação e em oposição à legitimidade tradicional encarnada pela monarquia. [...].

Portanto a imunidade parlamentar formal, aquela que protege o parlamentar contra investigações, processos penais e prisão arbitrária, é uma garantia originariamente estabelecida pelo ordenamento jurídico francês.¹⁰¹

1.5.3 Histórico evolutivo do instituto da imunidade parlamentar no Brasil

No Brasil, o instituto da imunidade parlamentar é assegurado aos membros do Poder Legislativo e está disposto no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira constituição, ainda no período imperial. Durante toda a história constitucional do Brasil, este instituto recebeu ampliações em sua abrangência, bem como restrições.

Quanto à primeira constituição brasileira, a “Constituição Política do Império do Brasil”, outorgada em 25 de março de 1824 por Dom Pedro I, esta Constituição possuía uma peculiaridade que era um quarto Poder. Além do Executivo, Legislativo e Judiciário, havia o chamado Poder Moderador, cujo titular

⁹⁹ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 31.

¹⁰⁰ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 223.

¹⁰¹ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 224.

também era o Imperador. Na visão de Paes de Andrade e Paulo Bonavides¹⁰², este poder era “literalmente a constitucionalização do absolutismo”.

No entanto, nesta constituição do período imperial, já se encontravam garantidos aos Deputados e Senadores as prerrogativas das imunidades e inviolabilidades (imunidade material), as quais se encontravam dispostas nos artigos 26, 27 e 28 da Constituição de 1824¹⁰³.

Naqueles artigos constitucionais estava assegurada aos parlamentares a inviolabilidade em razão de suas ações, palavras e votos proferidos no desempenho de suas funções legislativas. Ali, estava também assegurada a garantia de imunidade a prisão, determinando que nenhum Deputado e ou Senador poderia ser preso, exceto nos casos autorizados pelas respectivas casas legislativas ou decorrente de prisão em flagrante delito de “pena capital”. Além disso, ressalte-se que os parlamentares também contavam, com a prerrogativa de a respectiva casa decidir sobre a continuidade no trâmite de processo criminal a que estivesse respondendo o parlamentar, bem como pela suspensão ou não do mesmo no exercício de suas funções legislativas.¹⁰⁴

Por fim, realizando-se uma análise do instituto das imunidades parlamentares, conforme posto na primeira constituição brasileira, vê-se a presença de influência dos preceitos constitucionais franceses, anteriormente estudados, haja vista a ampla proteção contra processos criminais aos membros do Poder Legislativo brasileiro.¹⁰⁵

¹⁰² ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. 5. ed. Brasília: OAB Editora, 2004. p. 106.

¹⁰³ Texto dos artigos da Constituição Política do Império do Brasil de 1824 que estabelece as imunidades parlamentares: Art. 26. Os Membros de cada uma das Camaras são inviolaveis pelas opiniões, que proferirem no exercicio das suas funcções. Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, póde ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Camara, menos em flagrante delicto de pena capital. Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado fôr pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta á sua respectiva Camara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercicio das suas funcções. *In*: BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 21 abr. 2009.

¹⁰⁴ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 643.

¹⁰⁵ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 259-260.

Agora, concernente à primeira Constituição da era republicana brasileira, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro 1891, esta também estabeleceu inviolabilidade e imunidades aos Deputados e Senadores, dispostas nos artigos 19 e 20 da Constituição¹⁰⁶.

À semelhança da Constituição anterior, a CEUB/1891 também assegurava a inviolabilidade aos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos, bem como garantia que os mesmos não poderiam ser presos e nem processados criminalmente sem a devida e prévia licença da respectiva casa legislativa, exceto nos casos de flagrante delito de crimes inafiançáveis.¹⁰⁷

Ocorre que a primeira constituição republicana brasileira trazia uma peculiaridade na parte final do artigo 20, pois possibilitava ao parlamentar que estivesse respondendo a processo criminal renunciar à sua prerrogativa a imunidade processual. Neste íterim leciona Pinto Ferreira¹⁰⁸:

A Constituição de 1891 tinha assim uma singularidade que a divorciava da boa técnica da doutrina das imunidades, pois admitia a renúncia da imunidade processual, desde que o congressista optasse pelo julgamento imediato.

Por fim, cumpre ainda salientar, que a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891 era omissa quanto à vigência das imunidades parlamentares durante o Estado de Sítio, porém o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de Hábeas Corpus nº. 1.073, julgado em 16 de abril de 1898, decidiu

¹⁰⁶ Texto dos artigos da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891 que estabelece as imunidades parlamentares: Art. 19 - Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato. Art. 20 - Os Deputados e Senadores, desde que tiverem recebido diploma até a nova eleição, não poderão ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva para resolver sobre a procedência da acusação, se o acusado não optar pelo julgamento imediato. *In*: BRASIL. Constituição (1891). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 21 abr. 2009.

¹⁰⁷ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 33.

¹⁰⁸ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 643.

que as imunidades conferidas aos parlamentares subsistiriam em tempos de Estado de Sítio.¹⁰⁹

Finda a análise do instituto das imunidades parlamentares na Constituição de 1891, passa-se a discutir as disposições no que tange à Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934, por muitos considerada uma Constituição avançada e liberal para a sua época¹¹⁰.

As imunidades e inviolabilidades estão dispostas nos artigos 31 e 32 da Constituição de 1934¹¹¹. O art. 31 da CEUB/1934 garantia aos Deputados que estes eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato (inviolabilidade parlamentar).

Já, o art. 32 da CEUB/1934 assegurava que os deputados, desde o recebimento do diploma até a expedição do diploma para a legislatura seguinte, não podiam ser presos, salvo em flagrante delito de crime inafiançável, nem podiam ser processados criminalmente; sendo estas garantias extensivas ao suplente imediato do Deputado em exercício.

Ressalte-se que todos estes benefícios garantidos aos Deputados eram também extensíveis aos Senadores da República, conforme preceituava o art. 89, §2º da CEUB/1934.¹¹²

¹⁰⁹ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 262.

¹¹⁰ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 645.

¹¹¹ Texto dos artigos da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934 que estabelece as imunidades parlamentares: Art 31 - Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato. Art 32 - Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até 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. § 2º - Em tempo de guerra, os Deputados, civis ou militares, incorporados às forças armadas por licença da Câmara dos Deputados, ficarão sujeitos às leis e obrigações militares. *In*: BRASIL. Constituição (1934). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 07 maio 2009.

¹¹² KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 36.

Neste momento da história, o Brasil estava vivendo uma grande instabilidade política, sendo o grande estopim para o curto tempo de vida da Constituição de 1934 a Revolução Comunista ocorrida em 1935. O governo, querendo deter os movimentos comunistas, com o apoio dos militares pôs fim ao regime constitucional em 1937 através de um Golpe de Estado e instituiu o Estado Novo com a manutenção de Getúlio Vargas no poder.¹¹³

Para melhor elucidar o momento conturbado, vivido por nosso país naquele tempo vale transcrever comentário de Alberto Zacharias Toron¹¹⁴:

A fragilidade da democracia no Brasil, aliada ao servilismo não tão infreqüente aos movimentos repressivos, dão a exata medida de que garantias formalmente postas na Constituição são insuficientes para assegurar direitos quando não há uma vontade política nesse sentido.

Durante a vigência da Constituição de 1934, por diversas vezes as imunidades e inviolabilidade garantidas aos congressistas brasileiros foram violadas, sendo os mesmos perseguidos, presos, submetidos à violência, sem que tenham cometido qualquer espécie de ilícito penal, a não ser contrariar os pensamentos dos partidos políticos de direita.¹¹⁵

Assim, com o Golpe de Estado praticado por Getúlio Vargas em 1937 e com a instituição do chamado Estado Novo, em 10 de novembro de 1937 foi outorgada a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, a qual, mesmo sob o regime autoritário, previa as imunidades parlamentares em seus artigos 42 e 43¹¹⁶, ainda que com muitas restrições.¹¹⁷

¹¹³ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. 1. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001. p.105.

¹¹⁴ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 265.

¹¹⁵ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 37.

¹¹⁶ Texto dos artigos da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 que estabelece as imunidades parlamentares: Art 42 - Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus membros poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável. Art 43 - Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros 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

Estas restrições foram impostas tanto às imunidades como às inviolabilidades parlamentares. As imunidades (imunidade formal) eram definidas pela CEUB/1937 como sendo as prerrogativas para que os membros do parlamento não fossem presos e nem processados criminalmente sem licença da respectiva casa, exceto nos casos de crime inafiançável. No entanto, neste período, estas prerrogativas teriam validade tão somente durante o funcionamento do parlamento.

Já, ao que tange às inviolabilidades parlamentares, a CEUB/1937 definia que os membros do parlamento somente responderiam perante a sua respectiva Câmara por suas palavras, opiniões e votos que tivessem emitido no exercício de suas funções. Porém, a CEUB/1937 trouxe uma grande e grave restrição, pois admitia a responsabilização civil e criminal do parlamentar por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.¹¹⁸

As imunidades parlamentares, conforme postas na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, pouco serviram, pois durante toda a sua vigência o Congresso Nacional permaneceu fechado e as imunidades nem precisariam estar dispostas na constituição. Compartilhando deste entendimento assevera Alberto Zacharias Toron¹¹⁹:

Essa Carta restringiu as imunidades parlamentares. Toda via, nem precisava tê-las previsto. É que durante sua vigência o Legislativo sequer chegou a funcionar. Getúlio Vargas governou durante todo o Estado Novo por meio dos decretos-leis.

No ano de 1945, o presidente Getúlio Vargas deixou o poder, assim encerrando o regime autoritário em que vivia o Brasil. Em dezembro

crime. Parágrafo único - Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento. *In*: BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 09 maio 2009.

¹¹⁷ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 646.

¹¹⁸ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 38.

¹¹⁹ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 265-266.

deste mesmo ano, foi realizada eleição presidencial e legislativa com o intuito de eleger a assembleia nacional constituinte. Foi eleito como Presidente da República o general Eurico Gaspar Dutra, o qual tomou posse em janeiro de 1946, ano em que a assembleia nacional constituinte concluiu seus trabalhos e promulgou, em 18 de setembro de 1946, a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil.¹²⁰

Com a redemocratização e promulgação da quarta Constituição da era republicana do Brasil, o Congresso Nacional Bicameral (Câmara dos Deputados e Senado Federal), sistema pluripartidário, foi restabelecido, bem como foram restabelecidos os direitos e garantias individuais aos cidadãos brasileiros.¹²¹

Referente às imunidades e inviolabilidades parlamentares, a CEUB/1946 estabeleceu amplos direitos e garantias aos congressistas nacionais, dispostos nos artigos 44, 45 e 46 da CEUB/1946¹²².

O artigo 44 da CEUB/1946, expressamente, garante aos Deputados e aos Senadores as prerrogativas da inviolabilidade parlamentar, tendo em vista que os membros do parlamento nacional eram invioláveis no exercício do seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos, tratando-se de

¹²⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: p.126 - 127.

¹²¹ KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 39.

¹²² Texto dos artigos da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 que estabelece as imunidades parlamentares: Art 44 - Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos. Art 45 - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. § 1º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa. § 2º A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros. Art 46 - Os Deputados e Senadores, quer civis, quer militares não poderão ser incorporados às forças armadas senão em tempo de guerra e mediante licença de sua Câmara, ficando então sujeitos à legislação militar. *In*: BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 09 maio 2009.

uma norma excludente de criminalidade decorrente do exercício de mandato parlamentar.¹²³

Agora concernente às imunidades (imunidade formal), estas também foram restabelecidas com a redemocratização de 1946, segundo Alberto Zacharias Toron¹²⁴:

A imunidade formal é restabelecida de forma ampla e, segundo a concepção vigorante à época, para garantir a exteriorização da vontade popular e consagrar o princípio da independência dos poderes.

Assim, o art. 45 da CEUB/1946 assegurou aos Deputados e Senadores que estes, desde a expedição do diploma até o início da legislatura seguinte não poderiam ser presos, salvo em flagrante delito de crime inafiançável, nem poderiam ser processados criminalmente sem a prévia licença de sua respectiva casa.

Ficando ainda assegurados aos congressistas, conforme disciplinado pelos §1º e §2º do art. 45 da CEUB/1946, nos casos de prisão em flagrante por crime inafiançável, que os autos seriam encaminhados à respectiva casa do congresso nacional para que fosse deliberado sobre a manutenção da prisão, bem como sobre a autorização da formação da culpa; isto se dava sempre pela maioria dos votos dos membros da mencionada casa do congresso.

Ainda, o art. 46 da CEUB, garantia que os Deputados e Senadores não poderiam ser incorporados às forças armadas, exceto em caso de guerra e com autorização da sua respectiva Câmara, assim ficando sujeito o parlamentar à legislação militar.

Por fim, cumpre ressaltar que a CEUB/1946 foi omissa quanto às imunidades e inviolabilidade dos deputados estaduais, porém, mesmo

¹²³ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 266-267.

¹²⁴ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 268.

assim, todos os estados da federação, sem exceção, previam e estabeleceram as mencionadas garantias aos parlamentares.¹²⁵

Agora, já ao que concerne a Constituição da República Federativa do Brasil outorgada em de 24 de janeiro de 1967, fruto de um golpe militar praticado no ano de 1964, esta constituição se limitou a simplesmente reprisar o mesmo texto da CEUB/1946 referente às imunidades e inviolabilidades parlamentares.¹²⁶

Assim as imunidades e inviolabilidades parlamentares vêm dispostas no art. 34 da CRFB/1967¹²⁷, porém com algumas mudanças em seu sentido restritivo, mas ficando assegurados no *caput* deste artigo que os Deputados e Senadores eram invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos, ou seja, mantivera as inviolabilidades (imunidade material) conforme postas na CEUB/1946.

Referente às imunidades parlamentares (imunidade formal), em grande parte, a Constituição de 1967 repetia o que dispunha a CEUB/1946. Porém, tendo em vista o que apresentava o §2º do art. 34 da CRFB/1967, a prerrogativa conferida aos parlamentares brasileiros havia sofrido uma grande restrição. Foi imposto prazo para a apreciação de pedido de licença para instauração de processo criminal contra parlamentar; caso a respectiva casa

¹²⁵ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 268.

¹²⁶ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 269.

¹²⁷ Texto dos artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 que estabelece as imunidades parlamentares: Art 34 - Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos. § 1º - Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. § 2º - Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em Ordem do Dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorrer deliberação. § 3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por voto secreto, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa. § 4º - A incorporação, às forças armadas, de Deputados e Senadores, ainda que militares, mesmo em tempo de guerra, depende de licença da sua Câmara, concedida por voto secreto. § 5º - As prerrogativas processuais dos Senadores e Deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial. *In*: BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 09 maio 2009.

legislativa não deliberasse sobre o pedido dentro do aprazado, este seria dado por aprovado de forma presumida e o parlamentar processado criminalmente.¹²⁸

Ao que se refere a Constituição de 1969, o Governo Militar através dos Ministros da Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, naquele momento estando o Poder Legislativo em recesso parlamentar decretado através do Ato Complementar nº. 38, foi editada a Emenda Constitucional nº. 1 de 30 de outubro de 1969 à CRFB/1967. Mesmo formalmente se tratando de emenda constitucional, doutrinariamente, é considerada como sendo uma verdadeira Constituição, porém de maneira outorgada.¹²⁹ Nesta oportunidade assumiu o cargo de Presidente da República o General Emílio Garrastazu Médici.¹³⁰

As prerrogativas conferidas aos parlamentares estavam dispostas no seu artigo 32. No que tange às inviolabilidades parlamentares, estabelecia que os Deputados e Senadores eram invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de crimes contra a honra e nos crimes previstos na Lei de Segurança Nacional.¹³¹

Estas disposições sofreram alterações no decorrer de sua vigência. A primeira delas ocorreu com a Emenda Constitucional nº. 11 de 17 de outubro de 1978¹³², sendo suprimido do *caput* do art. 32 a referência dos crimes contra a honra. A segunda alteração resultou da Emenda Constitucional nº. 22 de 5 de julho de 1982¹³³, onde foi banida a menção de crimes contra a Segurança

¹²⁸ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 269.

