
IMUNIDADE PARLAMENTAR NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Larissa Maria Roz Martins¹

Orientador: Prof.º Edinilson Donisete Machado²

RESUMO

A Constituição Federal estabelece, em seu Título IV – “Da organização dos Poderes” – Capítulo I – “Do Poder Legislativo” – Seção V – “Dos deputados e dos senadores”, regras instituidoras das imunidades e vedações parlamentares para que o Poder Legislativo, como um todo, e seus membros, individualmente, atuem com ampla independência e liberdade no exercício de suas funções constitucionais. Este conjunto de regras é compreendido no presente trabalho com o intuito de analisar o tema A Imunidade Parlamentar no Direito Constitucional Brasileiro, principalmente no que tange o surgimento das imunidades parlamentares; a divisão desse instituto em imunidade material e imunidade formal; os parlamentares que gozam dessa prerrogativa, a imunidade de Deputados Estaduais e Vereadores e o porquê dos parlamentares possuírem as referidas garantias.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Constituição Federal 2. Poder Legislativo 3. Imunidade Congressional.

ABSTRACT

The Federal Constitution establishes, in its Title IV - “Organization of Powers” - Chapter I – “Legislative Power” - Section V -” On representatives and senators”, the rules that give immunity and Congressional limits to the Legislative Branch, as a whole, and to the representatives, as a way to make them act with extensive independence and freedom in the exercise of its constitutional functions. This set of rules is taken into consideration in the present study in order to address the topic “The Congressional immunity in Brazilian constitutional Law”, especially regarding the rise of congressional immunity, its division into material and formal immunity, the representatives who enjoy this privilege, the immunity of State Delegates and City Council’s members and the reasons why lawmakers have those guarantees.

KEYWORDS: 1. Constitution 2. Legislative Branch 3. Congressional Immunity.

RESUMÉN

La Constitución Federal establece en su Título IV - “Organización de los poderes” - Capítulo I - Poder Legislativo “- Sección V -” de los diputados y senadores, las propias escuelas las normas de la inmunidad parlamentaria y los sellos de la legislatura como un la dependencia total y de sus miembros individuales, que actúan con amplias y la libertad en el ejercicio

¹ Graduada em Direito (Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM/ Marília-SP). Advogada. E-mail: lararoz@hotmail.com

² Professor do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM (Marília-SP).

de sus funciones constitucionales. Este conjunto de normas se entiende en el presente estudio a fin de abordar el tema de la inmunidad parlamentaria en el derecho constitucional de Brasil, especialmente em relación com el aumento de la inmunidad parlamentaria; una división del Instituto em la inmunidad material y de la inmunidad formal; el los diputados que gozan de este privilegio; la inmunidad de los Diputados y el Ayuntamiento y porque los legisladores han dicho que garantiza.

PALABRAS CLAVE: 1. Constitución 2. Legislativo 3. Inmunidad.

INTRODUÇÃO

As imunidades parlamentares estão vinculadas à proteção do Poder Legislativo e ao exercício independente do mandato eletivo e representativo.

A presente pesquisa analisa o instituto da imunidade parlamentar no Brasil, com o objetivo de traçar um paralelo entre as imunidades e a impunidade presentes no cenário político do país.

O fundamento das imunidades parlamentares está na independência dos Poderes, sendo esta um de seus mecanismos essenciais. Os membros do Poder Judiciário têm garantias específicas, como, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos, bem como o chefe do Poder Executivo, em face de quem não é possível instaurar ação por crime de responsabilidade

ou crime comum sem a observância de um procedimento próprio e complexo.

Assim sendo, este trabalho visa buscar o entendimento e esclarecimento da distorção do uso da imunidade parlamentar por parte de alguns políticos, a fim de se esquivarem de crimes, caracterizando uma incompatibilidade com relação aos princípios do Estado Democrático de Direito.

1 ORIGEM HISTÓRICA E EVOLUÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

De início, é intuito deste trabalho descrever o que vem a ser imunidades parlamentares. Imunidades parlamentares são garantias funcionais que os membros do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleia Legislativa e Câmara dos Vereadores) possuem para o livre exercício de seus mandatos, tornando-os alforriados de qualquer pressão. São divididas em imunidades formais e imunidades materiais.

Quanto à origem das imunidades parlamentares, os doutrinadores têm se mostrado divergentes. Wilson Accioli (1981, p. 268-274), debatendo sobre o tema, afirma que, embora a maioria dos doutrinadores possuam o entendimento de que a Imunidade Parlamentar teve sua efetiva origem na Inglaterra no ano de 1688, são observados vestígios do instituto já na Idade Média. Na

Grécia, por exemplo, quando os oradores subiam nas tribunas, tornavam-se isentos de qualquer ofensa, privilégio que também se estendeu a Roma.

No entanto, as imunidades parlamentares foram encaradas com maior desenvolvimento no sistema constitucional inglês com a proclamação do duplo princípio da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária - liberdade pessoal), no Bill of Rights de 1689.

Da famosa declaração, destaca-se o item 9, que preceitua: “A liberdade de expressão e de debates, ou atos no Parlamento, não podem ser denunciados ou impugnados em qualquer tribunal, ou outro lugar fora do Parlamento”.

Entretanto, os membros do Parlamento também sustentavam que deveriam possuir certa imunidade em face da lei ordinária, surgindo então, o *freedom from arrest*, que corresponde à liberdade pessoal.

