



CURSO DE DIREITO

CARLOS HENRIQUE MAGALHÃES SANTOS

**IMUNIDADE PARLAMENTAR E SEUS LIMITES NA RELAÇÃO
ENTRE OS PODERES**

**Cuiabá/MT
2024/1**

CARLOS HENRIQUE MAGALHÃES SANTOS

**IMUNIDADE PARLAMENTAR E SEUS LIMITES NA RELAÇÃO
ENTRE OS PODERES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Avaliadora do Departamento de Direito, da Faculdade FASIPE Cuiabá, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Wellington Cavalcanti da Silva

**Cuiabá/MT
2024/1**

CARLOS HENRIQUE MAGALHÃES SANTOS

**IMUNIDADE PARLAMENTAR E SEUS LIMITES NA RELAÇÃO ENTRE OS
PODERES**

Trabalho de Conclusão de Curso à Banca Avaliadora do Curso de Direito – FASIPE CUIABÁ,
do Centro Educacional Fasipe – UNIFASIPE como requisito parcial para a obtenção do título
de Bacharel em Direito.

Aprovado em: _____

Prof. Me. Wellington Cavalcanti da Silva
Professor Orientador
Departamento de Direito – UNIFASIPE

Professor Avaliador
Departamento de Direito - UNIFASIPE

Professor Avaliador
Departamento de Direito - UNIFASIPE

Coordenador do Curso de Direito - UNIFASIPE

**Cuiabá/MT
2024/1**

DEDICATTÓRIA

A DEUS pela infinita bondade e a minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e a todos aqueles que de alguma forma me ajudaram nessa corrida da vida que se chama faculdade.

EPÍGRAFE

O Senhor é a minha luz e a minha salvação;
de quem terei temor?

O Senhor é o meu forte refúgio;
de quem terei medo?

Salmos 27:1

SANTOS: Carlos Henrique Magalhães. **IMUNIDADE PARLAMENTAR E SEUS LIMITES NA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES**. 2024. 40 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso em Direito – FASIPE - CPA, 2024.

RESUMO

No contexto legislativo, uma das ferramentas essenciais para garantir a independência e autonomia dos parlamentares, assim como proteger a representação dos cidadãos que eles realizam, é a chamada imunidade parlamentar. Esta é uma série de direitos e garantias concedidos aos membros do legislativo, permitindo-lhes exercer suas funções de maneira livre e eficaz, sem temer perseguições por parte de outros poderes ou interesses externos. No entanto, é fundamental destacar que essa imunidade não é absoluta, uma vez que possui limites claramente estabelecidos pela legislação e pelos princípios do Estado de Direito. O presente trabalho, em sua totalidade, tem como objetivo esclarecer o tema abordado. Para isso, utilizou-se da metodologia descritiva com base em livros e revistas, bem como entendimentos jurisprudencial e artigos que tratam do tema pertinente. Por fim, a imunidade parlamentar é uma esfera muito polêmica. Apresenta brechas e resumos que ainda merecem mais aprofundamento, fatos esses, que poderão ser visualizadas neste trabalho.

Palavras-chave: Imunidade Material; Parlamentar e Imunidade; Atividade e intervenção dos poderes

SANTOS: Carlos Henrique Magalhães. **PARLIAMENTARY IMMUNITY AND ITS LIMITS IN THE RELATIONSHIP BETWEEN POWERS**. 2024. 41 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso em Direito – FASIPE - CPA, 2024.

ABSTRACT

In the legislative context, one of the essential tools to guarantee the independence and autonomy of parliamentarians, as well as protecting the representation of citizens they carry out, is the so-called parliamentary immunity. This is a series of rights and guarantees granted to members of the legislature, allowing them to exercise their functions freely and effectively, without fear of persecution by other powers or external interests. However, it is essential to highlight that this immunity is not absolute, as it has limits clearly established by legislation and the principles of the rule of law. Finally, the entire work seeks to clarify the topic addressed and for this purpose, a descriptive methodology was used based on books and magazines as well as jurisdictional understandings and articles that deal with the relevant topic. Finally, parliamentary immunity is a very controversial sphere, with loopholes and summaries that still deserve further investigation and which can be seen in this work.