¹²⁹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 110.

¹³⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: p. 162.

¹³¹ BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 10 maio 2009.

¹³² BRASIL. Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc22-82.htm#artu>. Acesso em: 10 maio 2009.

¹³³ BRASIL. Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc2282.htm#artu>. Acesso em: 10 maio 2009.

Nacional e reintroduzida ao caput do art. 32 a cláusula genérica dos crimes contra honra como exceção à imunidade parlamentar.

Ao que concernem às imunidades formais (contra a prisão), o art. 32, §1º e §2º determinava que os parlamentares, desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, não poderiam ser presos, salvo em flagrante delito de crime inafiançável. Ocorrendo o flagrante, os autos deveriam ser encaminhados, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, à respectiva casa para que resolvesse sobre a prisão.

Porém, conforme o §3º do art. 32, nos casos de crimes imputáveis aos parlamentares, a respectiva casa podia, por maioria absoluta de seus membros, por iniciativa da mesa e a qualquer tempo, sustar o processo.¹³⁴

No entanto, diante do momento político vivido no Brasil, durante aquele período histórico, as imunidades parlamentares, segundo Alberto Zacharias Toron¹³⁵, se apresentavam com uma ilusão jurídica:

O que se vê no vai-e-vem do período ditatorial é uma verdadeira ilusão jurídica quanto à existência da inviolabilidade. Afinal, se esta existe para garantir o parlamentar contra excessos, e esses são puníveis, priva-se o instituto da essência do seu conteúdo. Melhor parece dizer que vivíamos uma situação de faz-de-conta, que só começou a mudar com a abertura a partir de 1977.

Deste modo, como a Constituição de 1969 foi uma carta magna autoritária, os cidadãos brasileiros neste período viveram enclausurados politicamente (1964 a 1985). O governo militar começou a dar sinais de abertura política no ano de 1978 quando da revogação do AI-5. A concretização dessa abertura veio a ocorrer somente em 1985 com a eleição de Tancredo de Almeida Neves ao cargo de Presidente da República e, conseqüentemente, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, levando novamente o país a viver sob um regime democrático.

¹³⁴ BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 10 maio 2009.

¹³⁵ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 270.

CAPÍTULO 2

ESPÉCIES DE IMUNIDADES PARLAMENTARES

No capítulo anterior, as imunidades e inviolabilidades foram estudadas e apresentadas em seus aspectos gerais e aplicáveis, indistintamente, a ambas as prerrogativas concedidas ao Poder Legislativo.

Todavia, o presente capítulo será destinado a analisar, isoladamente, as imunidades e as inviolabilidades. Também se apresentará a sua abrangência no âmbito dos Poderes Legislativos Municipal, Estadual e Federal, bem como ao final, mesmo não fazendo parte do intento principal do presente trabalho, serão estudados os demais privilégios, constitucionalmente, assegurados ao parlamentares.

2.1 INVIOABILIDADE PARLAMENTAR (IMUNIDADE MATERIAL)

Este tópico é reservado somente para estudar e apresentar a inviolabilidade (imunidade material), proteção essa que determina serem os parlamentares invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Deste modo, serão abordados o seu respectivo conceito, objeto protegido, natureza jurídica e suas diversas características, tudo de conformidade com o texto constitucional vigente, já, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº. 35 de 20 de dezembro de 2001.

2.1.1 Conceito

A inviolabilidade parlamentar, que é amplamente conceituada pela doutrina como sendo também imunidade parlamentar material, real, substantiva, absoluta e indenidade¹³⁶, está disposta no artigo 53, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde disciplina que os

¹³⁶ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 115.

deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos¹³⁷.

Essa inviolabilidade conferida aos parlamentares, segundo a doutrina de Pinto Ferreira¹³⁸, “é a prerrogativa concedida aos membros do Congresso para exercer a sua atividade com a mais ampla liberdade de palavra, discussão, debate e voto”.

Ainda, segundo Osmar Veronese¹³⁹, a inviolabilidade parlamentar visa garantir:

[...] visa a assegurar a liberdade de expressão dos parlamentares, significando que eles não responderão, nem penal, nem civilmente, nem administrativa, nem disciplinarmente, por suas opiniões, suas palavras, seus votos, sua atuação.

Assim, a inviolabilidade é causa excludente de responsabilização dos parlamentares, quando suas ações forem derivadas dos seus próprios pensamentos e opiniões, quando expressos em função e em razão do cargo legislativo, neste sentido nos ensina André Ramos Tavares¹⁴⁰:

A denominada inviolabilidade pode ser entendida como a exclusão do próprio crime, quando se trate de Deputados ou Senadores. O crime que se afasta é aquele decorrente do pronunciamento dos congressistas, vale dizer, a imunidade material aqui se dá quanto às opiniões, palavras e votos.

Dando uma ampla conceituação às inviolabilidades conferidas aos parlamentares, comenta Jorge Kuranaka¹⁴¹:

Sob o lume da vigente Constituição Federal, poderíamos assim definir a imunidade material: prerrogativa concedida aos Deputados Federais, Senadores, Deputados Estaduais,

¹³⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2009.

¹³⁸ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 641.

¹³⁹ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 53.

¹⁴⁰ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1048-1049.

¹⁴¹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 116.

Deputados Distritais e Vereadores Municipais, que lhes assegura a plena liberdade de manifestação de opiniões, palavras e votos, tornando-os invioláveis civil e penalmente, visando o pleno exercício e desempenho do mandato parlamentar. [...].

Desta maneira, a inviolabilidade ou imunidade parlamentar material, segundo pode se depreender do texto do *caput*, do art. 53 da CRFB/1988, é aquela prerrogativa assegurada aos parlamentares, excluindo a responsabilização tanto civil como criminal por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, sendo protegidos somente os atos derivados de parlamentares que estejam no efetivo desempenho de suas funções, seja dentro e fora da respectiva Câmara a que estiver vinculado¹⁴².

2.1.2 Objeto

O estabelecimento da inviolabilidade dos parlamentares tem por objetivo garantir e assegurar o livre desempenho das funções legislativas do Parlamento, protegendo-o de possíveis interferências e abusos por parte dos demais poderes da federação. Neste íterim afirma Jorge Kuranaka¹⁴³, a saber:

A instituição jurídica da inviolabilidade tem por objeto a proteção do Poder Legislativo, contra os abusos, ataques e pressões que lhe possam encetar os demais Poderes, máxime o Executivo, através da garantia da mais absoluta liberdade de expressão do Deputado ou do Senador, quando do uso da palavra, da emissão de uma opinião ou da manifestação do voto.

Compartilhando deste mesmo entendimento, comenta Osmar Veronese¹⁴⁴, em sua obra intitulada *Inviolabilidade Parlamentar: do Senador ao Vereador*, como se vê:

[...], é prerrogativa destinada a garantir a atuação independente do Poder Legislativo em relação aos demais Poderes do Estado e da sociedade. Objetiva tornar as atividades parlamentares imunes das pressões externas, preservando a liberdade, a autonomia e a independência do parlamento, não amordaçando seus membros.

¹⁴² KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar*. p. 17-18.

¹⁴³ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 116-117.

¹⁴⁴ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 52.

A imunidade parlamentar material fundamenta-se no princípio representativo, visto que procura garantir a representatividade democrática dos cidadãos. Assim sendo, é prerrogativa de caráter institucional do Poder Legislativo que visa assegurar aos parlamentares o exercício de suas funções sem quaisquer riscos e receios de sofrer perseguições de ordem penal ou civil em decorrência de suas opiniões, palavras e votos, tudo isso em defesa do povo que o elegeu ¹⁴⁵.

2.1.3 Natureza jurídica

A Imunidade Parlamentar Material é prerrogativa de ordem jurídico-constitucional que assegura a irresponsabilidade jurídica civil e criminal dos membros do Poder Legislativo frente a suas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato ou em razão deste, tendo natureza jurídica de fundo material.

Confirmando esta assertiva, afirma Jorge Kuranaka¹⁴⁶: “consiste a natureza jurídica da inviolabilidade em uma isenção de responsabilidade de índole jurídico-constitucional, servindo a razões político-constitucionais de liberdade e representação da sociedade”.

Neste mesmo sentido assevera Osmar Veronese¹⁴⁷:

[...] a inviolabilidade é uma prerrogativa de natureza substantiva que garante a irresponsabilidade jurídica dos parlamentares pelas opiniões manifestadas no exercício de suas funções, entendendo por tais as realizadas em atos parlamentares e no seio de qualquer das articulações das Cortes Gerais ou, por exceção, em atos exteriores à vida das Câmaras que sejam reprodução literal de um ato parlamentar, sendo finalidade específica da garantia assegurar, através da liberdade de expressão dos parlamentares, a livre formação da vontade do órgão legislativo a que pertençam.

Cumprido salientar, que sobre a natureza jurídica da inviolabilidade, há grande discussão e é assunto muito controvertido. Deste modo,

¹⁴⁵ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 52.

¹⁴⁶ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 117.

¹⁴⁷ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 53.

para José Afonso da Silva¹⁴⁸, a inviolabilidade é causa excludente de crime; Damásio de Jesus¹⁴⁹ entende como sendo causa funcional de isenção de pena; Fernando Capez¹⁵⁰ e Luiz Flávio Gomes¹⁵¹ entendem como sendo excludente da própria tipicidade; Magalhães Noronha¹⁵² afirma ser causa de irresponsabilidade; e José Frederico Marques¹⁵³ assevera ser causa de incapacidade penal por razões políticas. Não se fará análise mais ampla deste aspecto (da natureza jurídica da inviolabilidade) por não ser finalidade precípua do presente trabalho.

Portanto, como as inviolabilidades parlamentares têm natureza jurídica de cunho material¹⁵⁴, estas buscam retirar possíveis responsabilidades civis e criminais dos legisladores em decorrência de suas opiniões, palavras e votos, tudo com o fito de assegurar a plena liberdade de expressão necessária para conferir ao parlamentar o bom exercício de seu mandato¹⁵⁵.

2.1.4 Características

A inviolabilidade parlamentar (imunidade material) possui, segundo Alexandre de Moraes¹⁵⁶ e Jorge Kuranaka¹⁵⁷, as características de serem de ordem pública, irrenunciável, absoluta e perpétua, as quais serão estudadas a seguir separadamente e com os seus fundamentos primordiais.

¹⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 535.

¹⁴⁹ JESUS, Damásio Evangelista de. *Código de processo penal anotado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 65.

¹⁵⁰ CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 59 – 60.

¹⁵¹ GOMES, Luis Flávio. *Nova disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares*. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20041008094511662>. Acesso em: 23 jun. 2009.

¹⁵² NORONHA, Edgard Magalhães. *Direito penal: introdução e parte geral*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1. p. 92.

¹⁵³ MARQUES, José Frederico. Tratado de Direito Penal. *apud* MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 407.

¹⁵⁴ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 294.

¹⁵⁵ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 53.

¹⁵⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 409.

¹⁵⁷ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 118.

2.1.4.1 De ordem pública

A imunidade parlamentar material, como uma cláusula de irresponsabilidade civil e penal dos congressistas por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, busca assegurar a independência do Poder Legislativo frente aos demais poderes, bem como na proteção ao livre desenvolvimento de suas atividades¹⁵⁸.

Jorge Kuranaka¹⁵⁹, ao comentar a característica de ordem pública da inviolabilidade parlamentar, assevera que esta se fundamenta não na proteção individual de determinado membro do legislativo, mas sim atua como uma garantia conferida ao próprio Poder Legislativo, como se vê:

Busca-se, com as franquias, o livre exercício da atividade do Poder Legislativo, através da proteção que se oferece a seus membros. Em verdade, assim, não se confere ao parlamentar privilégio pessoal, mas, sim, uma garantia ao Poder que ele integra, sendo este o verdadeiro destinatário da proteção, enquanto aquele, mero beneficiário.

Portanto, as inviolabilidades (imunidade material) têm como uma de suas características ser de *ordem pública*¹⁶⁰, visto que não buscam proteger, particularmente, os membros do parlamento, porém existem para garantir o pleno exercício das funções legiferantes, e com a finalidade essencial de garantir a independência e o livre funcionamento do Poder Legislativo¹⁶¹.

2.1.4.2 Irrenunciável

Outra característica da imunidade parlamentar material é a *irrenunciabilidade*, pois como sabemos, a inviolabilidade busca proteger a democracia e a independência do Parlamento, ficando, assim, esta prerrogativa estabelecida para tutelar o interesse público, ou seja, garantir o livre funcionamento do Poder Legislativo sem qualquer interferência dos demais

¹⁵⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 408.

¹⁵⁹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 118.

¹⁶⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 409.

¹⁶¹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 119.

poderes, por conseguinte, sendo o mandatário parlamentar um mero beneficiário desta garantia constitucional¹⁶².

Neste íterim, colaciona-se o pensamento de Pinto Ferreira¹⁶³:

A imunidade parlamentar constitui norma de direito objetivo e não simples direito subjetivo. Visa proteger a comunidade e a democracia e assegurar a independência do Poder Legislativo. É preliminarmente um privilégio da Câmara, razão pela qual ela não é renunciável [...].

Compartilhando deste mesmo entendimento, afirma Jorge Kuranaka¹⁶⁴, como se vê:

Em outras palavras, porque fora estabelecida por motivos políticos, tendo como objetivo o interesse público e não o individual, não é da disponibilidade do próprio parlamentar o alvedrio de renunciá-la ou não. Como dito, o parlamentar finda por ser mero beneficiário, e não o destinatário verdadeiro da proteção.

Desta maneira, como a inviolabilidade parlamentar é uma prerrogativa de caráter institucional inerente ao Poder Legislativo, posto que esta ficou estabelecida não com a finalidade de preservar o mandatário, mas sim de resguardar a instituição do Congresso Nacional, não nós parece razoável a possibilidade do parlamentar ter poder de dispor desta garantia institucional, pois esta não lhe pertence particularmente, além de que o instituto perderia a sua essência de garantia absoluta¹⁶⁵.

2.1.4.3 Absoluta

A inviolabilidade parlamentar além de ter característica de *ordem pública, irrenunciável* é também *absoluta*, ou seja, imuniza o parlamentar no exercício de seu mandato em face de qualquer responsabilização penal, civil

¹⁶² VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 81.

¹⁶³ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 639.

¹⁶⁴ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 119.

¹⁶⁵ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 82.

ou administrativa, decorrentes de suas opiniões, palavras e votos, perdurando a mesma até mesmo após o término do referido mandato¹⁶⁶.

Alexandre de Moraes¹⁶⁷, em sua obra intitulada *Direito Constitucional*, alude o seguinte:

Independentemente da posição adotada, em relação à natureza jurídica da imunidade, importa ressaltar que da conduta do parlamentar (opiniões, palavras e votos) não resultará responsabilidade criminal, qualquer responsabilização por perdas e danos, nenhuma sanção disciplinar, ficando a atividade do congressista, inclusive, resguardada da responsabilidade política, pois trata-se de cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional material.

Compartilhando deste mesmo entendimento, afirma Osmar Veronese¹⁶⁸:

Contanto que o ato reúna as características, os pressupostos necessários para figurar entre os invioláveis, reveste-se de caráter absoluto, isto é, não admite exceções, não possibilita o processamento, nem mesmo pode dar suporte à investigação.

Mais adiante, o mesmo autor comenta¹⁶⁹:

A eficácia de tal garantia é absoluta e *erga omnes*, vale tanto no confronto com os órgãos públicos munidos de potestade jurisdicional ou disciplinar, quanto nos confrontos privados, que não poderão agir em juízo para a tutela de direito eventualmente lesados por afirmações parlamentares, nem exercitar contra um parlamentar eventual poder de supremacia especial.

Portanto, temos a inviolabilidade parlamentar como cláusula absoluta de irresponsabilidade, haja vista que os membros do Poder Legislativo não são passíveis de quaisquer responsabilizações nas esferas penal, cível e administrativa, podendo estes em suas opiniões, palavras e votos injuriar e caluniar pessoas estranhas ao Parlamento, deste que seja em decorrência do exercício do mandato. Todavia, os parlamentares poderão responder pelos

¹⁶⁶ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 120.

