

IMUNIDADE PARLAMENTAR: GARANTIA OU PRIVILÉGIO

Naiara Regina Hermógenes de Oliveira¹

RESUMO:

O presente trabalho discute sobre a instituição das imunidades parlamentares desde sua concepção histórica e sua previsão na Constituição de 1988. Analisando até que ponto as imunidades protegem a instituição ou servem apenas para privilegiar os detentores do direito concedido. O que na sua origem representava ferramenta constitucional para defesa do Parlamento, constitui hoje, fato gerador da impunidade dos representantes do povo, transformado em privilégio para escusar condutas delitivas. Razão pela qual a crítica quanto ser as imunidades garantia ou privilégio ante ao desvirtuamento dos paradigmas que criaram o instituto. As imunidades material e formal garantidoras da manutenção das liberdades inerentes ao Parlamento, hoje configura sentimento de insegurança quanto à aplicação da norma para assegurar a impunidade de alguns parlamentares.

PALAVRAS-CHAVE: Imunidade Parlamentar. Material. Formal. Liberdade de expressão. Impunidade. Garantia. Privilégio.

SUMMARY:

This paper discusses the institution of parliamentary immunities from its historical conception and its prediction in the Constitution of 1988. Analysing the extent to which immunities protect the institution or serve only to privilege the holders of the right granted. What in its origin represented a constitutional tool for the defense of the Parliament, is today a fact that generates the impunity of the representatives of the people, transformed into a privilege to excuse delinquent conduct. Reason why criticizing how to be the immunities guarantee or privilege before the distortion of the paradigms that created the institute. The material and formal immunities guaranteeing the maintenance of the inherent freedoms of Parliament nowadays creates a feeling of insecurity about the application of the norm to ensure the impunity of some parliamentarians.

KEY WORDS: Parliamentary immunity. Material. Formal. Freedom of expression. Impunity. Warrant. Privilege.

¹ Estudante de graduação do curso de Direito da Escola de Direito de Brasília/IDP. hermogenes21@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como condão analisar até que ponto as imunidades protegem o Poder Legislativo, garantia determinada pela Constituição Federal, ou se servem apenas privilegiar seus detentores, ou seja, os parlamentares.

Na origem do instituto, as imunidades surgiram como ferramenta constitucional de defesa do Parlamento contra abusos e excessos dos Poderes Executivos e Judiciário, mas em sua maioria contra as investidas do Executivo; hoje, diante das constantes modificações do protecionismo entre os parlamentares, o instituto constitui fonte de desgaste do Parlamento, o que leva ao questionamento se essa garantia de atuação representativa transformou-se em privilégio, pois afastou-se da sua finalidade, qual seja, a proteção do Parlamento.

Com intuito de avaliar como esse direito a determinado grupo é aplicado e apreendido nos dias atuais, percebe-se que se tornou mais um privilégio que uma prerrogativa a seus detentores. Deixando na sociedade o crescente sentimento de impunidade, visto a ocorrência de ações que não condizem com a função parlamentar, mas que são alimentadas pelo manto da imunidade, que não pode ser escudo para que seus representantes agridam a norma constitucional.

CONCEITO E ORIGENS

A imunidade parlamentar tem como pressuposto a proteção das instituições para o exercício da função representativa do povo, bem como o fortalecimento do Poder Legislativo ante os Poderes Executivo e Judiciário.

Há controvérsias entre os mais diversos autores quanto a origem das imunidades parlamentares. Dentre elas, a consolidação do instituto se dá no Direito europeu. No entanto, Pinto Ferreira, em seu livro *Comentários à Constituição*², afirma já existir em Roma, ao mencionar que os tribunos e os edis, seus auxiliares, eram inatingíveis, invioláveis, considerados “sacrosanctas”, havendo o povo romano conferido por Lei esta inviolabilidade, tornando-a irrevogável por juramento, com punição capital contra quem atentasse contra o ordenamento.

2 FERREIRA, Pinto. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 6ª ed. Ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 629

No entanto, será na Inglaterra os contornos que viriam a moldar o instituto da imunidade parlamentar. Jorge Roberto Krieger, em seu *O Instituto da Imunidade Parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*³, cita Saldanha, que segundo seus estudos já havia na Inglaterra indícios da existência de um Parlamento em 1066, antes da invasão normanda. Aduz que o monarca tinha um conselho, chamado “Privy Council”, composto por pessoas próximas ao rei., que o ajudavam na administração do reino. Neste conselho, alguns membros possuíam mais prestígios que outros, eram eles que cuidavam de questões mais importante. Este grupo era conhecido como *Committee of State* ou *Cabinet*.