Keywords: Material Immunity; Parliamentary and Immunity; Activity and intervention of powers

Sumário

INTRODUÇÃO	7
1. CONTEXTO HISTORICO.....	11
1.1 Imunidade Parlamentar na Esfera do Poder Legislativo Brasileiro	13
1.2 A Imunidade e a Inviolabilidade do Parlamentar	15
1.3 Imunidade Parlamentar: Privilégio ou Prerrogativa.....	15
1.4 Imunidade Parlamentar no Direito Comparado	16
2. O PRINCÍPIO DA ISONOMIA E AS IMUNIDADES PARLAMENTARES.....	20
2.1 Funcionalidades do instituto.....	20
2.2 A Derrocada do Instituto da Imunidade Parlamentar no Direito Pátrio.....	22
2.3 O Desvio da Finalidade do Instituto X O Princípio da Igualdade	23
3. A IMUNIDADE PARLAMENTAR NOS DIAS ATUAIS.....	25
3.1 Imunidade Formal.....	27
3.2 Imunidade Material.....	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS.....	37

INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar no âmbito do poder legislativo é um tema de grande importância e interesse no contexto político e jurídico. Trata-se de uma prerrogativa conferida aos parlamentares, que visa garantir a independência e liberdade de atuação dos mesmos no exercício de suas funções.

A origem dessa prerrogativa remonta à antiguidade, mais especificamente à Grécia Antiga, onde já se reconhecia a necessidade de proteger os representantes do povo de eventuais represálias ou perseguições por parte das autoridades. Essa proteção também foi adotada em outras democracias ao longo da história, como a Roma Antiga e os Estados Unidos. No ordenamento jurídico brasileiro, ela está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 53. Segundo o texto constitucional, os parlamentares são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Congresso Nacional.

Essa inviolabilidade visa assegurar a liberdade de expressão e o livre debate dentro do Parlamento, permitindo que os parlamentares exerçam suas funções sem temor de sofrerem represálias judiciais ou extrajudiciais. Dessa forma, busca-se garantir a independência do Poder Legislativo em relação aos demais poderes e fortalecer a democracia.

No entanto, é importante ressaltar que a imunidade parlamentar não é absoluta. Ela possui limites e não abrange atos ilícitos ou atividades que violem os direitos fundamentais. Caso um parlamentar cometa um crime fora do exercício de suas funções ou utilize sua imunidade de forma abusiva, ele pode ser investigado, processado e até mesmo perder o mandato.

Além disso, a imunidade parlamentar também não impede a abertura de processo de cassação do mandato por quebra de decoro parlamentar, nem impede a responsabilização civil

por danos morais ou materiais decorrentes de calúnias, difamações ou injúrias proferidas por um parlamentar.

A imunidade parlamentar no âmbito do poder legislativo é, portanto, uma ferramenta essencial para garantir a independência e liberdade dos parlamentares no exercício de suas funções. Entretanto, é fundamental que essa prerrogativa seja exercida de forma responsável e ética, respeitando os limites legais e os direitos fundamentais dos cidadãos. A análise e o debate acerca da imunidade parlamentar são essenciais para o aprimoramento do sistema democrático e para o fortalecimento do Estado de Direito.

A imunidade parlamentar é um instituto que visa garantir a independência e o livre exercício das funções dos legisladores, assegurando-lhes proteção contra eventuais perseguições políticas ou judiciais, bem como preservando a autonomia do poder legislativo.

O estudo dessa prerrogativa no âmbito do poder legislativo é importante para compreender e analisar as garantias e prerrogativas dos parlamentares no exercício de suas funções, bem como seus limites e consequências para o sistema democrático. No entanto, sua aplicação nem sempre é clara e pode gerar debates acalorados sobre os limites e abusos dessa prerrogativa.