¹⁶⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 407.

¹⁶⁸ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 82.

¹⁶⁹ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 82.

excessos ou abusos que cometerem, o que se dará caso esteja previsto poder disciplinar neste sentido no respectivo Regimento Interno¹⁷⁰.

2.1.4.4 Perpétua

A inviolabilidade parlamentar (imunidade material), quanto à sua eficácia temporal tem caráter *perpétuo*, ou seja, a exclusão de possível responsabilidade penal, cível e administrativa dos parlamentares por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, perdura por todo tempo, mesmo que o mandato parlamentar já tenha cessado¹⁷¹.

Neste sentido, necessário se faz colacionar a lição de Alexandre de Moraes¹⁷²:

[...]. Além disso, a imunidade material possui eficácia temporal permanente ou absoluta, de caráter perpétuo, pois pressupondo a inexistência da infração penal ou ilícito civil, mesmo após o fim de sua legislatura, o parlamentar não poderá ser investigado, incriminado ou responsabilizado.

Assim, quanto ao caráter perpétuo das inviolabilidades parlamentares, assevera Osmar Veronese¹⁷³, a saber:

As opiniões, palavras e votos proferidos por parlamentar no exercício da função, classificados como invioláveis, não podem ter outra proteção, senão eterna. Tanto durante a atualidade do mandato, quanto após seu termo, o ato inviolável não perde sua natureza e sua proteção. Explicando melhor, uma vez inviolável determinado ato, sempre será inviolável, ficando o parlamentar protegido, durante e após o término do seu mandato, de qualquer persecução alheia ao Parlamento.

Esta característica de perpetuidade da imunidade material tem por escopo garantir o livre exercício do mandato parlamentar, desta maneira ficando os membros do Parlamento livres de temores e represálias, bem como

¹⁷⁰ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 122.

¹⁷¹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 642.

¹⁷² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 410.

¹⁷³ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 76.

também esta característica tem por objeto manter a independência do Poder Legislativo frente aos demais poderes da federação¹⁷⁴.

Por último, se faz necessário apresentar os limites de início e de término da incidência da inviolabilidade aos seus beneficiários diretos, os membros do Poder Legislativo.

Para fins didáticos, mesmo que o art. 53 da CRFB/88 não estabeleça expressamente os limites de início e término de incidência das inviolabilidades, mas somente os limites para a garantia da imunidade material, adota-se para o presente trabalho o posicionamento de Osmar Veronese, o qual afirma que o manto da inviolabilidade tem o seu início desde a expedição do diploma onde é conferida a aptidão ao eleito de ser empossado como parlamentar, e tendo o seu fim com a cessação do mandato parlamentar por quaisquer de suas formas¹⁷⁵.

2.1.4.5 Nexo causal entre o ato inviolável e a atividade parlamentar

A última característica da imunidade material (inviolabilidade) a ser analisada é o *nexo causal entre o ato inviolável e a atividade parlamentar*, visto que para a sua incidência é necessária a existência de relação entre a conduta praticada pelo parlamentar e o pleno exercício do mandato¹⁷⁶.

O art. 53, caput, da CRFB/1988, onde se encontram estabelecidas as inviolabilidades dos parlamentares, disciplina que estes são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Todavia, se destaca o pronome indefinido, *quaisquer*, o que dá a entender que a proteção dada aos parlamentares atinge todos os atos, inclusive aqueles estranhos às suas atividades. Porém, isto não parece ser razoável quando

¹⁷⁴ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 122-123.

¹⁷⁵ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 80.

¹⁷⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 409.

confrontado com o objetivo do estabelecimento destas prerrogativas, assim se faz necessário uma interpretação de maneira mais restrita¹⁷⁷.

Destarte, a análise da imunidade parlamentar material deve ser realizada, levando-se imperiosamente em consideração o nexo entre o discurso proferido com a atividade desenvolvida pelo parlamentar. Caso não se verifique a existência de qualquer nexo entre as palavras ou opiniões de determinado parlamentar com o exercício do mandato, não se caracteriza a incidência da inviolabilidade. Neste sentido afiança Osmar Veronese¹⁷⁸:

[...] a inviolabilidade protege exclusivamente os atos dos parlamentares quando praticados no exercício de suas funções, ou seja, projeta-se apenas sobre os atos parlamentares. Os atos não-funcionais do político, aqueles desvinculados de suas funções típicas, que não, expressem a vontade da câmara, os praticados pelo cidadão, pelo particular, estão excluídos da órbita de proteção do instituto.

Porém, mesmo que em manifestações possíveis de responsabilização e estas tenham sido realizadas além do estrito exercício do mandato, mas, todavia em consequência deste, mesmo assim estará o parlamentar acobertado pelo manto da inviolabilidade, conforme comenta Alexandre de Moraes¹⁷⁹, “ressalte-se, porém, ainda, que as manifestações dos parlamentares forem feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em consequência deste, estarão abrangidas pela imunidade material”.

Neste mesmo sentido, afirma André Ramos Tavares¹⁸⁰:

Mas se aplica o privilégio ainda que as opiniões, palavras ou votos sejam manifestados fora das funções ligadas aos deveres parlamentares. Isso representa uma ampliação quanto à Carta anterior, e tem como objetivo garantir a independência.

Agora, concernente ao local onde as opiniões ou palavras são proferidas, o Supremo Tribunal Federal¹⁸¹, em voto exarado pelo Ministro

¹⁷⁷ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 125.

¹⁷⁸ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 84.

¹⁷⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 410.

¹⁸⁰ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 1049.

Nelson Jobim, já se manifestou esclarecendo que quando a declaração supostamente passível de responsabilização for proferida dentro do Congresso Nacional haverá a incidência absoluta de imunidade material; por outro lado, devendo ser feita a análise do nexo do ato inviolável e a atividade parlamentar quando a declaração for proferida fora do resso do Congresso Nacional, como se vê:

Seja qual for a declaração que se fizer, parto do pressuposto absoluto de que, feita da tribuna do Congresso ou da tribuna da Comissão, está acobertado, qualquer tipo de declaração que tenha sido feita, porque o local lhe assegura a imunidade. Só faço a distinção, portanto, entre a vinculação exercício-mandato quando é fora. Dentro dos muros do Congresso, não entro em perquirições sobre isso.

Portanto, as inviolabilidades parlamentares devem ser verificadas no caso concreto, levando-se em consideração o nexo de causalidade entre o ato inviolável e a atividade parlamentar, pois se esta análise ficar demasiadamente elástica, ou seja, comportando a sua incidência em atos não vinculados às atividades legiferantes, estará transformando a inviolabilidade em privilégio pessoal, ao invés prerrogativa com o fito de garantir a independência do Poder Legislativo¹⁸².

2.2 IMUNIDADE PARLAMENTAR FORMAL

Concluído o estudo atinente a inviolabilidade parlamentar, passa-se agora a estudar e apresentar as imunidades (imunidade formal), proteções essas que se encontram diretamente ligadas à regulamentação de prisão e processabilidade criminal de um parlamentar. Deste modo, serão abordados os seus respectivos conceitos, objetos protegidos, natureza jurídica e as suas diversas características, bem como os pormenores das duas espécies de imunidades existentes (contra prisão e processual), isto de acordo com o texto constitucional vigente.

¹⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº. 655-6, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28655.NUME.%20OU%20655.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso: 12 set. 2009.

¹⁸² KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 130.

2.2.1 Conceito

A imunidade parlamentar formal que é amplamente denominada pela doutrina, também, de imunidade processual, de relativa, de improcessabilidade, de formal propriamente dita e de *freedom from arrest*¹⁸³, está disposta no artigo 53, dos parágrafos 2º ao 5º, da CRFB/1988¹⁸⁴, a saber:

Art. 53.

[...];

§ 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.

§ 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.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

Para Pinto Ferreira¹⁸⁵, a imunidade formal “é prerrogativa que protege os deputados contra a violência dos demais poderes constitucionais ou dos cidadãos em geral”.

Já, para Pedro Lenza¹⁸⁶, “a imunidade formal ou processual está relacionada à prisão dos parlamentares, bem como ao processo a ser instaurado contra eles”.

Dando uma conceituação com maior amplitude à imunidade parlamentar formal, comenta Jorge Kuranaka¹⁸⁷:

¹⁸³ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 175.

¹⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2009.

¹⁸⁵ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 641.

¹⁸⁶ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 372.

[...] prerrogativa concedida aos Deputados Federais, Senadores e Deputados Estaduais e Deputados Distritais, visando o pleno exercício e desempenho do mandato, consistente em não poderem ser presos, desde a expedição do diploma, salvo em flagrante de crime inafiançável, bem como, em se tratando de crime ocorrido após a diplomação, na possibilidade de sustação do andamento da ação, até a decisão final, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros.

Portanto, esta espécie de imunidade parlamentar visa garantir a impossibilidade dos membros do Poder Legislativo de serem ou permanecerem presos, bem como garantir a possibilidade de sustação do andamento de possíveis ações penais por crimes praticados por parlamentares após a diplomação¹⁸⁸.

Por fim, cumpre destacar, mesmo se tratando de matéria que será estudada adiante, que as prerrogativas das imunidades (imunidade parlamentar formal) somente se aplicam aos Senadores da República, Deputados Federais e Deputados Estaduais (art. 27, §1º, e 53, da CRFB/1988). A disposição constitucional exclui os vereadores (art. 29, inciso VIII, da CRFB/1988).¹⁸⁹

2.2.2 Objeto

Observou-se no estudo da inviolabilidade que ela se destina a resguardar a responsabilização cível e criminal dos parlamentares em decorrência de suas opiniões, palavras e votos. Já, ao que concerne a imunidade parlamentar, está sim busca regulamentar o procedimento quanto à prisão e o processo criminal possivelmente em trâmite ou a ser instaurados contra membros do Poder Legislativo¹⁹⁰.

Assim como na inviolabilidade, a imunidade também tem por objeto proteger o parlamentar não em seus interesses pessoais. A imunidade

¹⁸⁷ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 176.

¹⁸⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 410.

¹⁸⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2009.

¹⁹⁰ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 1049.

busca resguardar o Poder Legislativo de possíveis ataques dos demais poderes ou de adversários que possam colocar em cheque a atuação de algum parlamentar frente ao interesse público. Neste sentido assevera Alexandre de Moraes¹⁹¹:

Assim, os parlamentares, salvo nas hipóteses anteriormente estudadas de imunidade material, estão submetidos às mesmas leis que os outros indivíduos em face do princípio da igualdade, tendo de responder como estes por seus atos criminosos, mas, no interesse público, convém que eles não sejam afastados ou subtraídos de suas funções legiferantes por processos judiciais arbitrários ou vexatórios, emanados de adversário político, ou governo arbitrário.

Conseqüentemente, esta prerrogativa protegerá os parlamentares contra a violência dos demais poderes constitucionais ou dos indivíduos em geral.

Mas esta imunidade formal situa-se em relação aos atos estranhos ao exercício do mandato, ou seja, a imunidade se refere às ações praticadas pelo parlamentar fora dos muros da respectiva casa legislativa, sem qualquer relação com o exercício do mandato, sendo passível de responsabilização criminal.¹⁹²

Porém, isto não quer dizer que os membros do Poder Legislativo ficarão inimputáveis com as respectivas imunidades asseguradas ao Poder Legislativo, visto não ser este o objetivo, pois a imunidade visa apenas proteger a plenitude do exercício da representação parlamentar.¹⁹³

2.2.3 Natureza jurídica

A imunidade tem por natureza jurídica ser de ordem *formal*, de cunho processual e estabelece procedimento para o processamento de ações criminais contra membros do Poder Legislativo por atos criminosos praticados

¹⁹¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 411.

¹⁹² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 572.

¹⁹³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: 2002. v. 4. tomo I. p. 212.

após a diplomação, bem como possibilita à respectiva casa legislativa que determine a sustação do andamento da ação penal.¹⁹⁴

Sendo assim, o parlamentar não está livre de ser processado e responsabilizado pela prática de delito, mas sim o que há é uma mera suspensão do trâmite do processo criminal por determinado período de tempo.¹⁹⁵

Além do mais, ao analisar o auto de prisão em flagrante de um parlamentar ou um pedido de sustação do trâmite de processo criminal de um membro do legislativo, a respectiva casa não irá realizar julgamento técnico-jurídico, mas sim decidir sobre a prisão e sobre a conveniência do processo criminal.¹⁹⁶

2.2.4 Características

A imunidade parlamentar (imunidade formal) possui algumas características segundo Jorge Kuranaka¹⁹⁷: ser de ordem pública, irrenunciável, relativa e temporária, as quais a serão estudadas separadamente, apresentando os seus fundamentos primordiais.

2.2.4.1 De ordem pública

A imunidade formal como já dito tem por objetivo assegurar a independência do Poder Legislativo frente aos demais poderes, bem como proteger os membros do legislativo contra possíveis agressões decorrentes dos demais poderes da federação, de adversários políticos ou quaisquer indivíduos de que possam colocar em risco a atuação do parlamentar frente as suas funções precípuas.¹⁹⁸

¹⁹⁴ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 178.

¹⁹⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 1051.

¹⁹⁶ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 130.

¹⁹⁷ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 118.

¹⁹⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 411.

Desta maneira, a imunidade parlamentar, semelhantemente à inviolabilidade, possui característica de *ordem pública*. Neste sentido afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁹⁹, a saber:

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

Compartilhando do mesmo entendimento, comenta Michel Temer²⁰⁰:

Garante-se a atividade do parlamentar para garantir a instituição. 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. Daí as garantias constitucionais de inviolabilidade no exercício do mandato e imunidade processual.

Ainda, sobre o mesmo assunto assevera Celso Ribeiro Bastos²⁰¹:

As imunidades parlamentares representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo. São privilégios, em face do direito comum, outorgados pela Constituição aos membros do Congresso para que estes possam ter um bom desempenho das suas funções. Para um bom desempenho é preciso que os parlamentares tenham ampla liberdade de expressão (pensamento, palavras, discussão e voto) e estejam resguardados de certos procedimentos legais. São as imunidades material e processual, respectivamente.

Por fim, a imunidade formal tem como característica ser de *ordem pública*, haja vista buscar proteger, bem como garantir o pleno exercício das funções legiferantes por seus membros, além de sua existência ser causa

¹⁹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. p. 176.

²⁰⁰ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 129.

²⁰¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 571.

essencial para a garantia da independência e do livre funcionamento do Poder Legislativo.²⁰²

2.2.4.2 Irrenunciável

Quanto à característica de irrenunciabilidade da imunidade formal, neste campo existem discussões doutrinárias, tendo em vista que há posicionamento a respeito da possibilidade de renunciabilidade desta garantia por parte do membro do Poder Legislativo. Ambos os aspectos serão abordados a seguir.

Primeiramente, quanto ao entendimento da possibilidade de renúncia da imunidade parlamentar formal por determinado membro do parlamento, cita-se Jorge Kuranaka²⁰³ que entende ser renunciável a imunidade formal, o que pode ocorrer quando da pressão do parlamentar em querer provar sua inocência, bem como na possibilidade do perecimento de provas com a sustação do processo:

Na medida em que a proteção formal vai se revelando não apenas desnecessária, mas demasiada e ensejadora de abusos e de impunidades, desprestigiando – e, efeito disso, atentando contra – o Poder Legislativo, passa-se a questionar a sua natureza de *ordem pública*, iniciando-se o desvanecimento da característica da *irrenunciabilidade*. Mesmo que se sustente ser de ordem pública, não mais se justifica a irrenunciabilidade.