Ainda no século XII, no reinado do Rei Eduardo I, pela primeira vez o parlamento era reunido, sendo denominado de “O Grande Conselho”. Os parlamentares, membros da alta classe aristocrática inglesa, convocados e controlados pelo rei, não tinham força representativa, constituindo apenas um organismo consultivo. Ressalta-se que o parlamento era ato de criação do rei, sendo a este hierarquicamente inferior, sujeito à sua vontade e não à do povo⁴.

No entanto, os conflitos entre a Coroa e o Parlamento efetiva a instituição de uma proteção aos seus representantes. A princípio, as imunidades originam-se da “autoridade do Parlamento como um corpo judicial, sendo as imunidades um privilégio dos parlamentares que estavam acima da jurisdição das cortes ordinárias”⁵. Surge aí a figura do *freedom of Speech*, que era a garantia de não ser julgado em tribunal, por opiniões, pronunciamentos e votos proferidos durante o exercício da função parlamentar. Enquanto que a *Freedom of arrest*, tratava da prerrogativa de não serem presos, bem como tornar sem efeito os mandamentos de prisão expedidos, por dívidas ou questões civis, durante o mandato.

Na Inglaterra de então, várias perseguições ocorriam contra os membros do Parlamento que discordassem do rei. Com a Carta Magna de 1215, o rei submetia-se ao direito. A partir de então, estabelecia-se que os barões não poderiam ser processados, tutelava à norma seus interesses. Garantia, desta forma, privilégios a pequenos grupos da sociedade de então. Mas apenas com o *Bill of Rights* de 1689 que se consolida a liberdade de debates ou palavras ou procedimento no Parlamento.

3 KRIEGER, Jorge Roberto. **O Instituto da Imunidade Parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017

4 *Id.*, 2017, p.15

5 *Id.*, 2017, p. 17

Não obstante, será na França que o instituto da imunidade tomará os contornos atuais, surge aí as imunidades nos processos criminais.

Será por meio dos ideais da Revolução Francesa que se consolidará a ideia da imunidade parlamentar. A Constituição Francesa de 1791⁶ traz em seu Título III, seção V, artigos 7º e 8º, que cada deputado do *Tiers État* era inviolável. Assevera que:

(...) qualquer indivíduo, organização, tribunal, magistrado ou comissão que durante ou depois das sessões parlamentares ousasse perseguir, investigar, prender ou fazer prender em função de alguma proposta, parecer ou discurso, proferido pelo parlamentar no uso de suas atribuições seriam considerados traidores da nação e culpados por crime capital. A Assembleia Nacional estabelecia que nos casos precedentes deveriam ser tomadas todas as medidas necessárias para investigar, perseguir e castigar os responsáveis, instigadores e executores⁷.

Insta salientar que imperava ainda àquela época defensores do antigo regime, sendo decretado pela Assembleia Nacional, em 23 de junho de 1789, “traidor, infame e digno de morte quem pusesse mão sobre eles”⁸. Surge, neste momento, a imunidade material, constituindo liberdade especial aos parlamentares no exercício de suas atribuições no Parlamento.

Mirabeau, tribuno da Revolução, argumenta: “(...) eu louvo a liberdade que produz tão belos frutos na Assembleia Nacional! Asseguremos o nosso trabalho, declarando inviolável a pessoa do Deputado aos Estados Gerais”⁹. Com essa declaração evidencia-se os reflexos na proteção do Parlamento e sua função na nova ordem estatal, e não do parlamentar, que, salienta-se, daria a própria vida pela manutenção do novo regime.

Neste momento histórico, a proteção do Parlamento ante aos demais poderes fortalece a independência entre os Poderes estatais, consolidando a democracia representativa.