Este instituto visava impingir aos parlamentares não só a imunidade de suas palavras ou opiniões, mas também contra prisões imputadas aos cidadãos comuns, já que naquela época era muito comum a prisão por dívida, sendo então defendida a ideia de que os membros do Parlamento ficariam isentos desta pena.

Os Estados Unidos acolheram a

doutrina da liberdade de expressão, inserindo-a em sua Constituição ao estabelecer o art. 1.º, Seção 6.: “Os deputados e senadores não poderão ser interpelados em lugar algum pelos discursos proferidos e debates travados em qualquer das Câmaras”.

O Brasil, por sua vez, adotou o princípio da imunidade desde a Constituição do Império, estatuinto o art. 19 com a seguinte redação: “Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato”.

Do mesmo modo, todas as Constituições brasileiras conservaram, na íntegra, a liberdade de expressão dos representantes nas Casas Legislativas, exceto as Constituições de 1937 e a atual.

Ao destacar a evolução histórica da imunidade parlamentar nas Constituições brasileiras, extrai-se o seguinte entendimento:

Resumindo, podemos destacar duas espécies de imunidades parlamentares: imunidade material (*freedom of speech*) e a imunidade formal (*freedom from arrest*). No primeiro caso, configura-se a imunidade que atua instantaneamente, sem outras considerações: pronunciado um discurso, travado um debate, desde logo é concedida a garantia. No segundo caso, ocorreria a imunidade (e a Lei Maior anterior a consagrava) que exigiria, para a incriminação de um deputado ou um senador, licença das Casas respectivas. A in-

criminação não se operaria, exceto se houvesse um procedimento formal (ACCIOLI, 1981, p. 272).

De outro lado, Horta (1995, p. 591-594) consignou o entendimento de que as imunidades tiveram início nas práticas e nos costumes, ingressando no texto do Direito Constitucional Inglês. As primeiras Constituições escritas do século XVIII conferiram eminência hierárquica e normativa às regras preservadoras da independência e da liberdade do membro do Poder Legislativo.

Dessa forma, Horta (1995, p. 592) assim concluiu:

O Direito Constitucional ocidental converteu as *imunidades* em regra constitucional comum, que se reproduziu nos textos do constitucionalismo monárquico, republicano, presidencial, parlamentar, unitário ou federal, dos séculos XIX e XX. O princípio do constitucionalismo liberal perdurou nas instituições políticas do constitucionalismo social do primeiro e do segundo após-guerra.

As imunidades dos membros da Assembléia Geral, no Império, e dos membros do Congresso Nacional, na República, são regras constantes do Direito Constitucional Brasileiro.

Para ele, se a Constituição Brasileira de 1937 não tivesse rompido o sistema constitucional, o conteúdo das imunidades seria invariável e comum. Essa alteração

não encontrou condições para sua concretização. “O não funcionamento do Parlamento Nacional, na vigência da Carta de 1937, transformou as imunidades em fragmento da Constituição nominal. A Constituição Federal de 1946 restaurou as linhas tradicionais do instituto” (HORTA, 1995, p. 593).

Por derradeiro, cumpre salientar que as imunidades não ficaram presas no Direito Constitucional Ocidental, introduzindo-se no Direito Constitucional marxista, como por exemplo, nas Constituições da URSS, de 05 de dezembro de 1936 (art. 52) e da Romênia, de 17 de abril de 1948 (art. 59).

Segundo Moraes (2007, p. 416-420), as imunidades parlamentares surgiram como corolário da defesa da livre existência e da independência do parlamento no sistema constitucional inglês, que é sua origem, por meio da proclamação do princípio da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária) no Bill of Rights de 1688, proclamando que a liberdade de expressão do parlamento não poderia ser impedida em qualquer lugar fora do Parlamento.

Os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais americanos pacificaram-se no sentido de a *freedom from arrest* impedir a prisão apenas na área cível e a *freedom of speech* considerar que o privilégio pertence à própria Casa Legislativa, a qual se encarre-

ga de defendê-la.

Em 1789, houve uma proclamação das imunidades no Estado francês perante a ameaça de dissolução do Terceiro Estado, ocasião em que a Assembleia decretou a inviolabilidade dos seus membros.

Modernamente, a maioria das Constituições preveem as imunidades parlamentares, como é o caso da Constituição da França de 1958, em seu art. 26, e a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, no art. 46.

Já no Brasil, a Constituição Imperial de 1824 concedia aos membros do Parlamento as inviolabilidades pelas opiniões, palavras e votos proferidas no exercício de suas funções, assim como também era garantido que o parlamentar não seria preso durante a legislatura, salvo no caso de flagrante delito de pena capital, por ordem e licença de sua respectiva Câmara.

A Constituição de 1891 previa as imunidades material e formal, garantindo que os parlamentares eram invioláveis pelas opiniões, palavras e votos, não podendo ser presos nem processados criminalmente sem a licença de sua Câmara, salvo no caso de crime inafiançável.

Um fato curioso que deve ser lembrado é que, quando da edição da Constituição Federal de 1934, foram previstas a imunidade material (art. 31) e a formal (art. 32),

estendendo-se esta última ao suplente imediato do Deputado em exercício.

Em 1937, com a edição da nova Carta Magna, além da previsão das imunidades parlamentares, tanto a formal como a material, o legislador entendeu por bem possibilitar a responsabilização do parlamentar por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime. Assim:

Os arts. 42 e 43 da Constituição de 10-11-1937 estipulavam, respectivamente, que durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum de seus membros poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável; e que só perante sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento Nacional pelas opiniões e votos que emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime. Em seu parágrafo único, o art. 43 ainda estabelecia que em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, podia qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento (MORAES, 2007, p. 418).