Adiante o mesmo autor ainda afirma:

Igualmente esposamos a renunciabilidade da proteção, agora sob a égide da regra nova, mas pelos mesmos motivos, por parte do parlamentar cujo processo-crime tenha tido o seu andamento sustado, forma do art. 53, §3º. Não se pode argumentar que tal hipótese seja um despropósito, uma vez que a vontade do parlamentar poderá ser divergente do consenso partidário ou mesmo da maioria dos membros da Casa a que pertença ele.²⁰⁴

Agora quanto à irrenunciabilidade da imunidade formal, o entendimento doutrinário neste sentido é majoritário. Manoel Gonçalves Ferreira

²⁰² KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 179 - 180.

²⁰³ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 187.

²⁰⁴ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 188.

Filho²⁰⁵ entende que diante do interesse público que das imunidades, tendo o fito de garantir o bom exercício do mandato, e de não serem garantias pessoais, mas sim do parlamento como poder federado, elas são irrenunciáveis por parte daquele que por elas é escudado.

No mesmo íterim, Pedro Lenza²⁰⁶ em sua obra *Direito Constitucional Esquemático* afirma:

José da Silva, deputado federal, no exercício do mandato, portanto, após a diplomação, comete um crime. Recebida a denúncia no STF após ser dada ciência ao Parlamento haja sustação do andamento da ação. O deputado, inconformado com a acusação, faz questão de ser processado, para provar a sua inocência. O que deverá fazer? Como as imunidades parlamentares dizem respeito ao cargo que ocupa e não à pessoa, a única maneira que o parlamentar encontrará para provar a sua inocência será, ou esperar o término do mandato, ou renunciá-lo de imediato, para que perca, então, a imunidade.

Ao final, o mesmo autor conclui, “portanto, devemos observar, mais uma vez, que as imunidades parlamentares são irrenunciáveis por decorrerem da função que exercem e não da figura do parlamentar”.²⁰⁷

Assim, como as imunidades parlamentares são prerrogativas conferidas ao Poder Legislativo institucionalmente considerado, desta forma a doutrina é unânime em entender que estas prerrogativas são irrenunciáveis por parte de seus membros, tendo em vista que ninguém pode dispor daquilo que não é seu. Neste sentido o Colendo Supremo Tribunal Federal²⁰⁸ já se manifestou sobre a irrenunciabilidade das imunidades por parte dos congressistas, como se vê de trecho do voto do Ministro Celso de Melo:

[...] 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

²⁰⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. p. 176.

²⁰⁶ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 380.

²⁰⁷ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 380.

²⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº. 510-0/143, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 fev. 1991. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28510.NUME.%20OU%20510.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso: 25 ago. 2009.

imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional, deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre ela, qualquer poder de disposição.

Portanto, viu-se que a doutrina entende como sendo a imunidade formal irrenunciável, por ser prerrogativa concebida, como já dito alhures, não para proteger o membro do parlamento em seus interesses pessoais, mas para assegurar a independência do Poder Legislativo diante do cometimento de possíveis arbitrariedades pelos demais poderes federados, assim a imunidade tende a ser irrenunciável.

2.2.4.3 Relativa

Outra característica da imunidade parlamentar formal, diferentemente da inviolabilidade que é absoluta, conforme já visto, é ser *relativa*, pois não é a imunidade causa geradora da irresponsabilidade jurídica do parlamentar pela prática de crimes comuns praticados após a diplomação.²⁰⁹

Assim, neste aspecto da relatividade da imunidade formal comenta José Afonso da Silva²¹⁰:

Ela envolve a disciplina da *prisão* e do *processo* de congressistas. Ao contrário, pois, da inviolabilidade, a imunidade não exclui o crime, antes o pressupõe, mas *impede* o *processo*, quando admitida em termos absolutos, que não é o caso do sistema vigente após a Emenda Constitucional 35/2001, pela qual a imunidade parlamentar ficou razoavelmente relativizada.

Portanto, o parlamentar que tenha praticado ato criminoso, sendo recebida a denúncia pelo STF, responderá por tal ato, porém caso a respectiva casa delibere no sentido da sustação do andamento do mencionado processo, isto não quer dizer que o parlamentar ficará impune, mas tão somente terá o seu processo criminal paralisado pelo tempo do seu mandato; após o término do mandato a ação criminal voltará ao trâmite de lei.²¹¹

²⁰⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 413.

²¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 420.

²¹¹ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 130.

2.2.4.4 Temporária

Por fim, a imunidade formal tem, também, por característica ser *temporária*, uma vez que não perdura *ad eternum*, visto que o parlamentar adquire esta prerrogativa no momento da sua diplomação e sua cessação ocorre com o fim do mandato parlamentar.²¹²

Quanto à temporariedade da imunidade formal, comenta Alexandre de Moraes²¹³: [é] “importante observar que a imunidade formal possui extensão temporal, ou seja, tem eficácia temporal limitada, protegendo os parlamentares somente durante o exercício atual e efetivo do mandato”.

Quanto à imunidade formal processual o mesmo autor afirma:

A Carta Magna atual fixou como termo a quo da imunidade processual a expedição do diploma, que comprova a eleição, não fixando, porém, termo ad quem. Contudo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o ex-congressistas, por não mais exercerem seus mandatos e, conseqüentemente, inexistem os fundamentos de validade das imunidades, delas estão excluídos, concluindo-se que seu termo final será o início da próxima legislatura.²¹⁴

Como vimos, a imunidade parlamentar formal cessa com a inauguração da legislatura seguinte, todavia esta subsistirá em caso de reeleição do parlamentar, visto que o mesmo irá adquirir novo diploma o que lhe conferirá novamente as prerrogativas da imunidade.²¹⁵

2.2.5 Alcance da proteção

Até o presente momento, as imunidades foram estudadas tão somente em seus aspectos teóricos, fazendo-se necessário, também, estudá-las em seus fundamentos práticos. Deste modo, serão analisadas as duas formas

²¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. p. 177.

²¹³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 416.

²¹⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 416.

²¹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: 2002. v. 4. tomo I. p. 211.

de imunidades (contra a prisão e a processual) em seus pormenores. Portanto, a seguir, serão apresentados pontos polêmicos e controvertidos, bem como o respectivo procedimento a ser seguido pelas casas legislativas no momento de análise da prisão e na avaliação do pedido de sustação do andamento de processo criminal contra parlamentar.

2.2.5.1 Imunidade (formal) contra a prisão

Primeiramente, quanto à imunidade contra prisão de membros do Poder Legislativo, esta imunidade encontra-se disposta no art. 53, §2º da CRFB/1988²¹⁶, o qual disciplina que desde a expedição do diploma os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, exceto nos casos de flagrante delito de crime inafiançável, devendo o respectivo Auto de Prisão em Flagrante será remetido no prazo de vinte e quatro horas a respectiva casa legislativa, para que pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a formação da culpa.

A título exemplificativo, destacam-se alguns crimes que são considerados inafiançáveis: homicídio (art. 121, Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal), crime de tortura (art. 5º, inciso XLIII, da CRFB/1988, definidos pela Lei nº. 9.455, de 7 de abril de 1997), tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (art. 5º, inciso XLIII, da CRFB/1988, especificamente os delitos capitulados nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 a 37, da Lei nº. 11.343, de 23 de agosto de 2006).

Assim, em caso de prisão de um parlamentar por flagrante de crime inafiançável, a respectiva casa legislativa terá de resolver sobre a prisão. Todavia, a deliberação do Legislativo levará em conta aspectos de conveniência e oportunidade, ou seja, tratando-se de ato discricionário. Porém nos casos em que a remessa dos autos de prisão não acontecer no prazo de vinte a quatro horas,

²¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2009.

estes serão considerados ilegais, podendo ser relaxados com impetração de *habeas corpus*.²¹⁷

Anteriormente, a deliberação pela respectiva casa do Legislativo sobre a prisão de parlamentar era realizada por votação secreta, mas com a promulgação da EC 35/2001 esta deixou de ser secreta e passou a ser ostensiva, aberta e nominal.²¹⁸

Esta imunidade abrange todas as espécies de prisão, inclusive as de natureza civil, conforme afirma Alexandre de Moraes²¹⁹:

[...] 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.

Compartilhando deste entendimento, comenta Celso Ribeiro Bastos e Ives Grandra Martins²²⁰:

[...] somente o ato de prisão e na hipótese de flagrante de crime inafiançável é que dispensa a licença prévia da Casa a que pertence o parlamentar. No mais, prevalecem as regras da imunidade. Mas isto não significa que ele ficará impune. Não é esta a finalidade objetivada pelo preceito. A imunidade nele albergada visa, apenas, tornar plenamente exercitável a missão que lhe foi confiada, qual seja, a de representar politicamente os interesses do povo.

Entretanto, cumpre ressaltar que, ao que se refere à prisão de parlamentar em decorrência de sentença penal condenatória transitada em

²¹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: 2002. v. 4. tomo I. p. 212.

²¹⁸ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 373.

²¹⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 412.

²²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: 2002. v. 4. tomo I. p. 212.

julgado, o Supremo Tribunal Federal²²¹ já se manifestou quanto a sua admissibilidade como se vê:

[...] Dentro do contexto normativo delineado pela Constituição, a garantia jurídico-institucional da imunidade parlamentar formal não obsta, observado o "due process of law", a execução de penas privativas da liberdade definitivamente impostas ao membro do Congresso Nacional. Precedentes: RTJ 70/607.

Ocorre que este entendimento exarado pelo STF é amplamente contestado pela doutrina, visto que não há disposição constitucional que autorize a prisão de parlamentar em decorrência de sentença criminal transitada em julgado, conforme afirma Pedro Lenza²²², a saber:

Importante notar que o STF, [...], permite a prisão em decorrência da decisão judicial transitada em julgado, do que discordamos, em virtude da falta de qualquer previsão neste sentido, estabelecida no art. 53, §2º, da CF/88, através do qual se veda a prisão (salvo em flagrante de crime inafiançável) de qualquer tipo, inclusive, em nosso entender, a prisão em decorrência de decisão judicial transitada em julgado.

Todavia, o art. 15, inciso III, da CRFB/1988 disciplina que a condenação criminal transitada em julgado acarreta automaticamente em suspensão dos direitos políticos do respectivo apenado. Desta maneira, o art. 55, inciso IV, da CRFB/1988, determina que o parlamentar que perder ou tiver suspenso os direitos políticos perderá o mandato. No mesmo sentido, o inciso VI do mesmo art. 55, determina que a condenação criminal transitada em julgado também é causa de perda de mandato, assim como a perda do mandato é causa que cessa a incidência das imunidades parlamentares, conseqüentemente poderá ser o parlamentar preso em casos de sentença criminal transitada em julgado.²²³

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº. 510-0/143, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 fev. 1991. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28510.NUME.%20OU%20510.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso: 12 set. 2009.

²²² LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 373.

²²³ Texto dos artigos 15, inciso III, 55, inciso IV e VI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...]; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: [...]; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; [...]; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de

Por fim, a imunidade formal contra prisão de membros do Poder Legislativo começara a alcançar o parlamentar desde a expedição do diploma e sua cessação ocorrerá com o término do respectivo mandato parlamentar.²²⁴

2.2.5.2 Imunidade (formal) processual

Agora ao que se refere à imunidade processual dos membros do Poder Legislativo, esta se encontra estabelecida no art. 53, § 3º ao 5º, da CRFB/88²²⁵.

Os parlamentares poderão ser processados criminalmente pelos crimes cometidos após a diplomação, todavia o STF (em caso de ação proposta contra parlamentar federal) deverá dar ciência do recebimento da denúncia e da abertura de ação criminal contra Deputado Federal ou Senador a respectiva casa do congresso.²²⁶

Mas, depois de dado ciência do recebimento da denúncia e do trâmite de ação criminal contra membro do Poder Legislativo, o andamento da referida ação poderá ser suspenso, sendo que tal suspensão deverá ser requerida por partido político que tenha representação na respectiva casa legislativa e aprovada pelo voto da maioria de seus membros, podendo, assim, o andamento do processo ser susinado até a sua decisão final.²²⁷

Cabe salientar que o pedido de sustação do andamento de ação criminal proposta contra parlamentar deverá ser apreciado no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias, a partir do seu recebimento pela mesa diretora da casa legislativa. Caso o pedido não seja apreciado, este não mais

05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2009.

²²⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 420.

²²⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2009.

²²⁶ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 374.

²²⁷ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. p. 130.

poderá ser feito, conforme entendimento de Celso Ribeiro Bastos e Ives Grandra Martins²²⁸:

Cumpra ainda dizer que este prazo é improrrogável. Assim, a Casa respectiva terá que apreciar o pedido de sustação da ação no Supremo Tribunal Federal em quarenta e cinco dias. Em não o fazendo, a ação não mais poderá ser obstada.

Ainda, se for aprovado pedido de sustação do andamento de processo criminal contra parlamentar por crimes praticados após a diplomação, esta sustação acarretará em suspensão da prescrição do crime, pelo qual esta sendo processado o membro do parlamento até o final de seu mandato.²²⁹

Entretanto, cumpre salientar que esta imunidade somente se aplica aos crimes cometidos por parlamentares após a diplomação, sendo que os processos que já estejam em trâmite contra membro do Poder Legislativo, antes deste ser diplomado, continuarão o seu trâmite normal, porém serão julgados perante o STF, visto que o parlamentar tem foro privilegiado por prerrogativa de função (Art. 53, §1º, da CRFB/1988).²³⁰

Mas esta garantia não é aplicável para a instauração ou suspensão de inquérito policial, conforme afirma Alexandre de Moraes²³¹:

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 promovidos 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 Pretório Excelso.

Por fim, a abrangência da imunidade processual tem o seu início a partir da diplomação do parlamentar, e a sua cessação ocorrerá com o término do respectivo mandato.²³²

²²⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: 2002. v. 4. tomo I. p. 214.

²²⁹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 1051.

²³⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 421.

²³¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 414.

2.3 BREVE EXPOSIÇÃO DAS DEMAIS PRERROGATIVAS ASSEGURADAS AOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO

Além das imunidades e inviolabilidades, a CRFB/1988 estabelece outras prerrogativas com a finalidade de proteger e assegurar a independência do Poder Legislativo. Mesmo não fazendo parte do cerne principal do presente trabalho, estas serão apresentadas para, assim finalizar, a análise do artigo 53 da CRFB/1988.

Os parlamentares federais, além das imunidades e inviolabilidades, também possuem o privilégio de serem submetidos a julgamento perante o STF, conforme disciplina o art. 53, §1º, da CRFB/1988²³³, isto nos casos de infrações penais comuns, incluídos, também, os delitos de ordem do direito eleitoral; assim a CRFB/1988 estabelece um foro por prerrogativa de função aos membros do Congresso Nacional.²³⁴

Também, o art. 53, §6º da CRFB/1988²³⁵ concede aos parlamentares a prerrogativa de não serem obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do mandato parlamentar, bem como ainda sobre as pessoas que lhes confiaram as informações. Ressalta-se que este benefício não se aplica a fatos extra mandato, quando o parlamentar é intimado para prestar testemunho como cidadão comum; neste sentido afirma Alexandre de Moraes²³⁶:

²³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. p. 177.

²³³ Texto do §1º do art. 53 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 53. [...]. § 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 set. 2009.

²³⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 421.

²³⁵ Texto do §6º do art. 53 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 53. [...]. § 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 set. 2009.

²³⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 421.

[...] 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 necessário à instrução penal ou civil.

Ainda, já ao que se refere à incorporação de Deputados Federais e Senadores da República às forças armadas, mesmo que estes sejam militares e em tempo de guerra, está incorporação dependerá de prévia licença da respectiva casa, conforme determina o art. 53, §7º da CRFB/1988²³⁷.

Por último, o art. 53, §8º da CRFB/1988²³⁸, estabelece que as imunidades e inviolabilidades parlamentares subsistam durante a vigência do estado de sítio, podendo ser suspensas somente nos casos de atos praticados por parlamentares fora do recinto do Congresso Nacional e incompatíveis com a execução da medida, mas desde que haja o voto de dois terços dos membros da respectiva casa legislativa.²³⁹

2.4 BREVE EXPOSIÇÃO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES NO BRASIL

Neste tópico serão abordadas quais são as inviolabilidades e imunidades aplicáveis ao Legislativo nas esferas Municipal, Estadual e Federal, abordando suas peculiaridades, especificidades e possíveis diferenças daquelas aplicadas aos Deputados Federais e Senadores da República.