6FRANÇA, Constituição (1791). **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Disponível em: <https://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html>. Acesso em: 01 de janeiro de 2017

7FRANÇA, Constituição (1791). **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Disponível em: <https://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html>. Acesso em: 01 de janeiro de 2017

8MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 45/04). São Paulo: Atlas, 2005. p. 31

9OLIVEIRA, Tiago Correia Schubach de. Novo olhar sobre as imunidades parlamentares no combate às imunidades. **Revista de Teoria Política, Social e Cidadania**. Salvador, v. 5, pa. 113-145, jan./dez. 2008. apud AMARAL, Fernando. **Imunidades parlamentares: colóquio parlamentar**. (Comissão de Ética da Assembleias da República). Lisboa, 2002, p. 21

Diante disso, observa-se que as prerrogativas individuais dos parlamentares foram concedidas em razão da proteção à instituição e não ao indivíduo, caracterizando a inviolabilidade como proteção do exercício das funções e a imunidade como proteção pessoal contra procedimentos arbitrários.

Desta feita, são as imunidades garantias ao exercício do mandato legislativo que assegura o livre direito a pronunciamentos, palavras, votos e opiniões no âmbito das atribuições parlamentares, como o objetivo de resguardar o Legislativo, bem como assegurar a autonomia e independência ante aos outros poderes. Sendo este um dos principais fundamentos à separação dos poderes, difundida pro Montesquieu, harmônicos e independentes entre si, garantindo que não haja excessos ou abusos de um poder sobre o outro.

Diante de todo o exposto, segundo Maximiliano¹⁰, imunidade é “a prerrogativa que asseguram aos membros do Congresso a mais ampla liberdade de palavra, no exercício de suas funções, e os protege contra abusos e violações por partes dos outros poderes constitucionais”.

IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL

As imunidades parlamentares são garantias institucionais do Poder Legislativo, cujo objetivo é assegurar o exercício das funções parlamentares de seus membros, que representam os interesses do povo que os elegeram.

Assim, imunidades, segundo o dicionário Aurélio¹¹, significa “direitos, privilégios ou vantagens pessoais de que alguém desfruta por causa do cargo ou função”.

Observa-se que continuou com as prerrogativas no Brasil de resguardo da liberdade do representante do povo e do Estado-membro no Congresso Nacional, estando presente em todas as Constituições brasileiras, com o fito de proteção contra arbitrariedades em desfavor dos representantes do povo.

10MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira**. 4. ed. vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1949, p. 151

11HOLLANDA, Aurélio Buarque de. **Dicionário Aurélio séc. XXI**. São Paulo: Ed. Nova Fronteira, 2010

Desde a primeira Constituição de 1824¹², que tornava inviolável por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, bem como garantia que os congressistas não poderiam ser presos nem processados criminalmente sem prévia licença da Casa de origem, salvo em flagrante de crime inafiançável. Mas poderia o parlamentar acusado renunciar à sua imunidade processual, caso optasse pelo julgamento imediato.

Fato que foi repetido na Constituição Federal de 1891¹³, que tornava inviolável por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, bem como garantia que os congressistas não poderiam ser presos nem processados criminalmente sem prévia licença da Casa de origem, salvo em flagrante de crime inafiançável. Mas poderia o parlamentar acusado renunciar à sua imunidade processual, caso optasse pelo julgamento imediato.

A Constituição Federal de 1934¹⁴ mantém as garantias formais de não processamento e de não prisão aos parlamentares no exercício das funções do mandato, sendo o mesmo estendido aos suplentes imediato do congressista, sem licença da Casa parlamentar, ressalvados os casos de flagrante de crimes inafiançáveis. Contudo, a Constituição diz que logo após a prisão em flagrante de crime inafiançável o Presidente da Câmara dos Deputados deverá ser comunicado da prisão, bem como os autos e o depoimento serão enviados para que se resolva a sua legitimidade e conveniência e autorização ou não da formação da culpa. Inovando ao determinar que “em tempo de guerra, os deputados civis ou militares incorporados às Forças Armadas, por licença da Câmara dos Deputados, ficariam sujeitos às leis e obrigações militares”.

Entretanto, na Constituição de 1937¹⁵, denominada de “A Polaca”, as garantias foram relativizadas e suprimidas com censura às palavras proferidas no Parlamento. Previa-se na Constituição a responsabilização civil e criminal dos parlamentares por difamação, calúnia,

¹²BRASIL, Constituição (1824). **Constituição do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 28 de janeiro de 2017

¹³BRASIL, Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

¹⁴BRASIL, Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

¹⁵BRASIL, Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime, com possibilidade de declarar vago o lugar do parlamentar, autor da manifestação ou incitamento contra a existência ou independência da Nação ou incitasse a subversão violenta da ordem pública ou social.