Por sua vez, a Carta de 1946 veio a aplicar regras mais democráticas, prevendo as clássicas prerrogativas parlamentares, ou seja, as imunidades material (art. 44) e formal (art. 45).

Com inovações ao tema, a Constituição Brasileira de 1967, além de conceder as imunidades acima descritas, acresceu nova norma no sentido de permitir, tacitamente, licença para o processo de parlamentar. Assim, era previsto que, se no prazo de noventa dias, a Câmara não deliberasse sobre a licença para continuidade do processo contra o parlamentar, o pedido seria incluído na Ordem do Dia, permanecendo durante quinze sessões ordinárias consecutivas, quando então, se não votada, ter-se-ia como concedida a licença.

A Emenda n.º 1 de 17 de outubro de 1969 e, posteriormente, a Emenda n.º 11 de 13 de outubro de 1978, alteraram significativamente as normas no que tange às imunidades parlamentares da Constituição Federal de 1967.

Neste sentido, a referida Constituição passou a prever que os Deputados e Senadores eram invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos, podendo até ser responsabilizados em casos de crimes contra a Segurança Nacional. Também foi prevista a impossibilidade de prisão parlamentar desde a expedição do diploma

até a inauguração da legislatura seguinte, salvo no caso de flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença da Câmara e, se a Câmara não se manifestasse sobre o pedido no prazo de quarenta dias, a contar do seu recebimento, ter-se-ia como concedida a licença.

Finalmente, com a edição da atual Magna Carta de 1988, foram previstas as imunidades parlamentares, ressaltando que, no caso de prisão por 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.

Destarte, a edição da Emenda Constitucional n.º 35/2001, alterou substancialmente o instituto das imunidades parlamentares, principalmente no que diz respeito à espécie imunidade formal, tendo em vista ser desnecessária a prévia licença da Casa Legislativa para que se possa processar o parlamentar, bem como, o prazo de 45 dias que a Casa tem para deliberar sobre a sustação do processo.

Por fim, passa-se a analisar a origem histórica das imunidades parlamentares nas palavras de Piovesan e Gonçalves (2003, p.190-206) que introduzem da seguinte forma a discussão sobre a origem das imunidades:

Sob o prisma histórico, o maior

obstáculo para o enfrentamento do problema da imunidade parlamentar refere-se ao seu surgimento. Em primeiro lugar, buscar-se-à estabelecer se existe ou não um vínculo entre os privilégios medievais do direito inglês e o conceito moderno atribuído ao instituto. O movimento constitucionalista do século XVIII teria incorporado as práticas consuetudinárias do Parlamento inglês iniciadas na alta Idade Média ou a Revolução Francesa aboliria definitivamente qualquer fórmula política-jurídica do Ancien Regime? Existe um fio condutor entre a sociedade estamental e a moderna? Definir a raiz histórica do instituto repercutirá na caracterização que o mesmo adquirirá ao longo do século XX e no questionamento de sua manutenção no direito contemporâneo.

Como já visto, existe certa imprecisão histórica com relação às origens do instituto da imunidade parlamentar, pois há relatos de sua origem no direito medieval inglês, que teria sido posteriormente recepcionado pelo constitucionalismo do século XVIII, assim como também há murmúrios de ter surgido na Revolução Francesa.

Na Inglaterra medieval, é possível identificar dois institutos conferidos aos membros do Parlamento: o freedom of speech e o freedom from arrest. O primeiro impedia que qualquer membro do Parlamento fosse conduzido a um tribunal pelas opiniões, palavras ou votos que proferisse no exer-

cício de sua função. Já o segundo referia-se à impossibilidade de um mandatário ser aprisionado por dívidas. Ambos institutos foram muitas vezes violados e reafirmados até o Bill of Rights de 1689, que em seu art. 9.º consagrou o freedom of speech. O freedom from arrest tornou-se ineficaz neste período tão logo a prisão por dívidas foi abolida do direito inglês (PIOVESAN; GONÇALVES, 2003, p.192).

Em que pese o teor das citações acima, Piovesan e Gonçalves (2003, p.196) entendem que as imunidades parlamentares realmente surgiram no período da Revolução Francesa:

A imunidade parlamentar surgiu, de fato, na Revolução Francesa, no final do século XVIII, como prerrogativa do Parlamento moderno e do sistema representativo. Logo que a Assembléia Nacional foi constituída, promulgou-se o Decreto de 20.06.1789, contendo os ditames da inviolabilidade dos deputados. Seguiu-se a este, Decreto de 26.06.1790, ampliando o instituto da imunidade, enquanto “instrumento constitucional necessário para assegurar a independência e a liberdade dos membros do Parlamento”. A Constituição de 1791 compilou toda a legislação esparsa, consagrando a imunidade parlamentar nos arts. 7.º e 8.º, da Seção 5.º, do Capítulo I, de seu Título III.

No Estado Liberal, a imunidade parlamentar figura com mais importância, tendo em vista que “no modelo liberal, o Poder Legislativo ocupa uma posição primordial na organização da sociedade”.

Na França, no século XIX, foi criado o Decreto de 20/06/1789 que dispunha sobre o tema, afirmando que os Deputados eram invioláveis e aqueles que tentassem violá-los, seriam considerados “infames e traidores da nação e culpados de crime capital”.