²³⁷ Texto do §7º do art. 53 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 53. [...]. § 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 set. 2009.

²³⁸ Texto do §8º do art. 53 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 53. [...]. § 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 set. 2009.

²³⁹ LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. p. 379.

2.4.1 Municípios

Primeiramente, serão abordadas as prerrogativas constitucionalmente estabelecidas ao Poder Legislativo na esfera municipal, as quais estão estabelecidas no art. 29, inciso VIII, da CRFB/1988²⁴⁰, que dispõe: “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”.

Neste sentido, toma-se por base a Lei Orgânica do Município de Florianópolis²⁴¹, capital do Estado de Santa Catarina, para estudar e apresentar as inviolabilidades conferidas aos edis, qual se encontra estabelecida em seu art. 41: “os Vereadores são invioláveis, no exercício de seus mandatos e na circunscrição do Município, por suas opiniões, palavras e votos”.

Pelo que se vê aos vereadores são aplicadas somente as prerrogativas das inviolabilidades parlamentares, ou seja, não serão responsabilizados criminalmente, civilmente ou administrativamente por suas opiniões, palavras e votos pronunciados em decorrência de seus respectivos mandatos. Todavia, caso algum edil cometa ilícito penal que não tenha relação com o exercício do mandato, este poderá ser preso independentemente de análise da prisão por seus pares, bem como poderá ser processado sem qualquer possibilidade de sustação do processo em razão da imunidade processual conferida aos parlamentares estaduais e federais.²⁴²

Deste modo, contrariamente ao que dispõe a CRFB/1988, o art. 32 e seus respectivos parágrafos da Lei Orgânica do Município de Balneário Camboriú²⁴³ concedia aos edis da municipalidade as prerrogativas da imunidade

²⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2009.

²⁴¹ FLORIANÓPOLIS. Lei Orgânica Municipal (1990). Lei Orgânica do Município de Florianópolis promulgada em 05 de abril de 1990. Disponível em: <<http://sistemas.sc.gov.br/cmfp/pesquisa/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 13 set. 2009.

²⁴² SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 306.

²⁴³ Texto do art. 32 da Lei Orgânica do Município de Balneário Camboriú: Art. 32. - Os Vereadores são invioláveis, no exercício do mandato e na circunscrição do município, por suas opiniões, palavras e votos. § 1º. - Desde a expedição do diploma, os membros da Câmara Municipal não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente,

formal. Ao extrapolar a limitação imposta pela CRFB/1988 o referido artigo foi declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina²⁴⁴, cujo acórdão está assim ementado:

Ação Direta de Inconstitucionalidade referente aos §§1º a 4º do artigo 32 da Lei Orgânica do Município de Balneário Camboriú – Pedido conhecido por maioria e julgado procedente.

Não pode o legislativo municipal fixar normas estabelecendo imunidades e prerrogativas a vereadores, extrapolando, com sua conduta, o estabelecido na Constituição Estadual.

Assim, quanto à não abrangência das imunidades formais aos vereadores já se manifestou o STF²⁴⁵, a saber:

[...] IMUNIDADE FORMAL - PRÉVIA LICENÇA DA CÂMARA MUNICIPAL - PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL NÃO OUTORGADA PELA CARTA POLÍTICA AO VEREADOR. - Os Vereadores - embora beneficiados pela garantia constitucional da inviolabilidade - não dispõem da prerrogativa concernente à imunidade parlamentar em sentido formal, razão pela qual podem sofrer persecução penal, por delitos outros (que não sejam crimes contra a honra), independentemente de prévia licença da Câmara Municipal a que se acham organicamente vinculados.

Porém, cumpre ressaltar que ao ficarem estabelecidas as inviolabilidades aos vereadores o texto constitucional limitou expressamente a sua abrangência somente à circunscrição do Município.

sem prévia licença da Casa, observado o disposto no parágrafo 2º. do artigo 53 da Constituição Federal. § 2º. - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Câmara Municipal, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa. § 3º. - Os Vereadores serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça. § 4º. - Os Vereadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. *In*: BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Lei Orgânica Municipal (1990). Lei Orgânica do Município de Balneário Camboriú promulgada em 03 de abril de 1990. Disponível em: <[http://www.cambc.sc.gov.br/files/le isconsolidadas/leiorg.zip](http://www.cambc.sc.gov.br/files/le%20isconsolidadas/leiorg.zip)>. Acesso em: 23 out. 2009.

²⁴⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 49, de Balneário Camboriú, Florianópolis, SC, 6 de maio de 1992. *Jurisprudência Catarinense*, Florianópolis, n. 70, p. 454-456, 1º e 2º trimestres de 1992.

²⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº. 74.201, Primeira Turma, Brasília, DF, 12 nov. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2874201.NUME.%20OU%2074201.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso: 13 set. 2009.

Contudo, os vereadores corriqueiramente se deslocam para fora do respectivo Município para cumprir atos em representação do Legislativo, bem como para concederem entrevistas, assim a doutrina tem se posicionado que a inviolabilidade outorgada aos Vereadores tem o mesmo alcance das conferidas aos Deputados e Senadores da República. Assim assevera Alberto Zacharias Toron²⁴⁶: “o importante, porém, é deixar expresso que não se pode diferenciar a natureza e o alcance da inviolabilidade outorgada aos Vereadores daquela conferida aos Deputados e Senadores”.

Portanto, o aspecto territorial das inviolabilidades conferidas aos parlamentares municipais deve ser relativizado (mesmo que as palavras e opiniões dos edis sejam proferidas fora do território municipal). Havendo nexos nas suas manifestações com o exercício do mandato, estará o parlamentar acobertado pelo manto da inviolabilidade. Neste mesmo sentido, comenta Osmar Veronese²⁴⁷, *in verbis*:

[...] o melhor critério a ser seguido parece ser o da natureza do ato, se parlamentar ou não, independente de onde ele for praticado. Sempre que o vereador estiver oficialmente representando o legislativo municipal a que pertence, mesmo além da circunscrição do município, contribuindo para a formação da vontade do órgão, indubitavelmente deve carregar a garantia. Nessas condições, o intérprete deve, especialmente ao enfrentar os casos concretos, dar à previsão constitucional dimensão simétrica à dos demais parlamentares invioláveis, dimensionando-a de acordo com a história e a *ratio* da prerrogativa.

Agora, ao que se refere ao foro por prerrogativa de função, este não se aplica aos Vereadores. Os edis serão processados e julgados por atos criminosos extra mandato perante o juízo de direito local, ou da respectiva comarca.²⁴⁸

Por fim, quanto à subsistência das inviolabilidades conferidas aos edis durante estado de sítio, a CRFB/1988 não se pronunciou neste sentido; trata tão somente dos Deputados Federais, Estaduais e Senadores

²⁴⁶ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 305.

²⁴⁷ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*. p. 128 – 129.

²⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 306.

da República. Além do mais, o único órgão legislativo que possui legitimidade para coibir possíveis abusos é o Congresso Nacional. Portanto, em casos de vigência de estado de sítio, poderão ser suspensas as garantias asseguradas aos vereadores, desde que expressamente declaradas.²⁴⁹

2.4.2 Estados

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁵⁰ em seu art. 27, §1º, estabelece que aos Deputados Estaduais se apliquem as mesmas regras dispostas na CRFB/1988 sobre inviolabilidades e imunidades conferidas aos Deputados Federais e Senadores da República.

Deste modo, assim a Constituição do Estado de Santa Catarina²⁵¹ estabelece as imunidades e inviolabilidades aos parlamentares estaduais, a saber:

Art. 42 — Os Deputados são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º — Os Deputados, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado.

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

§ 3º — Recebida a denúncia contra Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Tribunal de Justiça dará ciência à Assembléia Legislativa, 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.

§ 4º — O pedido de sustação será apreciado no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa.

²⁴⁹ TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. p. 318 – 319.

²⁵⁰ Texto do §1º do art. 27 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 27. [...]; § 1º - Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2009.

²⁵¹ SANTA CATARINA. Constituição (1989). Constituição do Estado de Santa Catarina de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicao/Estadual/CES_2006_45_emds_311006.pdf>. Acesso em: 13 set. 2009.

§ 5º — A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 6º — Os Deputados não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§ 7º — A incorporação às Forças Armadas de Deputados, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Assembléia Legislativa.

§ 8º — As imunidades de Deputados subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Assembléia Legislativa, nos casos de atos praticados fora do recinto do Poder Legislativo Estadual, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Todavia, como a CRFB/1988 determina que aos Deputados Estaduais aplicam-se as imunidades e inviolabilidades conferidas aos parlamentares federais, portanto, não se faz necessário estudar o seu objeto, a sua natureza jurídica e suas diversas características, visto que já foram estudadas anteriormente.

No entanto, ressalte-se que as imunidades e inviolabilidades asseguradas aos Deputados Estaduais têm abrangência tanto no território estadual quanto no restante do território nacional, desde que a conduta praticada pelo parlamentar tenha relação com o exercício do mandato. Neste ínterim, afirma Jorge Kuranaka²⁵²: “deverá o parlamentar estadual ser intocável pelo que proferir além do território do Estado, desde que tais atos guardem conexão com o exercício do mandato”.

Por fim, quanto aos Deputados do Distrito Federal, o art. 32, §3º, da CRFB/1988²⁵³, determina que a estes se apliquem também as mesmas disposições dos parlamentares estaduais, ficando, deste modo, os Deputados Distritais resguardados pelo manto das inviolabilidades e imunidades.

²⁵² KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 224.

²⁵³ Texto do §3º do art. 32 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 32. [...]; § 3º - Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2009.

2.4.3 União

Já, ao que concerne às imunidades e inviolabilidades dos Deputados Federais e Senadores da República, a estes se aplicam as garantidas tanto das inviolabilidades quanto das imunidades. Todavia, neste momento não se faz necessário transcorrer a respeito dos pormenores destas garantias, visto que foram estudadas, anteriormente, e com enfoque nos parlamentares federais.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE CRÍTICA DO INSTITUTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

No primeiro capítulo do presente trabalho, as imunidades e inviolabilidades foram estudadas em seus aspectos históricos e gerais. No segundo capítulo, as prerrogativas parlamentares com suas minúcias foram apresentadas conforme delineadas atualmente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O terceiro e último capítulo desta pesquisa se destina a analisar possíveis críticas existentes sobre as garantias parlamentares. Serão estudadas as alterações e as consequências geradas ao instituto com a promulgação da EC 35/2001, bem como será avaliado se as imunidades, conforme dispostas na CRFB/1988, conferem a independência do Poder Legislativo brasileiro. Por fim, abordar-se-á se as imunidades e inviolabilidades são prerrogativas que garantem a impunidade de parlamentares desonestos.

3.1 AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELAS EC 35/2001 E AS CONSEQUÊNCIAS GERADAS AO INSTITUTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Este subtítulo tem por objeto estudar e apresentar as inviolabilidades e imunidades parlamentares no texto original da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Após isto, serão demonstradas as alterações introduzidas ao instituto com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 35 de 20 de dezembro de 2001, bem como as suas respectivas consequências.

O objetivo de estudo deste subtítulo, tem por destino primordial verificar se as alterações introduzidas pela EC 35/2001 foram capazes de extinguir ou inibir o campo de atuação das inviolabilidades e imunidades parlamentares como fator de proteção e garantia a independência do Poder Legislativo.

3.1.1 Breve exposição da inviolabilidade e imunidade parlamentar no texto original da CRFB/1988

Neste tópico serão apresentadas as inviolabilidades e as imunidades parlamentares (imunidade contra prisão e imunidade processual) no texto original da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, demonstrando como era, originariamente, conferida tal prerrogativa ao Poder Legislativo nacional.

3.1.1.1 Inviolabilidade parlamentar

A inviolabilidade parlamentar, no texto originário da CRFB/1988, também, encontrava sua disposição no *caput* do art. 53, que assim versava: “os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”²⁵⁴.

Esta prerrogativa, á luz do texto originário da CRFB/1988, do mesmo modo visava garantir a independência do Poder Legislativo frente aos demais poderes, sendo uma cláusula de irresponsabilidade penal, civil, disciplinar ou política ao parlamentar decorrente de suas opiniões, palavras ou votos.²⁵⁵

Neste sentido, Alexandre de Moraes²⁵⁶, estudando o assunto sob a ótica das inviolabilidades parlamentares no texto original da CRFB/1988, assevera:

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

Assim a inviolabilidade conforme disposta no texto originário da CRFB/1988 somente era aplicável na conduta de determinado parlamentar, se aquela fosse decorrente de ato praticado em razão do exercício do mandato;

²⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 set. 2009.

²⁵⁵ MORAES, Alexandre de. Imunidades parlamentares. *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, n. 21, p. 51, jan./mar. 1998.

²⁵⁶ MORAES, Alexandre de. Imunidades parlamentares. p. 51 – 52.

possuía as mesmas características do texto constitucional atualmente em vigor, ou seja, é de ordem pública, irrenunciável, absoluta e perpétua.²⁵⁷

3.1.1.2 Imunidades parlamentares

Este item irá analisar as imunidades parlamentares em suas duas modalidades, ou seja, a imunidade parlamentar contra prisão e imunidade parlamentar processual disposta no texto original da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, demonstrando como estas prerrogativas eram originariamente conferidas ao Poder Legislativo nacional.

3.1.1.2.1 Imunidade parlamentar contra a prisão

A imunidade contra prisão de membros do Poder Legislativo é uma das garantias conferidas ao legislativo, como fator preponderante para assegurar a sua independência frente aos demais poderes da federação. Esta modalidade de imunidade já encontrava disposição no texto original da CRFB/1988 promulgado pelo poder constituinte originário.²⁵⁸

Esta prerrogativa do Poder Legislativo estava disposta no art. 53, §1º e 3º²⁵⁹, do texto original da CRFB/1988, *in verbis*:

Art. 53. [...].

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

[...].

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

Portanto, os membros do Poder Legislativo desde a expedição do diploma só poderiam ser presos em casos de flagrante delito de crime inafiançável.²⁶⁰

²⁵⁷ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 654.

²⁵⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: 1995. v. 4. tomo I. p. 189.

²⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 set. 2009.

Como ocorre com a imunidade parlamentar contra prisão atualmente, a CRFB/1988 também o fazia, porém em condições mais favoráveis ao parlamentar, abrangendo todos os tipos de prisão, ou seja, os Deputados Federais e Senadores não poderiam ser presos provisoriamente, definitivamente ou ainda prisão de natureza civil, exceto como já dito em flagrante delito de crime inafiançável. Neste sentido, analisando a imunidade contra prisão no texto constitucional original comenta Jorge Kuranaka²⁶¹:

Há que se esclarecer que o dispositivo constitucional permitia interpretar que o parlamentar não poderia sofrer qualquer tipo de prisão, seja provisória, seja definitiva, ou ainda prisão de natureza civil.

Assim, quando parlamentar fosse preso em flagrante de crime inafiançável, o respectivo APF seria remetido no prazo de 24 (vinte e quatro) horas a casa legislativa, a qual pertencesse, para que pelo voto secreto da maioria de seus membros resolvesse sobre a prisão e autorizasse ou não a formação da culpa.²⁶²

3.1.1.2.2 Imunidade parlamentar processual

Agora, analisar-se-á a imunidade processual no texto original da CRFB/1988. Aqui é onde residem as maiores e mais significativas alterações introduzidas no instituto das imunidades com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 35 de 20 de dezembro de 2001.

Originariamente a imunidade formal processual estava disposta no art. 53, §1º da CRFB/1988, o qual normatizava que o parlamentar desde a expedição do diploma, não poderia ser processado criminalmente sem a prévia licença de sua respectiva casa legislativa.²⁶³

Conforme ocorre atualmente, a imunidade processual, também, tinha por objeto proteger o parlamentar em suas condutas estranhas ao exercício do

²⁶⁰ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 1050.

²⁶¹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 147.