Com a Constituição de 1946¹⁶, há o retorno das prerrogativas parlamentares, com a retirada da responsabilidade dos congressistas pelos atos no efetivo exercício do mandato, imunizando-o quando parte no processo criminal. A Carta Constitucional previa que em caso de prisão em flagrante por crime inafiançável, os autos seriam remetidos à Casa respectiva, para que em 48 horas, pelo voto da maioria de seus membros fosse votado sobre a prisão e autorização ou não da formação de culpa, estabelecendo o prazo máximo de 120 dias, em se tratando de crime comum.

Alude Krieger¹⁷ que na prática de crime comum o processo restava impedido, todavia, desligando o acusado da casa legislativa a qual pertencia, deixava de existir a prerrogativa. Ressalta-se que a imunidade prevista na Constituição apenas era aplicado aos processos criminais. As imunidades, não eram extensivas aos familiares.

Contudo, a Constituição de 1967¹⁸ mantém as imunidades material e formal. Trazia, ainda, a Carta a permissão de licença para processo parlamentar, caso a Casa a qual pertencesse o congressista não deliberasse no prazo de 90 dias, a contar do reconhecimento do pedido de licença, a solicitação era inclusa na pauta da Ordem do Dia, permanecendo durante quinze sessões ordinárias consecutivas e se não fosse deliberado neste período seria concedida a licença. Da mesma maneira que previa ao titular de mandato eletivo federal que abusasse dos direitos políticos e individuais com intuito de atentar contra a ordem democrática ou praticasse corrupção, estaria sujeito à suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 02 a

16BRASIL, Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

17KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017, p. 37

18BRASIL, Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

10 anos; no entanto, tal punição estava sujeita a representação do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal¹⁹.

Acontece que a manutenção das imunidades sofreram restrições severas por meio das Emendas Constitucionais nº 1, que assegurava as inviolabilidades salvo nos casos de Segurança Nacional; Emenda Constitucional nº 11, que dizia que o parlamentar poderia ser processado, porém, após iniciada a ação penal o prosseguimento ficaria a cargo da respectiva Casa Legislativa, igualando, desta forma, as imunidades formal e material; e a Emenda Constitucional nº 22 de 1982, que assim reza: “Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas ações palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra”²⁰.

É forçoso ressaltar que o argumento da Segurança Nacional num momento em que imperava a ditadura militar, significava acabar com qualquer opositor ao regime. Destarte, a imunidade material tornava inócua, pois o pressuposto do instituto é principalmente garantir a independência do Parlamento, a alegação da Segurança Nacional, naquele momento, retirava a proteção contra qualquer ato excessivo ou abusivo por parte do Poder Executivo, demonstrando a real concentração do poder deste.

AS IMUNIDADES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Carta vigente manteve as imunidades material e formal, entendida como necessárias e garantidoras da liberdade de função dos congressistas, e reforça a proteção formal aos legisladores.

Antes da Emenda Constitucional nº 35/01, estabelecia a Carta Política que “os deputados e senadores eram invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras, votos”, sendo que, desde a diplomação, não podiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, caso em que os autos deveriam ser remetidos em 24 horas à respectiva

19BRASIL, Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

20BRASIL, Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

Casa, para deliberação sobre a prisão ou não do parlamentar, que deveria ser por maioria de votos²¹.

Apesar de a Emenda Constitucional nº 35/2001²² trazer avanço, tais modificações ainda ocasionam dúvidas, mesmo que trate no caput do art. 53, a imunidade material nos chamados crimes de opinião, a emenda determina a suspensão do processo com autorização da Casa legislativa, cujos efeitos se encerram com o término do mandato, nos casos de crimes inafiançáveis.

No caput do art. 53 da Carta Magna, preleciona que “os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”, constituindo, desta forma, a imunidade material; enquanto que o parágrafo 2º, do referido artigo, trata da imunidade formal.