A relevância prática do estudo da mesma no âmbito do poder legislativo está relacionada à proteção da independência e liberdade de atuação dos parlamentares, garantindo que possam desempenhar suas funções sem receio de perseguições políticas ou pressões externas indevidas. Isso contribui para a manutenção do equilíbrio e da separação de poderes dentro do sistema democrático.

Ao estudar o tema será possível analisar as diferentes concepções e fundamentos que embasam essa proteção conferida aos parlamentares. Contribuirá para a identificação de eventuais abusos ou lacunas no sistema. Permitirá a proposição de medidas de aprimoramento e garantirá uma maior transparência no exercício das atividades parlamentares.

Além de auxiliar na compreensão dos impactos da imunidade parlamentar na relação entre os poderes e na sociedade como um todo.

Além disso, será relevante analisar as principais características da imunidade parlamentar, como sua extensão, abrangência e limitações. Serão explorados os diferentes tipos de imunidade existentes, como a imunidade material (ou inviolabilidade), que protege o parlamentar em relação às suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato; e a imunidade formal (ou processual), que garante ao legislador a não prisão em flagrante, salvo em caso de crime inafiançável.

Outro aspecto importante a ser considerado é o debate sobre os possíveis abusos e desvios de finalidade da imunidade parlamentar. Serão analisados casos emblemáticos em que parlamentares se valeram dessa prerrogativa para escapar de investigações ou processos judiciais, levantando discussões sobre a necessidade de revisão e atualização das normas que regulamentam a imunidade.

Também, é fundamental compreender as influências e impactos da imunidade parlamentar no sistema político, na relação entre os poderes e no exercício democrático. Serão discutidos os argumentos favoráveis e contrários à manutenção dessa prerrogativa, bem como as possíveis alternativas para sua adequação aos princípios democráticos e ao combate à impunidade.

Por fim, o estudo da imunidade parlamentar no âmbito do poder legislativo contribuirá para uma reflexão aprofundada sobre os desafios e dilemas enfrentados pelos sistemas democráticos contemporâneos.

A análise crítica desse instituto permitirá uma melhor compreensão das suas vantagens e limitações, auxiliando na busca por soluções mais adequadas e eficientes para garantir a atuação dos parlamentares dentro dos princípios éticos, morais e legais.

Dessa forma, justifica-se a escolha desse tema para o TCC, pois ele proporcionará uma análise aprofundada da imunidade parlamentar no âmbito do poder legislativo, contribuindo para o enriquecimento do debate acadêmico e para a formação de um senso crítico sobre essa questão tão relevante para a democracia e o Estado de Direito.

Serão abordados aspectos históricos, filosóficos e constitucionais que contribuíram para a consolidação desse instituto nos Estados democráticos.

A problematização sobre o tema pode envolver questionamentos sobre os limites e abusos dessa prerrogativa, o impacto da imunidade na prestação de contas e transparência dos representantes eleitos, bem como a necessidade de equilibrar a proteção dos parlamentares com a responsabilização por atos ilícitos.

“Quais são os desafios e implicações da imunidade parlamentar no exercício da democracia e na responsabilização dos legisladores?”

Esse problema permite a exploração dos possíveis impactos da imunidade parlamentar, como ponto de possibilidade de impunidade dos crimes cometidos por legisladores, também expõe a dificuldade em responsabilizá-los por condutas indevidas e os efeitos que interferem diretamente na relação entre os poderes.

Analisar e compreender a importância e os limites da imunidade parlamentar, investigando como ela é aplicada no contexto legislativo.

A metodologia a ser adotada neste trabalho de conclusão de curso (TCC) sobre a imunidade parlamentar no âmbito do poder legislativo será baseada em uma pesquisa bibliográfica e documental. Serão utilizadas fontes primárias, como textos legislativos, decisões judiciais e documentos oficiais, bem como fontes secundárias, como livros, artigos científicos e teses acadêmicas.