²⁶² BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: 1995. v. 4. tomo I. p. 193.

²⁶³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 set. 2009.

mandato, tudo com o fito de assegurar a independência do Poder Legislativo e a plena liberdade de exercício do mandato parlamentar. Assim caso o legislador praticasse algum fato tido como criminoso, para que fosse processado, antes, havia que se satisfazer o requisito formal da prévia licença da casa legislativa ao qual pertencesse. Neste sentido comenta Jorge Kuranaka²⁶⁴, a saber:

Por ter objeto conduta do parlamentar estranha ao exercício do mandato, ou seja, sem relação funcional com atividade parlamentar, via de regra praticada fora do recinto parlamentar, para que fosse o legislador processado criminalmente, é que se imputa o requisito formal da prévia licença da Casa respectiva.

Desta maneira, caso algum parlamentar tivesse cometido algum ilícito penal, o Ministério Público poderia oferecer a denúncia, porém o STF ao analisar o recebimento deveria, primeiramente, diante da ordem constitucional vigente na época, comunicar o caso à respectiva casa do Congresso Nacional para que este procedesse o pedido de licença de se processar criminalmente o respectivo parlamentar. Compartilhando deste entendimento, afirma André Ramos Tavares²⁶⁵:

[...] uma vez que o Ministério Público entendesse ser o caso de iniciar processo penal contra parlamentar, oferecendo denúncia-crime, o Supremo Tribunal Federal, ao tomar conhecimento da formação da culpa, deveria abster-se de tomar qualquer atitude que não a de comunicar incontinenti a medida proposta pelo *parquet*, requisitando, pois, a licença da Casa para o processamento pudesse desenvolver-se, salvo mediante a manifestação de concordância dos demais parlamentares [...].

Neste mesmo sentido, analisando a imunidade processual dos parlamentarer no texto original da CRFB/1988, comenta Alexandre de Moraes²⁶⁶:

A licença é a autorização que a casa legislativa (Câmara ou Senado Federal) concede para que possa ser iniciado ou prosseguir processo criminal em face do congressista. O pedido de licença será encaminhado à Casa Legislativa respectiva pelo Supremo Tribunal Federal, após o oferecimento da denúncia por parte do Ministério Público, para a apreciação política do pedido de licença.

²⁶⁴ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 148.

²⁶⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 1050.

²⁶⁶ MORAES, Alexandre de. *Imunidades parlamentares*. p. 56.

Cumprе ressaltar que a imunidade processual no texto original da CRFB/1988 era aplicada a todo e qualquer processo criminal, seja oriundo de crime praticado antes ou após a diplomação do parlamentar, diferentemente do que ocorre atualmente que a imunidade só contempla os crimes praticados após a diplomação.²⁶⁷

Por conseguinte, em processos criminais anteriores à diplomação, e que estivessem em curso, os autos seriam remetidos ao Supremo Tribunal Federal, como recomendava o texto original do §4º, do art. 53 da CRFB/1988²⁶⁸ e este Tribunal solicitaria autorização à respectiva casa legislativa para prosseguir com o andamento da referida ação penal. Desta forma, Alexandre de Moraes²⁶⁹, estudando as imunidades no texto original da CRFB/1988, assevera:

A licença, igualmente, faz-se necessária para o prosseguimento de processo criminal, nas hipótese em que, ao tempo de sua investidura, o parlamentar já estivesse sendo processado, em qualquer juízo ou Tribunal. Neste hipótese, a competência alterar-se-á para o Supremo Tribunal Federal que solicitará a necessária licença para poder prosseguir com o processo penal.

Todavia, conforme também ocorre atualmente e, já, estudado no capítulo anterior, a imunidade formal processual, originariamente, não se aplicava aos casos de inquérito policial, podendo, deste modo, a autoridade policial proceder com o respectivo inquérito policial, mesmo não se tratando de flagrante delito praticado pelo parlamentar.²⁷⁰

Porém, ressalte-se que a CRFB/1988, no seu texto original, art. 53, onde se encontram dispostas as inviolabilidades e as imunidades, não estabelecia o *quorum* mínimo a ser seguido na deliberação do pedido de licença para o processamento de parlamentar. Neste caso, aplicava-se a disposição do art. 47 da CRFB/1988: “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de

²⁶⁷ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 374.

²⁶⁸ Texto original da CRFB/1988: Art. 53. [...]; § 4º - Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 set. 2009.

²⁶⁹ MORAES, Alexandre de. *Imunidades parlamentares*. p. 58.

²⁷⁰ JESUS, Damásio Evangelista de. *Código de processo penal anotado*. p. 20.

cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.²⁷¹

Por sua vez, conforme ocorre atualmente, para a deliberação da respectiva casa legislativa sobre a concessão ou não da licença para o recebimento ou continuidade no trâmite de ação criminal contra membro do Poder Legislativo Federal, não havia regras pré-estabelecidas, mas sim tratava-se de deliberação política e de discricionariedade do Poder Legislativo. Neste sentido comenta Alexandre de Moraes²⁷², a saber:

A decisão legislativa para a concessão ou não da licença, não está pois, submetida a regras rígidas e pré-constituídas, pois o critério não é jurídico-normativo, mas sim movido por razões políticas de conveniência e discricionariedade.

Por fim, conforme preceituava o texto original do art. 53, §2º da CRFB/1988²⁷³, caso fosse indeferida a licença ou havendo ausência de deliberação do pedido de processamento criminal de membro do Poder Legislativo, isto acarretaria na suspensão da prescrição do crime, pelo qual estava sendo acusado, até o final do seu respectivo mandato; caso o membro do Legislativo fosse reeleito a imunidade permanecia.²⁷⁴

3.1.2 As alterações introduzidas pela EC 35/2001

As inviolabilidades e imunidades parlamentares, conforme dispostas no texto original da CRFB/1988, especialmente as imunidades, davam a sensação de ser prerrogativas de impunidade aos membros do Poder Legislativo. Do modo como foram disciplinadas originalmente, eram exageradas e geradoras de

²⁷¹ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 150.

²⁷² MORAES, Alexandre de. *Imunidades parlamentares*. p. 59.

²⁷³ Texto original da imunidade parlamentar formal na CRFB/1988: Art. 53. [...] § 2º - O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato. *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 set. 2009.

²⁷⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*. 1995. v. 4. tomo I. p. 191.

impunidade, algo desconexo para os dias atuais de Estado Democrático de Direito, onde não mais predomina o autoritarismo, conforme comenta Jorge Kuranaka²⁷⁵:

É que a consolidação do Estado Democrático e de Direito fez rever o instituto da imunidade parlamentar, a sua atualidade bem como a sua necessidade, em tempos em que não mais existem o caudilhismo e o autoritarismo. A proteção que se propicia ao parlamentar, em tempos muito diversos daqueles em que na Inglaterra ou na França foram conquistados, desviada de sua correta utilização, tornou-se exacerbada e geradora de irresponsabilidades indevidas.

Como havia muitos escândalos políticos na época, os quais assolavam o Poder Legislativo Federal e traziam um impacto negativo perante a opinião pública, foi de iniciativa da Câmara dos Deputados propor o chamado pacote ético. No pacote diversas medidas foram contempladas, dentre as quais a elaboração do Código de Ética, a criação do Conselho de Ética, bem como a alteração nas inviolabilidades e imunidades parlamentares, tudo isto com a finalidade de recuperar o prestígio político daquela casa ante a população.²⁷⁶

Desta forma, em 20 de dezembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 35, a qual realizou grande reforma e proporcionou significativas alterações no texto das inviolabilidades e imunidades conferidas aos parlamentares.

Primeiramente, quanto às inviolabilidades, a EC 35/2001 introduziu expressamente ao texto constitucional que os parlamentares seriam invioláveis **civil** e penalmente por suas opiniões, palavras e votos, diferentemente do texto original que contemplava apenas a inviolabilidade penal. Todavia, isto não resultou numa alteração significativa, visto que conforme comenta Osmar Veronese²⁷⁷, foi constitucionalizado apenas “o entendimento doutrinário e jurisprudencial dominante, no sentido de serem os parlamentares, por suas opiniões, palavras e votos, invioláveis civil e penalmente”.

²⁷⁵ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 157.

²⁷⁶ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 158 – 160.

²⁷⁷ VERONESE, Osmar. Im(p?)unidade parlamentar. *Revista dos tribunais*, São Paulo, v. 797, p. 473, mar. 2002.

Quanto às alterações das inviolabilidades introduzidas pela EC 35/2001, em artigo intitulado “Novas disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares”, afirma Luiz Flávio Gomes²⁷⁸: “antes a inviolabilidade era (literalmente falando) exclusivamente penal. Agora também está prevista (de modo expresse) a inviolabilidade civil, que significa a impossibilidade de indenização por danos materiais e morais”.

Outra alteração realizada na inviolabilidade parlamentar pela EC 35/2001 foi a introdução do termo, “**quaisquer**” de suas opiniões, palavras e votos. Esta alteração traz a concepção de que os parlamentares estarão protegidos pelo manto da inviolabilidade parlamentar por quaisquer de suas manifestações, desde que haja nexos com o exercício do mandato. Sobre este aspecto comenta Luiz Flávio Gomes²⁷⁹, como se vê:

As manifestações dos parlamentares, ainda que feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em consequência deste, também estão abrangidas pela inviolabilidade penal (imunidade material) [...]. Não importa se a conduta foi praticada dentro ou fora do Congresso, incluindo-se aí a imprensa. Havendo nexos funcional ou institucional, impõe-se o reconhecimento da inviolabilidade penal.

Agora, passa-se a analisar as alterações no que tange à imunidade parlamentar contra a prisão com a promulgação da EC 35/2001.

Nesta espécie de imunidade, a única alteração ocorrida foi concernente à forma de deliberação pela casa legislativa quando da ocorrência de prisão de um parlamentar, o que, anteriormente, ocorria por meio do voto secreto. A EC 35/2001 revogou a expressão “voto secreto”, desta forma, agora, a votação passou a ser pelo voto aberto e ostensivo. Neste sentido comenta Pedro Lenza²⁸⁰, a saber:

[...] Convém destacar que a votação dos congressistas não mais será secreta, conforme regra anterior à EC n. 35/2001, e sim pelo voto

²⁷⁸ GOMES, Luis Flávio. *Nova disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares*. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20041008094511662>. Acesso em: 23 jun. 2009.

²⁷⁹ GOMES, Luis Flávio. *Nova disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares*. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20041008094511662>. Acesso em: 23 jun. 2009.

²⁸⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 373.

aberto, implementando-se, por meio dessa nova sistemática, a transparência que deve sempre imperar nesse tipo de votação.

Já ao que se refere à imunidade processual, aqui é onde residem as maiores e mais significativas alterações realizadas com a promulgação da EC 35/2001.

A primeira e mais elogiada destas alterações concerne à revogação da necessidade de prévia licença da respectiva casa legislativa para o recebimento de denúncia contra parlamentar. Esta imunidade passou a ser aplicada somente a crimes praticados após a diplomação, posto que os crimes pretéritos continuam o seu processamento normal.²⁸¹

Neste sentido comenta Osmar Veronese²⁸²:

Na nova redação, não só o inquérito prescinde de prévia autorização da casa legislativa, como também a ação penal. Assim, tornou-se desnecessário o Poder Judiciário, quando recebe uma denúncia, pedir licença prévia para processar criminalmente o parlamentar, podendo receber a denúncia e dar normal prosseguimento à demanda penal.

Porém, a Emenda Constitucional nº. 35/2001 possibilitou a sustação do andamento do processo criminal por crimes praticados após a diplomação, sendo o requerimento para a sustação do processo criminal de competência de partido político que tenha representação na respectiva casa legislativa. Caberá à casa legislativa deliberar o pedido pelo voto da maioria de seus membros, no prazo improrrogável de 45 (quarenta e cinco) dias.²⁸³

3.1.3 Consequências geradas ao instituto com a promulgação da EC 35/2001

Estudadas e apresentadas as inviolabilidades e as imunidades no texto original da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como as alterações proporcionadas com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 35 de 20 de dezembro de 2001, agora, serão abordadas as consequências

²⁸¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 420.

²⁸² VERONESE, Osmar. Im(p?)unidade parlamentar. p. 478 - 479.

²⁸³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*. 2002. v. 4. tomo I. p. 214.

geradas ao instituto das imunidades e inviolabilidades por tal alteração no texto constitucional.

Ao que concernem às inviolabilidades, por serem estas fator preponderante para que se possa ter, num país democrático, um Poder Legislativo atuante, livre e independente, a EC 35/2001 procurou manter as inviolabilidades conforme expressas no texto original da CRFB/1988. Além do que havia, procurou ampliá-las com a inclusão expressa de que as inviolabilidades também abrangem e protegem o parlamentar de possível responsabilização na esfera cível em decorrência de suas opiniões, palavras e votos.²⁸⁴

Assim, com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 35 de 2001, a inviolabilidade parlamentar não foi suprimida, mas teve o seu campo de proteção ao Poder Legislativo ampliado, como se vê do comentário de Osmar Veronese²⁸⁵:

A inviolabilidade ou imunidade material é verdadeiro alicerce das democracias modernas, não sendo ela combatida pela sociedade brasileira, nem mesmo suprimida pela emenda constitucional em epígrafe, ao contrário, foi ampliada.

Agora, ao que se refere à imunidade parlamentar contra a prisão, cumpre relembrar que esta garantia conferida ao Poder Legislativo tem por finalidade assegurar o pleno exercício das funções legiferantes aos membros deste poder, visto que os seus mesmos estão investidos de função pública, fazendo-se necessária a existência de proteções que lhes assegurem a plena liberdade no exercício da representação popular.²⁸⁶

Neste sentido, comenta Osmar Veronese²⁸⁷:

Relembre-se que a finalidade de tal garantia, precípua da instituição legislativa, é assegurar a função parlamentar, impedir que aquele investido pelo povo para elaborar as normas de conduta sofra constrangimento em sua liberdade, perseguições capazes de

²⁸⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 408.

²⁸⁵ VERONESE, Osmar. Im(p?)unidade parlamentar. p. 475.

²⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. p. 175.

²⁸⁷ VERONESE, Osmar. Im(p?)unidade parlamentar. p. 478.

deturpar seu ofício, prejudicando o integral exercício da representação popular recebida.

Deste modo, visando manter a finalidade precípua da imunidade parlamentar contra prisão, a Emenda Constitucional nº. 35, de 20 de dezembro de 2001, conservou as mesmas disposições do texto original da CRFB/1998, alterando somente a forma de deliberação quanto à resolução da prisão em flagrante de parlamentar, conforme já estudado alhures.²⁸⁸

Por fim, trata-se agora da imunidade parlamentar processual. Está espécie de imunidade ensejou a edição da Emenda a Constituição 35/2001, pois como anteriormente estudado, a imunidade processual, como disposta originariamente, comportava a possibilidade de parlamentares se utilizarem de suas prerrogativas para se livrarem de processos criminais, quer fossem por atos anteriores ou posteriores a diplomação, acarretando assim uma sensação de impunidade.²⁸⁹

Essa sensação de impunidade pode ser verificada em dados trazidos por Jorge Kuranaka²⁹⁰ quanto a números de pedidos de licença prévia para processamento criminal de parlamentares federais analisados pela Câmara dos Deputados na década de 90, como se vê:

Segundo o levantamento apresentado em artigo de jornal, entre 1991 e 1999, a Câmara dos Deputados teria recebido 151 pedidos de licença prévia do Supremo Tribunal Federal, tendo, entretanto, concedido apenas duas autorizações: uma em 1991, quanto ao Deputado Jabes Rabelo, e outra em 1997, sobre o ex-Deputado Davi Alves da Silva. Dos restantes 149 pedidos, 62 casos tiveram a licença negada e 87 pedidos não foram analisados antes de os congressistas deixarem de exercer o mandato.

Assim, a sensação de impunidade, somada aos constantes escândalos que assolavam o Congresso Nacional, acarretou na edição da Emenda Constitucional 35/2001, a qual não buscou extinguir a existência da imunidade parlamentar processual, mas moralizar o instituto, diminuindo o seu campo de atuação, haja vista a má utilização pelos parlamentares desta garantia conferida ao

²⁸⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 412.