IMUNIDADE MATERIAL

A imunidade material, absoluta ou real, objetiva assegurar a liberdade de expressão dos congressistas, entendida como a privação da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras ou votos²³. Melhor dizendo, a impossibilidade da prática de crimes de opinião, conforme preleciona Nelson Hungria²⁴, ou palavra, afastado pela norma constitucional a incidência da norma penal, com o fito da ampla liberdade de expressão para os debates das questões de interesse de seus representados. Leciona Hungria que, na atuação do exercício de suas funções, qualquer dos crimes de opinião ou de palavra, como crimes contra a honra, incitamento a crime, apologia criminosa, vilipêndio oral e culto religioso e outros crimes, a regra da imunidade material impossibilita a

21BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

22BRASIL, Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

23MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 45/04). São Paulo: Atlas, 2005, p. 31

24HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Rio de Janeiro, Forense, 1978, vol. I. p. 188

consideração dos ditos crimes. “O fato típico deixa de configurar crime, pelo fato da norma constitucional afastar a incidência da norma penal”²⁵.

Insta salientar que essa regalia não atinge as manifestações de interesse particular, ainda que política, restando claro que seu objetivo é a proteção do interesse público e não pessoal. Entretanto, se a declaração oral proceder dentro do recinto parlamentar, o entendimento do Supremo Tribunal Federal afirma a existência da imunidade, o que não se pode assegurar quando tais manifestações não são proferidas dentro do Congresso, ocasião em que deverão ser averiguada se há vínculo com a atividade política. No dizer do Ministro Celso de Mello, vemos:

A cláusula de inviolabilidade constitucional, que impede a responsabilização penal e ou civil do membro do Congresso Nacional, por suas palavras, opiniões e votos, também abrange, sob o seu manto protetor, as entrevistas jornalísticas, a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e as declarações feitas aos meios de comunicação social, eis que tais manifestações – desde que vinculadas ao desempenho do mandato – qualificam-se como natural projeção do exercício das atividades parlamentares²⁶.

Tal posicionamento consolidou-se no STF, pois entendem os ministros tratar-se de prerrogativa inerente ao exercício da função parlamentar. Sustentam que as declarações proferidas no recinto do Congresso Nacional estariam protegidos, em razão da presunção absoluta de adequação com a atividade legislativa por ser o Parlamento o local para exercício do mandato.

Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nestas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada ‘conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar (Inq. 390 3 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe

25KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017. p. 44

26BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Inquérito 2.332 Distrito Federal, Tribunal Pleno, j. 10/02/2011. DJE 01/03/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619786>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017.

indagar sobre o conteúdo das ofensas ou conexão com o mandato, dado que acobertas com o manto da inviolabilidade²⁷

No entanto, recentemente o STF interpretou de maneira diferenciada, buscando uma relação direta entre as palavras proferidas e o mandato parlamentar, no julgamento do caso envolvendo o Deputado Federal Jair Bolsonaro, em que sustentam

A imunidade parlamentar incide quando as palavras tenham sido **proferidas do recinto da Câmara dos Deputados: “Despiciendo, nesse caso, perquirir sobre a pertinência entre o teor das afirmações supostamente contumeliosas e o exercício do mandato parlamentar”** (Inq. 3814, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, unânime, j. 07/10/2014, DJE 21/10/2014).

Os atos praticados em local distinto escapam à proteção da imunidade, quando as manifestações não guardem pertinência, por um nexo de causalidade, com o desempenho das funções do mandato parlamentar²⁸.

Reforçam que a imunidade parlamentar protege apenas as manifestações quando eivadas das prerrogativas referentes à função legislativa, ou seja, incide quando as palavras tenham sido proferidas no recinto da Câmara dos Deputados. O que comprova que a finalidade da inviolabilidade é proteger o Parlamento contra abusos, excessos e ataques dos outros poderes estatais.

IMUNIDADE FORMAL

Prerrogativa de ordem pública e irrenunciável, uma vez que tem caráter institucional próprio do Poder Legislativo, destinada a sua proteção. Ressalvados os casos de imunidade parlamentar, os deputados e senadores estão sujeitos às mesmas leis que o cidadão comum, em respeito ao princípio da igualdade. Todavia, em defesa do interesse maior, de continuidade das atividades legislativas e preservação da independência do poder de Estado, convém o não afastamento do congressista em razão de processo judicial²⁹.

27OLIVEIRA, Bruno de Almeida. **Temas de direito parlamentar**/ Antônio José Calhau de Rezende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. - Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 144

28BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3.932 Distrito Federal, Primeira Turma, j. 21/06/2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017

29OLIVEIRA, Bruno de Almeida. **Temas de direito parlamentar**/ Antônio José Calhau de Rezende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. - Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais,

Denominado como imunidade processual ou formal, esta regalia garante ao congressista a impossibilidade de ser processado ou permanecer preso; ampara, desta forma, a liberdade pessoal do parlamentar, nos casos de prisão ou processo criminal. Pois busca a proteção dos parlamentares contra processos ou prisões arbitrárias.