Já no Estado Social, o instituto das imunidades encontrou uma barreira:

Se no apogeu do conceito de representação política, a imunidade parlamentar produziu contradições, que se dirá, então, quando ele entrou em “crise”? Como vislumbrar a imunidade parlamentar quando se introduz no Estado a dimensão dos direitos coletivos em detrimento do individualismo? Se, no Estado Social, o direito é visto como instrumento de realização da igualdade, como preservar intacto o conteúdo da imunidade parlamentar? Em outras palavras, é possível tratar de forma diferenciada os parlamentares? Todas essas questões podem ser resumidas com a seguinte redação: como legitimar a imunidade parlamentar no século XX? (PIOVESAN; GONÇALVES, 2003, p.201).

Como se pode notar, a imunidade parlamentar e o Estado Social, pelas suas

características, colidem-se. Contudo, os autores mostram que as imunidades poderiam existir no Estado Social, desde que fosse usada somente para assegurar a autonomia e a independência do Legislativo, correndo o risco de ser considerada um privilégio.

Por fim, no Estado Democrático de Direito, o qual prima pela igualdade de todos perante a lei, das imunidades parlamentares, na opinião dos autores, somente subsiste a imunidade material, que visa afastar retaliações pelo uso da palavra. O mesmo não ocorre com a imunidade processual, pois é considerada um privilégio, uma vez que os parlamentares somente podem responder a processo se a Casa assim decidir.

Como conclusão Piovesan e Gonçalves (2003, p. 206) afirmam:

[...] Pela imunidade formal, a política exerce uma função própria do sistema jurídico, incompatível com o conceito de cidadania. Trata-se da subversão do direito pelo sistema político, que produz privilégios e impunidade. Na ordem contemporânea, a imunidade processual converte-se de prerrogativa institucional em privilégio pessoal, inaceitável e inadmissível pela lógica e principiologia de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Em análise última, nota-se a existência de uma imprecisão histórica quanto ao surgimento das imunidades parlamentares,

mas, por outro lado, há um consenso no que diz respeito à sua aplicação com os institutos *freedom of speech* e *freedom from arrest* do direito medieval inglês, tendo sido reafirmados no Bill of Rights de 1688 ou 1689, anos que variam conforme o autor.

Assim, diante do passeio histórico pelo tema, denota-se que, embora existam pequenos ajustes nas normas inseridas nas Constituições no transcorrer do tempo, verifica-se que, tanto a imunidade formal quanto a material sempre foram respeitadas e inseridas em nosso ordenamento jurídico como forma de resguardar o membro do órgão legislativo da exposição de suas opiniões, atitudes ou expressões no exercício de seu mandato.

2 IMUNIDADES PARLAMENTARES

As imunidades parlamentares visam proteger os membros das Casas Legislativas; Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleia Legislativa e Câmara dos Vereadores no exercício legítimo do mandato, prevenindo distorções que contra eles possam ser produzidas, garantindo livre atuação e permitindo-lhes, com segurança e destemor, explanar suas críticas, opiniões e princípios.

Consoante noção cediça, Accioli (1981, p. 267) afirma que: “[...] poderíamos conceituar as imunidades parlamentares

como sendo as prerrogativas e garantias de que gozam os membros dos órgãos legislativos, tendo por escopo a proteção do exercício amplo de seus mandatos”.

De forma semelhante, Galvão (2002, p. 82) assevera:

Importante sublinhar que a proteção assegurada constitucionalmente aos parlamentares tem relevante papel na preservação, não só do regime democrático propriamente dito, como também na da legitimidade da representação política, pois visa a impedir que os eleitos pelo povo sejam vítimas de eventuais perseguições políticas por parte, sobretudo, dos ocupantes de cargos do Poder Executivo, aos quais parecem quase sempre soar como verdadeiras ameaças ao Estado e à ordem pública.

Convém ressaltar que as imunidades parlamentares são irrenunciáveis por decorrerem da função exercida pelo parlamentar e não da figura deste.

Torna-se importante salientar ainda que as imunidades parlamentares surgiram como forma de corroborar a democracia, conforme registra Lenza (2007, p. 321):

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.

Vale ressaltar que apenas a prerrogativa de foro subsiste na hipótese de parlamentar ocupar Ministérios do Poder Executivo ou outro cargo público que seja incompatível com o seu mandato, não possuindo, nesse caso, a imunidade formal, nem a imunidade material, somente o foro privilegiado.

Contudo, as imunidades parlamentares são passíveis de muitas críticas que as entendem como um privilégio e não como uma prerrogativa.

Neste sentido Horta (1995, p. 594-595) transcreve algumas críticas para, ao final, dar sua opinião favorável à visão das imunidades parlamentares como garantias:

É freqüente a associação entre imunidades e privilégios. As imunidades, na linguagem difundida dos publicistas, são *privilégios parlamentares*. A aproximação não é de boa técnica e ainda encerra a desvantagem de atrair impugnação fundada em princípio nuclear da organização democrática e republicana, como é o da *igualdade de todos perante a lei*. Rui Barbosa já observou, a propósito do *privilégio parlamentar*, que é fácil “desmoralizar uma instituição, pregando-lhe o cartaz de *privilégio*”. Foi certamente a