Inicialmente, será realizada uma revisão bibliográfica abrangente sobre o tema, buscando compreender os principais conceitos, fundamentos teóricos e debates existentes em relação à imunidade parlamentar. Efetuada a seleção de obras de referência na área do Direito Constitucional e Ciência Política que abordam a temática de forma aprofundada.

Também, a realização de uma pesquisa documental em legislações nacionais que tratam da imunidade parlamentar. Análise de constituições, leis orgânicas dos poderes legislativos e regras regimentais que estabelecem as prerrogativas dos parlamentares. Outrossim, serão considerados casos judiciais relevantes que envolvem a interpretação e aplicação da imunidade parlamentar.

A análise dos dados coletados será executada por meio de uma abordagem qualitativa, buscando identificar os diferentes posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da imunidade parlamentar. Destacadas as divergências existentes em relação aos limites dessa prerrogativa, bem como os argumentos favoráveis e contrários à sua manutenção.

Por fim, os resultados da pesquisa serão analisados e interpretados de forma crítica, buscando identificar lacunas, contradições e possíveis soluções para os problemas relacionados à imunidade parlamentar. A conclusão embasada nos dados coletados e nas discussões teóricas realizadas ao longo do trabalho.

Portanto, a metodologia adotada neste TCC permitirá uma abordagem ampla e aprofundada sobre a imunidade parlamentar no âmbito do poder legislativo, proporcionando uma análise crítica dos aspectos teóricos, práticos e jurídicos envolvidos nessa temática.

1. CONTEXTO HISTORICO

O tema abordado é considerado de ampla complexidade em sua abordagem, todavia começaremos abordando sua origem, conceito e fundamentos para que haja maior compreensão em torno do assunto.

Desde os tempos da Monarquia já existia o Poder Legislativo, e era considerado um dos poderes mais importantes poderes do Estado, onde sua principal função era a criação de Leis que regiam toda a sociedade, conforme ressalta Russomano (1976, p. 41):

O Poder Legislativo, no quadro da divisão ou ‘separação’ dos Poderes Estatais, é o que surge, através dos tempos, como principal. Duas razões, no ensinamento da doutrina, concorreram para isto. Em primeiro lugar, era ele o órgão que, de maneira mais precisa e próxima, representava o monarca. Em segundo lugar, encarnava a fonte das normas gerais de conduta, das regras amplas, impessoais, abstratas, que se traduzem nas leis e que sobre todos infletem.

O surgimento do Poder Legislativo no Brasil se deu no ano de 1822, sendo inaugurado no dia 3 de agosto, por Dom Pedro Alcântara que publicou um decreto que promovia instruções para que houvesse a realização de eleições para o cargo de deputado. Formou-se então a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Reino do Brasil, convocando eleições a serem realizadas no ano seguinte. Desde então Poder Legislativo tornou-se um símbolo do regime democrático, e tem a visão de representar interesses comuns de toda a sociedade.

No direito brasileiro as imunidades parlamentares possuíam previsão desde a Constituição do Império de 25 de março de 1824, tinham as formas material e formal presentes na Carta imperial que assim trazia:

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

Art.27 Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital.

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

O instituto da imunidade parlamentar esteve presente durante todo o período imperial, e sempre foi muito respeitado, todavia era permitido que o parlamentar manifestasse sua posição mesmo que esta fosse contrária ao regime monárquico. Com a vinda da Proclamação da República no final do século XVIII as imunidades permaneceram previstas e garantidas pelos legislados e na Constituição da República de 1891, estavam presentes nos artigos 19 e 20, descrito:

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

Art.20. Os Deputados e Senadores, desde que tiverem recebido diploma até a nova eleição, não poderão ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva para resolver sobre a procedência da acusação, se o acusado não optar pelo julgamento imediato. ”

É válido ressaltar que desde então as imunidades parlamentares vieram consagradas em todas as demais constituições, tendo sua previsão legal amparada pelo direito brasileiro, dando aos parlamentares deputados e senadores o direito a inviolabilidade civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos, quando proferidas no exercício de sua função como representantes da sociedade e na elaboração das leis.