A imunidade formal é de cunho processual, pois permite à Casa Legislativa sustar o andamento da ação penal, condicionada à iniciativa de partido político e pelo voto da maioria de seus membros³⁰. A sustação refere-se a processos abertos após a diplomação e durante o mandato de crimes cometidos pelos parlamentares. Tal instituto não protege terceiros, como assessores, suplentes, familiares, etc.

A sustação será apreciada pela Casa legislativa pertencente o parlamentar no prazo de 45 dias do recebimento pela Mesa Diretora. Ressalta-se que a sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato³¹. Note-se que a apreciação pela Casa legislativa visa aferir a viabilidade da denúncia.

Apesar de a Constituição dizer crimes cometidos após a diplomação, nos casos em que os deputados e senadores respondiam por crimes cometidos antes da diplomação e corriam na justiça comum, este continuará normalmente, não podendo ser sustada por votação da maioria da Casa parlamentar à qual pertence o congressista. O que ocorrerá é que o processo passará para a competência do Supremo Tribunal Federal.

Salienta-se que a imunidade formal não impede o Inquérito Policial, nem a suspensão pela Casa legislativa. O congressista diplomado pode ser investigado por meio de Inquérito Policial, podendo o STF receber denúncia do Ministério Público ou queixa-crime de particular.

Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016, p. 145

30BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

31BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

IMUNIDADE PARLAMENTAR: GARANTIA OU PRIVILÉGIO

As modificações advindas com a Emenda Constitucional nº 35/01 suscitaram, ainda, no seio da sociedade dúvida quanto à aplicação do instituto, sentimento este crescente com o número de crimes, como homicídios, estelionatos, tráfico internacional de drogas, furto e roubos de caminhões e corrupção ativa e passiva, envolvendo parlamentares.

Um dos fatores que pode confirmar esta insegurança é o fato de que a Constituição de 1988 suprimiu a expressão “no exercício do mandato” ou “no exercício de funções”, fator limitador da imunidade material encontrada nos textos constitucionais anteriores. Gerando a sensação de irrestrito privilégio, o que não configura a finalidade do instituto, qual seja, a proteção do Parlamento e não do indivíduo.

O Deputado Federal Domingos Dutra, em 1995, dizia:

O instituto da imunidade parlamentar para garantir o livre, legítimo e lícito exercício da ação parlamentar, protegendo o parlamentar do arbítrio dos outros poderes e até mesmo do poder econômico, tem sido desfigurado e confundido com impunidade, na medida em que vem sendo desviado para servir de guarda-chuva a parlamentares acusados de crimes de estelionato, homicídios, tráficos de drogas e outros ilícitos. A sociedade brasileira exige o fim desse privilégio³².

Em sua origem, a prerrogativa da imunidade era ferramenta de defesa dos interesses dos cidadãos, como proteção da liberdade de manifestação e autonomia dos representantes do povo. Contudo, a proteção na atualidade tornou-se abusiva, visto o número de impunidades acolhidas pela imunidade³³. Eloy Garcia assim fala:

A imensa maioria dos autores que se tem ocupado em estudar este tema, atribuem a crise da imunidade a toda uma série de corruptela que de fato marcam o funcionamento prático da instituição, e não ao desmoronamento dos pressupostos constitucionais que a fizeram possível. Para este setor da

32 KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017, p. 72

33 KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017, p. 70

doutrina, a solução da crise seria dada por uma modificação normativa – a introdução do silêncio positivo, o controle das decisões do parlamento pelo tribunal constitucional – que devolveriam as coisas para onde deveriam estar. Obviamente, a tese que aqui se sustenta é a contrária, isto é, que, havendo desaparecido total ou parcialmente os pressupostos que historicamente fundamentaram a imunidade parlamentar, sua sobrevivência se faz hoje por hoje mais que discutível e em todo o caso requer um reajuste político de suas funções, alcance e significação da instituição³⁴.

Tal percepção foi sustentada pelo STF, que na decisão do caso Bolsonaro reconhece uma nova aplicação a norma, buscando a pertinência entre a função parlamentar e as ofensas proferidas em entrevista para imprensa.