aversão republicana ao privilégio que levou *Aurelino Leal*, no seu comentário clássico, proclamar que “esses privilégios (imunidades parlamentares) já fizeram seu tempo”, perfilhando as críticas de *Amaro Cavalcanti* e *Carvalho de Mendonça*. A transposição da idéia de privilégio, para situá-lo na Câmara, no Senado, no Congresso, nas Assembléias Legislativas, na Constituição, pode representar esforço dialético hábil, mas não remove a impropriedade. O privilégio, no sentido sociológico ou léxico, dispõe de irremovível impregnação egoística e anti-social. *Prerrogativas parlamentares*, e não privilégios parlamentares, eis o termo próprio, que neutraliza críticas superficiais e afasta a sobrevivência teimosa de qualificação de natureza estatal. Trata-se de expressão preferida no Direito Constitucional Italiano. As imunidades não constituem direitos públicos, subjetivos, mas uma situação objetiva. Se forem verdadeiros privilégios, na área do *ius singulare*, as imunidades poderiam formar direitos subjetivos. Não o sendo, e sim *prerrogativas*, melhor se ajustam à situação objetiva, no domínio do *ius commune*. Os privilégios satisfazem o interesse pessoal de seus beneficiários. As prerrogativas se distanciam da satisfação de interesses particulares, visando ao regular exercício de funções do Estado.

Assim como Horta (1995), Accioli

(1981, p. 273) também entende as imunidades parlamentares como garantias:

Ao primeiro exame poderia parecer que os parlamentares estariam acima do *princípio da igualdade (isonomia)* estabelecido nas Constituições (Estatuto Básico atual, art. 153, §1.º). Todos são iguais perante a lei. Se há privilégio há desigualdade. Bastaria, no entanto, que atentássemos para o fato de que a imunidade, a meu ver, não é um *privilégio*, mas sim uma *garantia*. Além do mais, é preciso considerar que existe uma *situação jurídica pessoal dos parlamentares* que marginaliza o posicionamento dos que alegam a infringência do princípio da *isonomia*, como se os parlamentares se colocassem acima desse postulado.

Não há dúvida de que esta *situação jurídica pessoal dos parlamentares* lhes foi deferida pela própria Constituição, que estabeleceu, no seu texto, que os parlamentares gozariam da garantia da imunidade. É uma garantia constitucional, atribuída aos parlamentares para que possam exercer livremente seu mandato. Conclui-se, pois, que *tal garantia* se iguala à que possuem os demais cidadãos, em circunstâncias que a Constituição previu.

Referidas imunidades parlamentares são divididas em imunidade material e imunidade formal, as quais serão detalhadas a seguir.

2.1 Aspectos da Imunidade Material

De acordo com o artigo 53 da Constituição Federal, “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

A EC n.º 35 acrescentou ao referido art. 53 a expressão “civil e penalmente”, deixando certo que o benefício alcança tanto a área criminal quanto a civil. Também enfatizou que a imunidade refere-se a “quaisquer opiniões, palavras e votos”.

A imunidade material é a garantia da inviolabilidade do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos, ou seja, sempre que estiver no exercício do mandato, seus pronunciamentos e manifestações não poderão acarretar qualquer responsabilidade, seja criminal, por perdas e danos ou a aplicação de sanções disciplinares (GALVÃO, 2002, p. 81).

Mesmo que o discurso não seja feito no plenário da Casa Legislativa, o parlamentar estará incólume à incriminação, bastando apenas que haja um nexo entre o ato praticado e a qualidade de agente político.

No entender de Moraes (2007, p. 422):

A imunidade parlamentar material só protege os congressistas nos atos, palavras, 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. A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito dessa atuação – parlamentar ou extra-parlamentar – desde que exercida *ratione muneris*.

Porém, se este discurso for reproduzido por rádio, jornal ou televisão, o parlamentar poderá ser processado como incurso em crimes contra a honra (injúria, calúnia e difamação). Conforme afirma Schwartz (apud ACCIOLI, 1981, p.276), “a prerrogativa em causa não se estende à publicação de matéria difamatória, produzida durante as atividades do Congresso”.

O parlamentar não responderá por referido discurso no exercício do mandato, ainda que ocorra o término deste. Sendo assim, pode-se concluir que a prerrogativa é perpétua.

Compartilha desse entendimento Capez (2007, p. 255): “A prerrogativa é perpétua, não respondendo o parlamentar mesmo depois de cessado o seu mandato por opinião, palavra ou votos manifestados no exercício daquele”.

Inadequado seria esquecer os entendimentos de que a natureza jurídica da imunidade material seria uma excludente de

tipicidade.

Na visão de Jesus (2005, p. 80), “a imunidade parlamentar material configura causa de exclusão da imputação objetiva, considerando-se atípico o fato”.

De forma semelhante, Silva (2006, p.535) entende que:

A inviolabilidade, que, às vezes, também é chamada de *imunidade material*, exclui o crime nos casos admitidos; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma penal.

Do mesmo modo entende Tavares (2006, p. 1065), ao afirmar que a inviolabilidade é estendida como a exclusão do próprio crime. “O crime que se afasta é aquele decorrente do pronunciamento dos congressistas, vale dizer, a imunidade aqui se dá quanto às opiniões, palavras e votos”.

Não se pode perder de vista o conceito de Piovesan e Gonçalves (2003, p. 190) nessa mesma linha de raciocínio:

A imunidade parlamentar material refere-se à inviolabilidade por opiniões, palavras e votos expressos por parlamentares. Objetiva assegurar a ampla liberdade de expressão ao parlamentar, a fim de garantir o bom exercício do mandato, excluindo-se a incidência do crime quando da manifestação de opiniões, palavras e votos por deputados e senadores.