²⁸⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 536.

²⁹⁰ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 166.

Poder Legislativo. Conclui-se que a imunidade processual, após a EC 35/2001, ficou simplesmente relativizada.²⁹¹

Portanto, as consequências advindas com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 35, de 20 de dezembro de 2001, foram de alterar o campo de atuação das imunidades e inviolabilidades. As imunidades ficaram restritas, de modo a não mais se caracterizarem como prerrogativa à impunidade de parlamentares criminosos. Por sua vez, quanto às inviolabilidades, a alteração visou ampliar expressamente o seu campo de atuação.²⁹²

3.2 AS ATUAIS DISPOSIÇÕES DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES E A GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO

Este item se destina a estudar e apresentar as funções e atribuições do Poder Legislativo no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a analisar as funções das imunidades e inviolabilidades parlamentares no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O estudo do presente subtítulo tem por escopo analisar se as imunidades e inviolabilidades parlamentares, como dispostas atualmente na CRFB/1988, são hábeis a garantir a independência do Poder Legislativo brasileiro.

Quanto às funções do Poder Legislativo no ordenamento jurídico nacional, primeiramente, verifica-se que tem por característica ser um órgão representativo por excelência, visto que este, preponderantemente, possui a função de representação e elaboração das leis. Porém, o legislativo possui, também, outras funções, tais como de fiscalização dos atos do Poder Executivo, de investigação e de administração.²⁹³

Enquanto isso, o Poder Executivo possui principalmente as funções de administração da coisa pública e de aplicação das leis de forma harmônica com a ordem jurídica. Já o Poder Judiciário tem por função precípua

²⁹¹ VERONESE, Osmar. Im(p?)unidade parlamentar. p. 478 - 481.

²⁹² VERONESE, Osmar. Im(p?)unidade parlamentar. p. 478 - 481.

²⁹³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*. 2002. v. 4. tomo I. p. 05.

aplicar as leis nas controvérsias levadas a sua apreciação. Neste sentido assevera Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins²⁹⁴:

[...] Enquanto os Poderes Executivo e Judiciário são voltados fundamentalmente a aplicar as leis, o primeiro na sua forma harmônica, não conflituosa, o segundo, nos casos de controvérsia, o Poder Legislativo tem por função fazer as leis [...].

Comentando sobre as funções do Poder Legislativo, José Afonso da Silva²⁹⁵, afirma que, preponderantemente, o legislativo possui às funções típicas de representação, legislação e de controle dos atos exarados pelo Poder Executivo, como se vê:

[...] Quando se fala em “funções” do Poder Legislativo se está pensando nas funções que se atribuem aos órgãos desse Poder. Esquemáticamente, podemos dizer que as funções fundamentais do Poder Legislativo são a de *representação*, e de *legislação*, a de *legitimação* da atuação governamental e a de controle.

Do mesmo modo afirma Alexandre de Moraes²⁹⁶:

As funções típicas do Poder Legislativo são *legislar* e *fiscalizar*, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70).

Portanto, o Poder Legislativo é titular das funções essenciais para o desenvolvimento da nação, uma vez que cabem a ele as funções de elaboração de leis, de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo. Destarte, imprescindível se faz que sejam estabelecidas garantias ao legislativo, isto com o intento de assegurar o funcionamento institucional deste poder e proporcionar o pleno exercício das

²⁹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*. 2002. v. 4. tomo I. p. 06.

²⁹⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 384.

²⁹⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 379.

funções legislativas por parte de seus membros. Neste aspecto, comenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho²⁹⁷:

A organização do Legislativo só se completa se forem estabelecidas garantias suficientes para o seu funcionamento independente. Dessas garantias, algumas dizem respeito ao poder como tal. Entre estas, devem-se mencionar a auto-organização das Câmaras, seu autogoverno, sua reunião independentemente de convocação, a proibição de sua dissolução [...].

Adiante, o mesmo autor arremata, afirmando que dentre as garantias essenciais para o bom funcionamento do legislativo compreendem-se, também, as prerrogativas e vantagens parlamentares, dentre as quais se enquadram as imunidades e inviolabilidades²⁹⁸:

Outras dizem respeito aos membros do Parlamento e configuram o seu estatuto. Compreendem, portanto, as prerrogativas e vantagens dos parlamentares, assim como os impedimentos, as incompatibilidades e sua sanção, no exercício do mandato.

Deste modo, a doutrina é unânime em afirmar que as imunidades e inviolabilidades são prerrogativas destinadas para garantir a independência e o pleno exercício do mandato legislativo, ou seja, estas visam proteger o Poder Legislativo como instituição, e não os seus membros particularmente considerados.²⁹⁹

No mesmo diapasão, Andre Ramos Tavares³⁰⁰ afirma que as prerrogativas parlamentares são garantias instituídas em benefício do parlamento, a saber:

As garantias atribuídas aos parlamentares são, na realidade, garantias da própria instituição, vale dizer, do parlamento, bem como das funções deste.

Assim é que, para assegurar-se de que as funções do Congresso Nacional seriam bem desempenhadas, a Constituição previu, expressamente, um rol de prerrogativas a serem exercidas pelos parlamentares, como integrantes de um dos poderes.

²⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. p. 175.

²⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. p. 175.

²⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 418.

³⁰⁰ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 1047.

Já Pedro Lenza³⁰¹, considera que as imunidades e as inviolabilidades, asseguradas ao Poder Legislativo, além de garantir a independência e a liberdade de expressão dos parlamentares no exercício do mandato, também visam reforçar a democracia, conforme comenta:

Assim, importante notar que, em sua essência, as aludidas prerrogativas atribuídas aos parlamentares, em razão da função que exercem, tradicionalmente previstas em nossas Constituições, com algumas exceções nos movimentos autoritários, reforçam a democracia, na medida em que os parlamentares podem livremente expressar suas opiniões, palavras e votos, bem como estar garantidos contra prisões arbitrárias, ou mesmo rivalidades políticas.

Compartilhando do mesmo entendimento, comenta Osmar Veronese³⁰²:

É inegável o fim democrático das imunidades, dando vazão ao princípio garantidor da independência e harmonia entre os poderes da União. Aliás, no caso brasileiro, diante da hipertrofia do Poder Executivo, tornam-se imprescindíveis tais garantias, as quais asseguram a fiel e corajosa representação dos interesses do povo, sem algemar, amordaçar ou amedrontar os parlamentares, garantindo com elas a subsistência da democracia e do próprio Estado de Direito. Não visam garantir privilégios abusivos, irrazoáveis, mas cumprem uma tarefa das mais nobres.

Pinto Ferreira³⁰³ vai além, visto que para este autor, não há como haver um Poder Legislativo independente, sem que sejam concedidas determinadas prerrogativas aos seus membros a garantir o pleno exercício de suas funções, e assevera:

Difícil, até impossível, é a compreensão e a realização prática da independência do Poder Legislativo, em face do Executivo e mesmo do Judiciário, sem que se concedam determinadas prerrogativas às Casas do Congresso e aos seus respectivos membros.

Por fim, o Colendo Supremo Tribunal Federal³⁰⁴, também, já se manifestou e exarou entendimento de que as imunidades e inviolabilidades são

³⁰¹ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 370.

³⁰² VERONESE, Osmar. *Im(p?)unidade parlamentar*. p. 483.

³⁰³ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 628.

³⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº. 510-0/143, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 fev. 1991. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28510.NUME.%20OU%20510.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso: 19 out. 2009.

prerrogativas reservadas para assegurar a independência e o pleno exercício do mandato parlamentar, tendo por destinatário o Poder Legislativo como instituição, sendo o parlamentar apenas um beneficiário, como se vê:

[...].

- 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 face 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 ela, qualquer poder de disposição.

Portanto, como já apresentado no capítulo anterior deste trabalho, as imunidades visam garantir que os Deputados Federais, Estaduais e os Senadores da República não serão presos, salvo em flagrante delito por crimes inafiançáveis, bem como poderão ter por suspenso o andamento de ações criminais por supostos delitos praticados após a diplomação. Já as inviolabilidades asseguram a liberdade de expressão dos parlamentares por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos no exercício da função legislativa.

Assim, para Jorge Kuranaka³⁰⁵, o art. 53 da CRFB/1988, bem como os seus respectivos parágrafos, se apresentam para estabelecer as imunidades e inviolabilidades parlamentares de forma hábil a garantir a independência do Poder Legislativo.

Baseado nisto, tem-se que a inviolabilidade foi instituída como cláusula de irresponsabilidade ao membro do legislativo por suas opiniões, palavras e votos, assim consagrando ampla liberdade de expressão necessária para o exercício pleno do mandato parlamentar. Tem-se ainda que as imunidades (contra prisão e processual) foram estabelecidas como forma de proteção ao Poder Legislativo contra intervenções de outros poderes através de possíveis coações aos membros do legislativo, visto que as imunidades resguardam os parlamentares

³⁰⁵ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 76.

contra prisões e permitem a sustação do andamento de processo criminal possivelmente considerado arbitrário.³⁰⁶

3.3 IMUNIDADE PARLAMENTAR X GARANTIA DE IMPUNIDADE AOS PARLAMENTARES

Como visto alhures, doutrinariamente se entende que as imunidades parlamentares são postas no ordenamento jurídico brasileiro como sendo uma garantia destinada a assegurar a independência e a liberdade ao Poder Legislativo, isto com o intento de garantir o pleno exercício do mandato parlamentar aos membros deste poder.

Deste modo, o presente tópico é destinado para analisar e estudar as imunidades e inviolabilidades, não somente como prerrogativas para garantir a independência do legislativo, mas também como possíveis garantias de assegurar a impunidade de parlamentares desonestos.

3.3.1 Privilégio x prerrogativa

Primeiramente, neste momento, analisa-se a imunidade parlamentar, não como uma garantia ao Poder Legislativo, mas sim como um possível instituto utilizado como meio de garantir a impunidade de seus beneficiários diretos, os parlamentares. Desta forma, inicialmente se mostrará os significados dos vocábulos prerrogativa e privilégio.

No tocante à palavra “prerrogativa”, De Plácido e Silva³⁰⁷ a define com sendo uma determinada benesse dada a uma pessoa em razão do cargo que ocupa, ou seja, este determinado benefício é deferido ao cargo e não ao seu titular, como se vê:

[...] *Prerrogativa*, pois, passou a ser a vantagem, o privilégio, a imunidade, a primazia deferida a certas pessoas, em razão do cargo ocupado ou do ofício, que desempenham.

[...]

Nesta razão, *prerrogativa*, juridicamente, entende-se o *direito exclusivo*, que se defere ou se atribui a certas funções ou dignidades.

³⁰⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 425 - 428.

³⁰⁷ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. p. 633.

A *inamovibilidade* é prerrogativa dos juízes. As *imunidades parlamentares* são prerrogativas dos deputados.

Compartilhando do mesmo entendimento, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira³⁰⁸, conceitua o vocábulo “prerrogativa” como sendo a “concessão ou vantagem com que se distingue uma pessoa ou uma corporação”.

Quanto ao significado da palavra “privilégio”, De Plácido e Silva³⁰⁹ comentam que este vocábulo expressa uma forma de garantia conferida a determinada pessoa em caráter exclusivo e pessoal:

Assim, privilégio designa a *prerrogativa*, a *regalia*, o *direito exclusivo* ou qualquer *medida de exceção*, prescrita em lei em favor ou benefício de alguém.

E, desse modo, o *privilégio* se revela em tudo o que, excepcionalmente, é *atribuído à pessoa*, como direito próprio e exclusivo.

Aurélio Buarque de Holanda Ferreira³¹⁰ conceitua o vocábulo “privilégio”, também, como tendo caráter exclusivo e pessoal, isto é, uma “vantagem que se concede a alguém com exclusão de outros e contra o direito comum” [...].

Analisados os significados das palavras prerrogativa e privilégio, as imunidades parlamentares, efetivamente, são tidas e se consubstanciam em garantias constitucionalmente conferidas, com a finalidade precípua de preservar a atividade parlamentar contra possíveis intervenções externas. Deste modo, a doutrina brasileira é assente no sentido de que as imunidades são estabelecidas para garantir as atividades ao Poder Legislativo.³¹¹

Neste sentido, comenta André Ramos Tavares³¹², a saber:

Assim é que, para assegurar-se de que as funções do Congresso Nacional seriam bem desempenhadas, a Constituição previu,

³⁰⁸ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. p. 1133.

³⁰⁹ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 1999. p. 641.

³¹⁰ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. p. 1139.

³¹¹ ARAÚJO, Luiz Aberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 343.

³¹² TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 1047.

expressamente, um rol de prerrogativas a serem exercidas pelos parlamentares, como integrantes de um dos poderes.

Destarte, como as imunidades são tidas como forma de garantir e assegurar a independência do Poder Legislativo, Pedro Lenza³¹³ afirma que as “imunidades parlamentares são prerrogativas inerentes à função parlamentar, garantidoras do exercício do mandato parlamentar, com plena liberdade”

Partilhando deste mesmo entendimento, Pinto Ferreira³¹⁴ também defende que as imunidades parlamentares são prerrogativas. Em sua opinião não há como ser garantida a independência do Poder Legislativo em face dos demais poderes da federação sem que sejam concedidas determinadas prerrogativas as Casas do Poder Legislativo, bem como aos seus respectivos membros para o pleno desempenho do mandato.

José Afonso da Silva³¹⁵, também, compartilhando do mesmo entendimento, afirma que “a Constituição de 1988 restituiu aos parlamentares suas prerrogativas básicas, especialmente a *inviolabilidade* e a *imunidade*” [...].

Por sua vez, Jorge Kuranaka³¹⁶ entende que a inviolabilidade (imunidade parlamentar material) é uma verdadeira prerrogativa, isto levando-se em consideração o real sentido do significado desta palavra, como se vê de seus comentários:

Entendemos perfeitamente cabíveis as argumentações apresentadas à imunidade material. Em outros termos, pelo uso das palavras, opiniões e votos, no exercício da atividade parlamentar, deve este ser intocável. Todos os estudos apresentados justificam esse tratamento diferenciado, sem que represente isso violação ao princípio da igualdade. Indiscutível tratar-se a inviolabilidade de verdadeira prerrogativa.

Por fim, as imunidades parlamentares são tidas de maneira unânime pela doutrina como sendo uma prerrogativa e não um privilégio, posto que

³¹³ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. p. 370.

³¹⁴ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. p. 628.

³¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 418.

³¹⁶ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 198.

estas buscam proteger a ordem democrática, bem como o Poder Legislativo como instituição.³¹⁷

3.3.2 O decoro parlamentar como limitador de possíveis abusos

Após a apresentação de entendimentos doutrinários a respeito de serem as imunidades parlamentares uma prerrogativa conferida aos membros do Poder Legislativo e não um privilégio, busca-se estudar, assunto deste tópico, o decoro parlamentar como meio de controle a possíveis abusos por parte dos parlamentares na utilização de suas prerrogativas constitucionais.

Antes de adentrar no cerne do presente estudo, cumpre destacar o significado dos vocábulos “decoro” e “decoro parlamentar”. A palavra decoro, na lição De Plácido e Silva³¹⁸, significa “a postura exigida para o exercício do cargo ou função”.

Já a expressão “decoro parlamentar”, na acepção de De Plácido e Silva³¹⁹, expressa “a postura que se exige do parlamentar no exercício de suas funções”.

A doutrina enfrenta dificuldades ao conceituar de maneira adequada o que vem a significar decoro parlamentar, visto que se trata de uma matéria do campo do subjetivismo, ou seja, possui um conceito aberto.³²⁰

Entretanto, apesar do grande subjetivismo do termo, decoro parlamentar pode ser entendido como sendo regras de cunho moral e ético (o cerne principal) que o parlamentar deve se pautar no desempenho de suas funções, conforme comenta Alexandre de Moraes³²¹:

[...] Apesar do grande subjetivismo, o termo decoro parlamentar deve ser entendido como o conjunto de regras legais e morais que devem reger a conduta dos parlamentares, no sentido de dignificação da nobre atividade legislativa.