PENAL. DENÚNCIA E QUEIXA-CRIME. INCITAÇÃO AO CRIME, INJÚRIA E CALÚNIA. TRANSAÇÃO PENAL. NÃO OFERECIMENTO. MANIFESTAÇÃO DE DESINTERESSE PELO ACUSADO. IMUNIDADE PARLAMENTAR. INCIDÊNCIA QUANTO ÀS PALAVRAS PROFERIDAS NO RECINTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ENTREVISTA. AUSENTE CONEXÃO COM DESEMPENHO DA FUNÇÃO LEGISLATIVA. INAPLICABILIDADE DO ART. 53 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 41 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL QUANTO AOS DELITOS DE INCITAÇÃO AO CRIME E DE INJÚRIA. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA E REJEIÇÃO PARCIAL DA QUEIXA-CRIME, QUANTO AO CRIME DE CALÚNIA³⁵.

Para que haja o afastamento da imunidade material, faz-se necessário haver distanciamento da palavra proferida com o vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a atividade parlamentar³⁶. Ressalta-se que a imunidade não configura privilégio pessoal, mas funcional. Este, não pode ser utilizado como escudo parlamentar para garantir a impunidade de eventuais delitos estranhos à prática legislativa.

³⁴KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017, apud GARCIA, Eloy. **Immunidad parlamentaria y estado de partidos**. Madrid: Editorial Tecnos SA, 1989, p. 82

³⁵BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3.932 Distrito Federal, Primeira Turma, j. 21/06/2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017

³⁶OLIVEIRA, Bruno de Almeida. **Temas de direito parlamentar**/ Antônio José Calhau de Rezende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. - Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016

Na decisão do caso Bolsonaro percebe-se uma limitação da imunidade material, pois na fundamentação do Ministro Luiz Fux, “o conteúdo não guarda relação com função de deputado, portanto não incide a imunidade prevista na Constituição Federal”³⁷. O Tribunal demonstra não aceitar que atos como este possam ser interpretados como estímulo para que possa ser repetido por outros parlamentares com fulcro na impunidade.

Citando Bruno Oliveira, no tocante à decisão do caso Bolsonaro:

De todo modo, o ineditismo da decisão reside no ato de o STF, por sua Primeira Turma, receber a denúncia, o que já denota uma sensível modificação hermenêutica. O Supremo parece indicar o início do fim da “teoria absoluta” da imunidade, permitindo maior escrutínio a respeito da liberdade garantida pela Constituição aos congressistas³⁸.

Não há que se dizer quanto a diferença entre imunidade e impunidade; aquele é a garantia da proteção e liberdade referente ao exercício da função. Alude a Ministra Cármen Lúcia:

A Constituição não diferencia o parlamentar para privilegiá-lo. Distingue-o e torna-o ao processo judicial e até mesmo à prisão para que os princípios do Estado Democrático da República sejam cumpridos; jamais para que sejam desvirtuados³⁹.

Ante as controvertidas condutas dos parlamentares, obsta a evitar que as imunidades não se tornem mecanismos para cobrir os atos delitivos dos congressistas, pois tais não devem fugir da atuação do Poder Judiciário. Uma vez que a prerrogativa desviado do intuito para o qual foi constituída, contribui para o império da irresponsabilidade ante seu propósito, ou seja, para a proteção da instituição parlamentar e não, como visto, para proteger o indivíduo. Exemplos, caso dos Senadores da República José Roberto Arruda e Antônio Carlos Magalhães, na violação do painel eletrônico do Senado Federal, no episódio da

37BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3.932 Distrito Federal, Primeira Turma, j. 21/06/2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017

38OLIVEIRA, Bruno de Almeida. **Temas de direito parlamentar**/ Antônio José Calhau de Rezende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. - Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 158

39BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC 89.417-8 Rondônia, Primeira Turma, j. 22/08/2006. DJE 15/12/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395000>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017.

cassação do Senador Luiz Estevão; Deputado Hildebrando Pascoal acusado de narcotráfico e de ser mandante de homicídios; os casos do Mensalão e Petrobras, com a participação do Senador Delcídio do Amaral; bem como os mandos e desmandos do ex-Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, que fazia do cargo meio de obstrução da investigação em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

CONCLUSÃO

Diante do estudo e da pesquisa referente ao tema exposto, tira-se por conclusão que o instituto da imunidade parlamentar destina-se à proteção do Parlamento, garantindo aos parlamentares a liberdade de opinião, palavras e votos, bem como de prisão e processamentos arbitrários para a manutenção da função legislativa.