Posta assim a questão, torna-se ne-

cessário elucidar a opinião de Lenza (2007, p. 322) que arremata a discussão:

Não importa, pois, qual a denominação que se dê, o importante é saber que a imunidade material (inviolabilidade) **impede que o parlamentar seja condenado**, na medida em que há ampla descaracterização do tipo penal, **irresponsabilizando-o penal, civil, política e administrativamente (disciplinarmente)**. Trata-se de **irresponsabilidade geral**, desde que, é claro, tenha ocorrido o fato em razão do exercício do mandato e da função parlamentar.

Por tudo isso, é de se concluir que a maioria dos doutrinadores entendem a imunidade material como inviolabilidade, ou mesmo, a denominam de inviolabilidade e não imunidade material, tendo em vista que até a Constituição Federal assim conceitua em seu art. 53, “caput”.

A imunidade material ou inviolabilidade, seja como for a denominação, visa proteger os membros dos poderes legislativos tanto na esfera federal, estadual ou municipal das consequências que suas opiniões, palavras e votos podem lhes causar. Entretanto, é necessário que haja um nexo entre a manifestação e o exercício do mandato.

2.2 Imunidade Formal ou Processual

Trata-se de imunidade relacionada à prisão dos parlamentares, bem como ao pro-

cesso a ser instaurado contra eles. A imunidade formal assegura que o parlamentar não será ou permanecerá preso e processado sem ciência da Casa Legislativa a que pertencer. Na imunidade formal, ao contrário da imunidade material, não há a exclusão do ilícito.

Para Silva (2006, p. 535), a imunidade processual é a imunidade propriamente dita:

A imunidade (propriamente dita), ao contrário da inviolabilidade, não exclui o crime, antes o presuppõe, mas *impede* o processo. Trata-se de prerrogativa processual. É esta a verdadeira imunidade, dita *formal*, para diferenciar da material. Ela envolve a disciplina da *prisão* e do *processo* de congressistas.

A imunidade formal passa a existir a partir da diplomação dos parlamentares pela Justiça Eleitoral, ou seja, antes de tomarem posse. A diplomação é um atestado de regular eleição do candidato, que ocorre antes da posse, caracterizando-se termo inicial para a atribuição da imunidade formal.

Neste sentido, Moraes explica (2007, p. 428):

O termo inicial para a incidência da presente imunidade formal, portanto, não está relacionado com a posse, mas sim com a diplomação, pois é nesse momento que se tem a presunção de ter sido validamente eleito o representante, e, então, a Constituição o protege, vedando sua prisão, como analisa-

do anteriormente, e possibilitando a suspensão de ações penais propostas por crimes praticados após esse momento.

A diplomação consiste, portanto, no início do *vinculum iuris* estabelecido entre os eleitores e os parlamentares, que equivale ao título de nomeação para o agente público e somente incindirá a imunidade formal em relação ao processo nos crimes praticados após sua ocorrência.

Vale lembrar que não há imunidade formal na incidência de imunidade material, tendo em vista que, uma vez não havendo ilícito, não haverá processo a ser iniciado. Registra-se ainda, que, conforme dispões os §§ 2.º e 3.º do art. 53, a imunidade formal somente é aplicada ao processo penal. Há ainda as imunidades parlamentares, que protegem o parlamentar de ser preso, bem como de uma possível instauração de processo contra eles.

2.2.1 Imunidade para a prisão

De acordo com o art. 53 da CF/88, desde a expedição de diploma os parlamentares não poderão ser presos, salvo no caso de flagrante delito de crime inafiançável, inclusive nas hipóteses permitidas pela CF/88 de prisão civil.

Portanto, o congressista não poderá sofrer qualquer tipo de prisão de natureza penal ou processual, seja provisória, definiti-

va ou de natureza civil.

Como dito, a prisão em flagrante delito somente é possível no caso de crime inafiançável. Nesse caso, os autos deverão ser remetidos à Casa respectiva para que, no prazo de 24 horas, pela maioria absoluta de seus membros, decidam sobre a prisão.

No entender de Capez (2007, p. 257):

No caso de prisão em flagrante por crime inafiançável, os autos devem ser encaminhados em vinte e quatro horas para a Casa parlamentar respectiva, que pelo voto (não há mais previsão constitucional de voto secreto nessa hipótese) da maioria dos seus membros resolverá sobre a prisão. De acordo com o inciso IV do art. 251 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, recebidos os autos da prisão em flagrante, o presidente da Casa encaminhará à Comissão de Constituição e Justiça, a qual determinará a apresentação do preso e passará a mantê-lo sob sua custódia até a deliberação do Plenário.

Em suma, os parlamentares não podem ser presos civil ou penalmente, com exceção de flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, caberá à Casa Legislativa do parlamentar decidir se a prisão será mantida ou não, através do voto da maioria absoluta de seus membros.

Cumprido ser ressaltado que a decisão da maioria dos membros da Casa respecti-

va não é por meio do voto secreto, como era antes da EC n.º 35/2001, angariando assim, transparência à votação.

Por fim, salienta-se que a imunidade formal não impede nem suspende o inquérito policial contra congressista que está sujeito aos atos de investigação criminal promovidos pela Polícia Judiciária.

Depois de terminadas as investigações, o relator abrirá vistas ao membro do Ministério Público, seja Federal ou Estadual, nos casos de ação penal pública, para que ofereça denúncia no prazo de 15 dias para réu solto e 5 dias para réu preso.