³¹⁷ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 198.

³¹⁸ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 1999. p. 243.

³¹⁹ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 1999. p. 244.

³²⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 424.

³²¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 423.

Também, afirmando que decoro parlamentar tem como fundamento o comportamento ético do membro do Poder Legislativo no desempenho do seu *munus publico*, diz José Afonso da Silva³²²:

[...] Certa idéia de “decoro” sempre se tem, porque é signo lingüístico ligado a comportamento ético; e, se se trata de decoro parlamentar, a idéia-guia é a de que se cuida de comportamento ético no exercício da função.

Por sua vez, José Cretella Júnior³²³ traz conceito com maior completude sobre o significado e alcance do decoro parlamentar, entendendo este doutrinador que todo parlamentar no desempenho de suas funções tem o dever de atuar com decência, dignidade, em respeito aos padrões de moralidade e ética, devendo ter conduta irrepreensível no desempenho do seu mandato, como se vê:

O procedimento do Deputado e do Senador tem de ser *compatível com o decoro*, a decência, a dignidade, o brio parlamentar. *Conduta decorosa* ou *com decoro* é o procedimento conforme a padrões de elevado grau de moralidade. *A contrario sensu*, falta de decoro é o procedimento humano que contraria os normais padrões ético-jurídicos, vigentes em determinado lugar e época. *Decoro* é conduta irrepreensível, que se rotula, na prática, com a expressão “pessoa de ilibada reputação”. *Decoro parlamentar* é a conduta do congressista conforme os parâmetros morais e jurídicos, que vigoram, em determinada época e no grupo social em que vive.

No mesmo sentido, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins³²⁴, também conceituam decoro parlamentar, a saber:

[...] Além de outros comportamentos incompatíveis, definidos no Regimento Interno da Câmara e do Senado, estatui como atentatórios aos princípios da moralidade, ofensivos à dignidade do Parlamento, o abuso das prerrogativas e a percepção de vantagens indevidas.

Em suma, doutrinariamente o decoro parlamentar é visto como uma norma de caráter comportamental a ser seguida pelos Deputados e Senadores, haja vista que os parlamentares no exercício de suas funções parlamentares devem

³²² SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 424.

³²³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1998*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 2660 – 2661. v. 5.

³²⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*. 2002. v. 4. tomo I. p. 244.

estar pautados na honestidade, lealdade, boa-fé, independência, honra, dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular.³²⁵

Desta forma, a CRFB/1988³²⁶ no seu art. 55, inciso II, determina que o parlamentar que proceder de forma incompatível com o decoro perderá o mandato. O §1º do mesmo artigo especifica como ato incompatível (além de outros estabelecidos no Regimento Interno das Casas do Congresso Nacional) o uso abusivo das prerrogativas parlamentares (inviolabilidades e imunidades). Assim disciplina o aludido texto constitucional:

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

[...]

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

[...]

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

O dever dos Deputados Federais e Senadores em obedecer ao decoro parlamentar é estabelecido na CRFB/1998 como forma de limitação e controle das condutas dos membros do Poder Legislativo. A exigência de decoro parlamentar também vem a servir como entrave a possível má utilização das prerrogativas, constitucionalmente, asseguradas ao legislativo, ou seja, ao mau uso das imunidades e inviolabilidades. Neste sentido, comenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho³²⁷:

A imagem do Poder Legislativo depende da conduta e postura dos seus integrantes. Ela é prejudicada, quando estes agem de modo antiético ou escandaloso. Por isso, numa autodefesa, as Casas do Congresso Nacional podem decretar a perda do mandato de seus membros cujo procedimento for incompatível com o decoro.

³²⁵ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 202.

³²⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 out. 2009.

³²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 2006. p. 180.

Quanto ao dever de boa conduta e respeito ao decoro por parte dos parlamentares, comenta José Afonso da Silva³²⁸:

São deveres do congressista comparecer às sessões da respectiva Casa e tomar parte nas votações da matéria constante da ordem-dia; comportar-se com decoro e de acordo com o Regimento Interno da Casa a que pertence; respeitar os colegas, tratá-los com urbanidade; e, nos discursos, dirigir-se aos colegas com o tratamento de “Excelência”

Todavia, este ato de controle é ato exclusivo do próprio Poder Legislativo, ou seja, caso um determinado parlamentar infringir as regras de decoro parlamentar, disciplinadas no respectivo Regimento Interno, este parlamentar será julgado por seus próprios pares, visto se tratar de um ato disciplinar. Portanto, a decisão da respectiva Casa Legislativa não está sujeita ao controle do Poder Judiciário, sob pena de interferência em competência de outro poder. Sobre isto comenta Alexandre de Moraes³²⁹:

[...] por tratar-se de ato disciplinar de competência privativa da Casa Legislativa respectiva, não competirá ao Poder Judiciário decidir sobre a tipicidade da conduta do parlamentar nas previsões regimentais caracterizadoras da falta de decoro parlamentar ou mesmo sobre o acerto da decisão, pois tal atitude consistiria em indevida ingerência em competência exclusiva de órgão do Poder Legislativo, atribuída pela Constituição Federal (CF, art. 55 §§ 1º e 2º), *sem previsão de qualquer recurso de mérito*.

Assim, além dos atos atentatórios ao decoro, dispostos no §1º, do art. 55, da CRFB/1988, cabe exclusivamente às Casas do Congresso Nacional, em seus respectivos Regimentos Internos, disciplinar outros atos que sejam contrários ao decoro parlamentar e puníveis com a perda do mandato.³³⁰

Deste modo, o Senado Federal, visando estabelecer limites de conduta aos seus membros, estabeleceu através da Resolução nº. 20, de 17 de março de 1993, o Código de Ética e Decoro Parlamentar³³¹. Neste ficaram

³²⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 419.

³²⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 423 – 424.

³³⁰ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: 2002. v. 4. tomo I. p. 236.

³³¹ BRASIL. Senado Federal. Código de Ética e Decoro Parlamentar: Resolução nº. 20 de 17 de março de 1993. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 16 out. 2009.

estabelecidos, no respectivo art. 5º, os casos de incompatibilidades com a ética e ao decoro que ensejam a perda do mandato, entre os quais se encontra o abuso no uso das imunidades e inviolabilidades, como se vê:

Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:

I – o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

II – a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1o), tais como doações, ressalvados brindes sem valor econômico;

III – a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Parágrafo único. Incluem-se entre as irregularidades graves, para fins deste artigo:

I – a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participe o Senador, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controlada, ou ainda que aplique os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente às suas finalidades estatutárias;

II – a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou contratada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

Do mesmo modo, a Câmara dos Deputados por meio da Resolução nº. 25, de 10 de outubro de 2001, instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar³³², ficando estabelecidos, no seu art. 4º, os casos atentatórios à ética e ao decoro parlamentar, dentre eles o abuso no uso das imunidades e inviolabilidades:

Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:

I - abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

II - perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

³³² BRASIL. Câmara dos Deputados. Código de Ética e Decoro Parlamentar: Resolução nº. 25, de 10 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=320496&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 16 out. 2009.

- III - celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a a contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados;
- IV - fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;
- V - omitir intencionalmente informação relevante, ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18.

Portanto, como as imunidades e inviolabilidades são estabelecidas como meio de proteção ao Poder Legislativo, assim, segundo amplo entendimento doutrinário, o decoro parlamentar exerce a função de limitador à liberdade de expressão como possível abuso no uso das prerrogativas das imunidades e inviolabilidades. Assim comenta Jorge Kuranaka³³³:

Mais do que qualquer outro cidadão, o parlamentar deve se lembrar que não obstante a Carta Magna elencar como um dos direitos e garantias fundamentais a liberdade de expressão (art. 5º, IV), ela também cuidou de deixar expresso que caso falte com o decoro parlamentar será punido. Por isso se de um lado tem o direito de se expressar livremente, de outro lado, deve saber ter limites quanto à própria liberdade de expressão, até mesmo em debates com o adversário, não sendo a sua garantia, portanto, irrestrita quanto à extensão devendo ser analisada, sempre, sob o ponto de vista da finalidade da sua existência.

Por conseguinte, diante da exigência de respeito à ética e ao decoro parlamentar, de modo a limitar as condutas dos legisladores no uso das prerrogativas constitucionais asseguradas ao poder a que pertencem, as imunidades e inviolabilidades, conforme postas na CRFB/1988, não se configuram como meio de garantia de impunidade, mas, sim, necessariamente, como garantia institucional de independência do Poder Legislativo.³³⁴

³³³ KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. p. 208 – 209.

³³⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 424.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na consecução da presente pesquisa, estudou-se no Capítulo 1, mesmo que restritamente, o histórico evolutivo do Estado, a teoria da separação (tripartição) dos poderes e o surgimento do Poder Legislativo. Também, já para o final, estudou-se a imunidade parlamentar e o seu conceito geral, o seu histórico na Inglaterra, França e Brasil.

Observou-se que na formação do Estado na antiguidade, o poder se encontrava concentrado na mão de uma só pessoa. Desta maneira, em meados dos séculos XVII e XVIII, surgiu a teoria da separação (tripartição) dos poderes, tendo com precursor Charles de Montesquieu, defendendo a necessária separação das funções do Estado (Executivo, Judiciário e Legislativo) em órgãos distintos, tendo por o objetivo garantir a liberdade individual das pessoas contra os históricos abusos cometidos por autoritários ao longo de todos os tempos.

A partir desta concepção de Estado, formou-se o chamado Estado de Direito, tendo por características a separação de poderes, o respeito ao princípio da legalidade da administração, garantia dos direitos fundamentais e a independência dos tribunais. Deste modo, diante desta nova visão de Estado, com respeito à separação das funções, se fez necessário o estabelecimento de privilégios aos respectivos órgãos, isto com o objetivo de defender a harmonia e independência destes contra possíveis abusos emanados dos demais poderes. Assim, ao Poder Legislativo incluíram-se as chamadas imunidades e inviolabilidades, objeto de estudo na presente pesquisa.

Neste contexto, o Capítulo 2 foi destinado exclusivamente a tratar e analisar as imunidades e inviolabilidades parlamentares, onde foram estudados os seus respectivos conceitos, objetos protegidos, natureza jurídica e diversas características.

Contudo, este capítulo procurou, também, apresentar a abrangência das imunidades parlamentares no âmbito dos Poderes Legislativos

Municipal, Estadual e Federal, oportunidade que restou confirmada a primeira hipótese erguida para o presente trabalho, visto que as prerrogativas parlamentares são asseguradas nos demais entes da federação, porém de maneira mais restrita em comparação as concedidas aos membros do Poder Legislativo Federal.

O Capítulo 3 foi destinado a realizar análise crítica do instituto das imunidades parlamentares, onde primeiramente foram apresentadas as alterações e as consequências geradas ao instituto com a promulgação da EC 35/2001. No estudo, verificou-se que as inviolabilidades foram ampliadas, pois a inviolabilidade civil do parlamentar passou a ser prevista, expressamente, no texto constitucional. Já, no tocante à imunidade contra prisão, está não restou alterada, permanecendo tudo conforme disposto no texto original da CRFB/1988.

Quanto à imunidade processual, verificou-se que foi onde ocorreram as maiores e mais importantes alterações com a promulgação da EC 35/2001, sendo revogada a necessidade de prévia licença do Legislativo para o processamento criminal de parlamentares. Essa prerrogativa passou a ser aplicada somente aos crimes praticados após a diplomação do parlamentar. Restando, assim, confirmada a segunda hipótese traçada para a presente pesquisa, pois a EC 35/2001 não extinguiu as imunidades parlamentares, mas alterou, substancialmente, as suas disposições e regramentos de maneira a moralizar e limitar o seu campo de atuação.

Seguidamente, perquiriu-se em análise se as imunidades e inviolabilidades parlamentares, conforme postas na CRFB/1988, garantiriam a independência do Poder Legislativo.

Por conseguinte, como estas prerrogativas asseguradas em defesa do Poder Legislativo consagram ampla liberdade de expressão, necessária ao exercício pleno do mandato, pois os parlamentares são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Além de estabelecer imunidades com fito de inibir intervenções de outros poderes, visto que os parlamentares são resguardados de prisões e tem garantida a oportunidade de ter suspenso o trâmite de processo criminal.

Logo, vê-se que as imunidades e inviolabilidades dispostas no art. 53 e seus respectivos parágrafos, da CRFB/1988, garantem a independência necessária ao Poder Legislativo e aos seus membros, restando, assim, confirmada à terceira hipótese formulada para a presente pesquisa.

O último ponto analisado no Capítulo 3 foi se as imunidades e inviolabilidades são prerrogativas que garantem a impunidade de parlamentares desonestos.

Contudo, destaca-se que os membros do Poder Legislativo estão submetidos ao respeito à ética e ao decoro parlamentar, conforme dispõe o §1º, do art. 55, da CRFB/1988, o qual determina que o abuso na utilização das prerrogativas asseguradas ao Legislativo são causas de desrespeito ao decoro e passíveis de perda do mandato.

Deste modo, como o parlamentar é um mero beneficiário das imunidades e inviolabilidades, o respeito à ética e ao decoro parlamentar é o meio limitador das condutas parlamentares no uso das prerrogativas asseguradas ao Poder Legislativo. As imunidades e inviolabilidades, conforme postas na CRFB/1988, não configuram meio de garantia à impunidade, mas são garantias institucionais de independência do Legislativo. Portanto, restando confirmada a quarta e última hipótese aventada no presente trabalho.

Por último, todos os objetivos gerais e específicos traçados para a presente pesquisa foram alcançados.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Imunidades Parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. 5. ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

ARAÚJO, Luiz Aberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra. *Comentários à constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4. tomo I.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 4. tomo I.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BOTELHO, Alexandre. *Curso de ciência política*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Código de Ética e Decoro Parlamentar: Resolução nº. 25, de 10 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=320496&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 16 out. 2009.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 21 abr. 2009.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 21 abr. 2009.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 07 maio 2009.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 09 maio 2009.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 09 maio 2009.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 09 maio 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 10 maio 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm#artu>. Acesso em: 10 maio 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc2282.htm#artu>. Acesso em: 10 maio 2009.

BRASIL. Senado Federal. Código de Ética e Decoro Parlamentar: Resolução nº. 20 de 17 de março de 1993. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 16 out. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº. 510-0/143, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 fev. 1991. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28510.NUME.%20OU%20510.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso: 25 ago. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº. 655-6, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28655.NUME.%20OU%20655.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso: 12 set. 2009.

CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. 1. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução: Nélia Maria Pinheiro Padilha Von Tempski-Silka. Curitiba: Juruá, 2002. v. 1.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

- CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2.
- DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 3.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2.
- GOMES, Luis Flávio. *Nova disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares*. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20041008094511662> Acesso em: 23 jun. 2009.
- JESUS, Damásio Evangelista de. *Código de processo penal anotado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- KELSEN, Hans. *Teoría general del estado*. Tradução: Luis Legaz Lacambra. Barcelona: Editorial Labor, 1934.
- KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar: histórico e evolução do instituto no Brasil*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004.
- KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. 1. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- LEITE, Eduardo de oliveira. *A monografia jurídica*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 22 ed. São Paulo: 1993.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 2. ed. Tradução: Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. Tomo III.
- MORAES. Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de. Imunidades parlamentares. *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, n. 21, p. 45 - 64, jan./mar. 1998.

MONTESQUIEU, Charles de. *Do espírito das leis*. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2003.

NORONHA, Edgard Magalhães. *Direito penal: introdução e parte geral*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

OLIVEIRA, Charles Soares de. *A representação política ao longo da história*. Brasília: Gráfica Positiva, 2000.

PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 15. ed. São Paulo: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

VERONESE, Osmar. Im(p?)unidade parlamentar. *Revista dos tribunais*, São Paulo, v. 797, p. 469 - 484, mar. 2002.

VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.