Em relação ao conceito da palavra Imunidade Parlamentar pode-se dizer que ela é uma prerrogativa que o poder legislativo possui no tocante ao desempenho de sua função a qual, visa dar ao parlamentar ampla independência e liberdade para o desenvolvimento de suas atividades e funções institucionais, onde traz a garantia da independência em torno do direito comum, sendo estando este direito garantido pela Constituição Federal, conforme conceitua Alexandre de Moraes (MORAES, 2012, p. 456):

Na independência harmônica que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são instrumentos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes, constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários.

Portanto observa-se que seria injusto se o cidadão elegeisse um representante para defender seus interesses e lutar pelos direitos de toda a sociedade no Congresso, e este, sequer

poder falar o que pensa ou dar as opiniões que lhe convir, e até mesmo não poder votar em quem ele considerar de direito, ressaltando assim imunidade em relação à função e não em relação a pessoa do parlamentar. Neste sentido tem-se o pensamento do nobre Ministro Gilmar Mendes onde afirma que:

“O privilégio da imunidade parlamentar para o indivíduo que a obtém é para lhe assegurar e dar liberdade ao desempenho de seu mandato, não busca trazer privilégios próprios, buscando sim a prevenção de ameaças que atrapalhem o bom funcionamento do legislativo. (MENDES, 2012, pág.7667)”

Em relação ao fundamento jurídico das imunidades parlamentares, estas se embasam na separação dos Poderes, estando garantidas como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, visam funcionamento independente e harmônico entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para que com isso haja melhor funcionamento da República. Contudo o Estado Democrático de Direito está alicerçado no poder do cidadão como fonte de constatação da soberania popular.

Dotti (MORAES, 2005, p. 394) fundamenta que:

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

Por fim para melhor desenvolvimento da democracia todos os Poderes da República devem estar submetidos à Constituição Federal de seu país, bem como promovendo e desempenhando seu papel de forma justa, lícita e honesta.

1.1 Imunidade Parlamentar na Esfera do Poder Legislativo Brasileiro

A imunidade parlamentar tem o intuito de proteção do Poder Legislativo o qual busca a garantia da independência para o desenvolvimento de suas funções. Sua previsão legal está no artigo 53 da Constituição Federal de 1988, que recebeu algumas alterações com a Emenda Constitucional n. 35/2001, que foi promulgada no dia 20 de dezembro de 2001.

O texto original do artigo 53 acerca das imunidades explicita:

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

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

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

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

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

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

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

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

Com o advento da nova redação do artigo 53 depois da Emenda Constitucional n. 35/2001 em 20 de dezembro de 2001, alterou-se o artigo 53 da Constituição Federal, que passou a ser:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

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

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. Prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

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

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

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

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Observa-se com as mudanças que a primeira redação subordinava a prisão e o processo do parlamentar à prévia licença da Casa respectiva. Na redação alterada há a determinação para que o Supremo Tribunal Federal noticie a Casa a que incumbir o parlamentar, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, e nos casos de prisão que seja resolvido através de voto da maioria de seus membros.

Outra mudança é em relação ao caput do artigo 53 que acrescentou as expressões civil e penalmente, definindo a não violabilidade por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

A nova redação fortaleceu a imunidade material; entretanto devido ao acréscimo da palavra quaisquer, de acordo com o entendimento do STF, o texto de ambas as redações protege a relação conforme o exercício do mandato, mesmo estando fora da Casa Legislativa.

1.2 A Imunidade e a Inviolabilidade do Parlamentar

No que tange a imunidade e a inviolabilidade, importante considerar que haja interpretação adequada dos conceitos dispostos na Constituição Federal, bem como, é indispensável a distinção entre ambas, pois não se trata da mesma coisa como muitos imaginam. A imunidade é proteção pessoal contra procedimentos tendenciosos, enquanto a inviolabilidade é a proteção geral no exercício das funções.