3.2.2 Imunidade para o processo

A imunidade formal para o processo foi o instituto que mais sofreu alteração com a edição da EC n.º 35 de 2001. Antes da Emenda Constitucional n.º 35/2001, a imunidade processual garantia que a denúncia criminal contra Deputados e Senadores somente podia ser recebida após prévia licença da maioria dos membros da respectiva Casa do parlamentar. A prescrição ficava suspensa desde a solicitação do órgão judiciário até autorização ou o término do mandato.

De acordo com a nova regra, o Supremo Tribunal Federal poderá receber denúncia contra parlamentar por crime ocorrido após a diplomação sem a prévia licença da Casa respectiva do parlamentar, que, por

iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria absoluta, poderá sustar o andamento da ação até decisão final do processo criminal.

Como se observa, a prévia autorização da Casa para o recebimento da denúncia não é mais condição necessária e obrigatória para a denúncia contra parlamentar.

Na explicação de Tavares (2006, p. 1067):

Houve, pois, um redimensionamento da imunidade, que não mais é automática, por assim dizer. Agora, para que o processo seja suspenso, há que obter a manifestação expressa da Casa respectiva do parlamentar processado perante o Supremo Tribunal Federal.

A respectiva Casa deliberará, então, não mais acerca do pedido de licença (que é automático), mas sim, agora, acerca da paralisação do processo já em trâmite normal. Trata-se de um julgamento pelos pares do parlamentar, que analisarão, nessa ocasião, a conveniência política de ver processado, naquele momento, determinado congressista.

Sendo assim, no caso de crimes praticados antes da diplomação, não haverá a incidência de qualquer imunidade formal em relação ao processo, podendo o parlamentar, enquanto durar o mandato legislativo, ser normalmente processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Já no caso de crimes praticados após

a diplomação, o parlamentar poderá ser processado e julgado pelo STF enquanto durar o mandato sem a necessidade de autorização. Porém, a pedido de partido político com representação na Casa Legislativa respectiva, esta poderá sustar o andamento da ação penal pelo voto da maioria absoluta de seus membros. A suspensão da ação penal subsistirá enquanto durar o mandato, suspendendo a prescrição.

O pedido de sustação deve ser apreciado pela Casa respectiva do parlamentar no prazo de 45 dias do seu recebimento pela mesa diretora. A sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato, não beneficiando o parlamentar em caso de crime ocorrido antes da diplomação. Encerrado o mandato, o processo e a prescrição voltam a correr. Em suma, não há mais a necessidade de prévio pedido de licença para se processar parlamentar e não há mais a imunidade formal para crimes praticados antes da diplomação, tendo em vista a disposição do próprio art. 53 da Constituição Federal.

3.3 Emenda constitucional 35/2001

A Emenda Constitucional n.º 35 de 20 dezembro de 2001, foi criada com o intuito de aprimorar a proteção dos parlamentares, assegurando-lhes uma fórmula que garanta a possibilidade de exercitarem com liberdade suas atividades, não existindo a intenção de

tornar a imunidade parlamentar uma prerrogativa individual ou mero privilégio.

Neste sentido, deve-se dizer que a EC 35/2001 introduziu significativa modificação na disciplina das imunidades parlamentares, previstas no artigo 53 da Constituição Federal.

Assim, conclui-se que a emenda reduziu o alcance das imunidades parlamentares, mantendo a imunidade material e restringindo a imunidade formal, angariando êxito em possibilitar o andamento de ações penais contra parlamentares, de forma a permitir que o Supremo Tribunal Federal possa prosseguir no processamento daqueles.

Enquanto na redação original da CF/88 a Casa respectiva do parlamentar detinha a palavra sobre seu destino quando denunciado criminalmente no Supremo Tribunal Federal e o processo somente poderia prosseguir em caso de licença prévia, Com a EC n.º 35, não mais se exige a prévia licença para instauração e prosseguimento do processo. Sendo assim, em caso de denúncia contra parlamentar por crime comum, o Supremo Tribunal Federal não mais precisará solicitar da Casa Legislativa autorização para a instauração de processo criminal, dando prosseguimento normal ao processo, apenas comunicando à Casa Legislativa que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria absoluta, po-

derá sustar o andamento da ação.

Além da alteração da ausência de licença prévia, houve também a inserção da expressão civil e penalmente, explicando que a imunidade abrange tanto a esfera civil quanto a penal (art. 53, “*caput*”).

Outra mudança é com relação ao foro especial. Agora, todos os parlamentares gozam do foro privilegiado desde a sua diplomação, conforme art. 53, §1.º.

Já com relação aos parágrafos 6.º, 7.º e 8.º, não houve nenhuma alteração, uma vez que reproduzem os parágrafos 5.º, 6.º e 7.º em sua redação original: os Deputados e Senadores não estão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas em razão do exercício do mandato, nem sobre as fontes das mesmas; a necessidade de licença da Casa Legislativa para que o parlamentar seja incorporado às Forças Armadas e em que condições podem ser suspensas as imunidades no caso de decretação de estado de sítio.

Antes da EC n. 35/2001, alguns Deputados e Senadores, mesmo acusados da prática dos mais variados crimes comuns, diante da necessidade da prévia licença de suas respectivas Casas para a instauração do competente processo, mantinham-se à sombra desse verdadeiro escudo protetor, seja pela negativa de sua concessão, seja mesmo por força da inércia decorrente da não apreciação, pela Câmara ou pelo Senado, das

solicitações do Supremo Tribunal Federal, o que causava na sociedade uma indignação social e a insatisfação com a classe política (GALVÃO, 2002, p. 82).