No entanto, a evolução da imunidade parlamentar no Brasil mostra que o instituto deixou de ser uma garantia em razão da função e tornou um escape para impunidade, gerada pela pseudo proteção dada pela norma constitucional, que garante a inviolabilidade parlamentar.

A garantia da imunidade material protege a conduta legislativa e não as condutas não relativas a atividade parlamentar. Enquanto que as imunidades formais, que causam grande controvérsia entre a opinião pública, divide-se em face da prisão e em face do processo. No tocante à prisão, esta deveria ser protegida contra atos arbitrários ou abusivos para impedir o exercício da função legislativa, o que não se vê na atualidade, visto ser presente em nossa casa Legislativa vários congressistas que cometeram delitos e usam da prerrogativa como meio para impunidade. Ferindo, desta forma, o princípio da igualdade e legalidade, formadores do Estado Democrático de Direito.

Não obstante, os congressistas deveriam estar sujeitos aos mesmos critérios prisionais de todos os cidadãos, pois a imunidade não é privilégio pessoal e não deve ser tratado como tal. Mas, sim, trata de predicado *intuitu functionae*, o que exige dos representantes do povo comportamento condizente em favor dos seus eleitores, acima de qualquer suspeita e dentro do restrito cumprimento da lei.

Neste ponto, crimes como de corrupção, desvio de dinheiro público e atos correlacionados deveriam constar no rol de crimes graves, sem a possibilidade de decisão da Casa legislativa de sustação do processo.

O que deveria prevalecer no país é a análise do *fumus persecutionis*, ou seja, a sustação do processo somente poderia ocorrer nos casos em que haja a existência de intenção persecutória politicamente motivada. No dizer de Tiago Correia Schubach de Oliveria (2008), “a Casa Legislativa deveria sustar o processo sempre que houvesse uma motivação política subjacente à ação penal. Uma ação penal não pode ser instrumento utilizado para atingir o parlamentar em sua atividade política”. Desta forma, na ausência do *fumus persecutionis* não pode haver a sustação do processo.

Como visto, as imunidades parlamentares deixaram de apresentar caráter de garantia da instituição política para tornar em critério para impunidade das atividades contrárias à função parlamentar.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BARROSO, Luiz Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL, Constituição (1824). Constituição do Império do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 28 de janeiro de 2017.

BRASIL, Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

BRASIL, Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

BRASIL, Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

BRASIL, Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

BRASIL, Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Inquérito 2.332 Distrito Federal, Tribunal Pleno, j. 10/02/2011. DJE 01/03/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619786>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3.932 Distrito Federal, Primeira Turma, j. 21/06/2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017.

FRANÇA, Constituição (1791). Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão. Disponível em: <https://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html>. Acesso em: 01 de janeiro de 2017.

FERREIRA, Pinto. Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno. 6ª ed. ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1983

HOLLANDA, Aurélio Buarque de. Dicionário Aurélio séc. XXI. São Paulo: Ed. Nova Fronteira, 2010.

HUNGRIA, Nelson. Comentários ao Código Penal. Rio de Janeiro, Forense, 1978, vol. I.

Krieger, Jorge Roberto. O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017.

MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira. 4. ed. vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1949.

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

OLIVEIRA, Bruno de Almeida. Temas de direito parlamentar/ Antônio José Calhau de Rezende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. - Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016.

OLIVEIRA, Tiago Correia Schubach de. Novo olhar sobre as imunidades parlamentares no combate às imunidades. Revista de Teoria Política, Social e Cidadania. Salvador, v. 5, pa. 113-145, jan./dez. 2008.

PIOVESAN, Vicente; ALEXANDRINO, Guilherme Figueiredo Leite. A imunidade parlamentar no estado democrático de direito. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 11, n. 42, p. 192-206, jan./mar. 2003.

SANTOS, Davani Alves dos. Imunidade parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988. Monografia (Pós-Graduação do Curso de Especialização em Processo Legislativo) Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidadesocial/edulegislativa/educacaolegislativa1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-deprojetos/projetos-pl-3a-edicao/divani%20alves%20dos%20santos%20-%20projeto%20PL3.pdf>>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.