Toda essa indignação da sociedade com o Poder Legislativo chegou ao Congresso Nacional, que se reuniu para criar uma proposta de limitação da imunidade, tendo sido aprovada por 441 votos na Câmara dos Deputados, onde apenas um deputado votou contra e dois se abstiveram da votação, enquanto no Senado, a votação foi unânime.

Com a EC n.º 35, o Supremo Tribunal Federal teve que aplicar novo texto constitucional aos processos em que a licença havia sido negada, sendo assim, os processos que estavam com a tramitação suspensa por causa do indeferimento de licença pela Casa respectiva do parlamentar ou pela ausência de deliberação tiveram seu curso retomado, bem como o prazo prescricional, que passou a fluir desde a publicação da EC n.º 35, que se deu em 20 de dezembro de 2001.

3.4 Imunidade para deputado estadual

O art. 27, §1.º da CF/1988, prevê que aos Deputados Estaduais e Distritais serão aplicadas as mesmas regras previstas na Constituição Federal para os Deputados Federais sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação

às Forças Armadas.

Em virtude dessas considerações, Lenza (2007, p. 329) assevera:

Quando dizemos “mesmas regras”, observar a correspondência, ou seja, ao se falar em prisão, somente no caso de crime inafiançável, devendo os autos serem remetidos à **Assembléia Legislativa** dentro de 24 horas para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. Ao falar em competência por prerrogativa de função, de acordo com a Constituição do Estado de São Paulo, por exemplo, entenda-se a do **Tribunal de Justiça**. Ao se falar em prática de crime comum **após a diplomação**, o TJ poderá instaurar o processo sem a prévia licença da Assembléia Legislativa, mas deverá a ela dar ciência, sendo que, pelo voto da maioria de seus membros, o Poder Legislativo Estadual poderá sustar o andamento da ação. Por fim, entenda-se plenamente assegurada a **imunidade material** dos Deputados Estaduais, que são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Da mesma forma como ocorre com os parlamentares federais, não há mais (após a EC n.º 35/2001) imunidade formal para crimes praticados **antes da diplomação**.

3.5 Imunidade para vereadores

Aos parlamentares municipais também é garantida a imunidade parlamentar, entretanto, não é dada a prerrogativa de ter

seus processos sustados pela Câmara Municipal, assim como ocorre com os parlamentares federais e estaduais, tendo em vista que sua imunidade material limita-se à circunscrição do município, nos termos do art. 29, inciso VIII da Constituição Federal.

Nos dizeres de Lenza (2007, p. 329):

De acordo com o art. 29, VIII, como já visto, os municípios reger-se-ão por lei orgânica, que deverá obedecer, dentre outras regras, a da **invulnerabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município**.

Ou seja, o vereador municipal somente terá **imunidade material** e na **circunscrição municipal**, não lhe tendo sido atribuída a imunidade formal ou processual.

Cabe também à lei orgânica dispor sobre as proibições e incompatibilidades dos vereadores, similares às dos membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas estaduais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcorrer desta pesquisa, ficou caracterizada a importância da imunidade parlamentar no Estado Democrático de Direito, pois esta contribui de forma direta para o bom funcionamento do Poder Legislativo,

bem como garante sua independência tendo em vista que, por meio da imunidade material, os parlamentares têm proteção no uso da palavra, a qualquer repressão e, por meio da imunidade formal, têm proteção contra prisão, salvo em flagrante delito ou processos.

Entretanto, pode ser constatado que o instituto da imunidade parlamentar no Brasil necessita de uma revisão mais profunda, tendo em vista as retaliações que o instituto sofreu ao longo dos tempos, pois os parlamentares passaram a utilizar essa garantia constitucional para promover a corrupção e continuarem impunes, gerando profunda indignação na população.

Não obstante, em 2001, a imunidade parlamentar foi revista por meio da Emenda Constitucional n.º 35, que alterou a imunidade formal, limitando alguns de seus privilégios que contribuíam para prática de crimes.

Mesmo com essas mudanças, ainda é necessária uma reforma mais complexa, tendo em vista a possibilidade de os processos criminais contra parlamentares serem suspensos pela Casa respectiva do parlamentar, assim como a prisão dos parlamentares por crime inafiançável também poder ser revista pela Casa.

Com base em tudo o que foi estudado, conclui-se que as imunidades parlamentares surgiram para proteger os membros do

Poder Legislativo, da mesma forma que os membros dos Poderes Executivo e Judiciário também possuem garantias.

Contudo, com o passar do tempo, os membros do Legislativo encontraram nas imunidades parlamentares uma garantia de impunidade, desvirtuando o instituto, porquanto alguns parlamentares tornaram-se descompromissados com a moral e a ética.

Por todo o exposto, é de se concluir que apesar de serem as imunidades parlamentares necessárias para garantir a proteção dos membros do Poder Legislativo, elas acabam por tornarem-se obstáculos à justiça, porque impedem que os parlamentares sejam presos ou processados, mostrando que o instituto ora analisado foi desvirtuado e que hoje, talvez, os parlamentares não fazem jus a essa prerrogativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLI, Wilson. **Instituições de direito constitucional**. 2. ed. Forense: Rio de Janeiro, 1981.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPEZ, Fernando e tal. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GALVÃO, Paulo Braga. As imunidades parlamentares e a emenda constitucional nº 35. **Revista Forense**, v. 360, 2002.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. São Paulo: Del Rey, 1995.

JESUS, Damásio E. de. **Código de processo penal anotado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PIOVESAN, Flávia.; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. A imunidade parlamentar no estado democrático de direito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, ano 11, n. 42. jan/mar. 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.