Para uma melhor interpretação o pensamento do jurista Rui Barbosa afirma que:

“A inviolabilidade é a expressão do pensamento no desenvolvimento das funções públicas, podendo se dar em qualquer uma das casas do congresso ou até mesmo na tribuna, sendo ela essencial para o regime representativo, ressaltando que considera sua irrenunciabilidade ligada diretamente ao exercício do mandato do parlamentar (BARBOSA, 1957, VII, p. 167).”

Pontes de Miranda destaca que as imunidades trazem a ideia de institutos consolidados à liberdade de pensamento, o que é uma consequência de regime democrático no Brasil, segundo seu pensamento, “a inviolabilidade é usada para o exercício do mandato eletivo ou representativo, onde os parlamentares ostentam de tais garantias para representarem os interesses do povo”. (MIRANDA, 1967, p. 111- 5).

Nestes termos entende-se que a imunidade se é a garantia de direitos, vantagens ou privilégios pessoais que uma pessoa possui devido ao seu cargo ou função exercida, em outro contexto a inviolabilidade é a prerrogativa pela qual os parlamentares no exercício de suas funções mantêm-se livres de algumas ações da justiça. Desta forma a imunidade é gênero e inviolabilidade uma espécie do gênero, ou seja, espécie de imunidade.

1.3 Imunidade Parlamentar: Privilégio ou Prerrogativa

Este tema é o mais questionado no presente momento, pois há inúmeras discussões em seu entorno diante da situação atual do quadro político no Brasil, e com as constantes notícias

de roubos, desvios e péssima conduta dos parlamentares, muito se indaga até onde vai a prerrogativa do parlamentar e onde começam os privilégios e benefícios dos mesmos.

O atual quadro político do Brasil tem gerado na sociedade, sensação de impunidade no âmbito do parlamento, onde as garantias das quais gozam os parlamentares parecem deixar de punir a criminalidade cometida durante o mandato. Quando na realidade esta garantia deveria ser para o devido cumprimento legal das obrigações em seu papel de representante.

A Constituição federal visa com as imunidades parlamentares trazer tratamento diferenciado entre parlamentares e cidadãos comuns, mas é necessário analisar se essa diferenciação se encontra ou não respalda no ordenamento jurídico vigente.

Nesse sentido entre as posições que indicavam o porquê desta prerrogativa para os parlamentares Galvão (2002, p. 82) certifica:

“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” (GALVÃO, 2002, p. 82).”

No mesmo sentido alguns doutrinadores afirmam que não é privilégio, mas sim prerrogativa, conforme registra Lenza (2009, 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 83 parlamentares podem livremente expressar suas opiniões, palavras e votos, bem como estar garantidos contra prisões arbitrárias, ou mesmo rivalidades políticas. (LENZA, 2009, p. 321) ”.

Conforme explanado nos ensinamentos dos doutrinadores citados, resta claro que se trata a imunidade parlamentar de uma prerrogativa e não um privilégio, portanto devem se fazer valer desta prerrogativa para desempenharem seu papel.

É notório que alguns parlamentares abusam de suas prerrogativas e visam tirar proveitos e vantagens em cima disto, todavia, a sociedade tendo conhecimento deve exercer seu papel fiscalizador, bem como, cobrar que o mesmo seja punido por isso, pois é um benefício que deve ser usado de forma lícita e honesta no desenvolver de sua função parlamentar.

1.4 Imunidade Parlamentar no Direito Comparado

O estudo comparado tem o intuito de analisar as constituições de outros países, elencando se há diferenças ou não com o texto atual da nossa Constituição Federal, mas é importante ressaltar, que a maioria destes países trazem as imunidades como uma forma de proteção ao parlamentar para desempenhar e exercer suas funções, visando assim melhor desempenho dos mesmos no desenvolvimento do papel de representantes do povo.

Tratando-se disso, a imunidade no direito comparado varia de país para país, com diferenças significativas em relação aos seus limites e abrangência.

Alguns países adotam imunidades mais amplas, enquanto outros possuem restrições mais rigorosas. Essas diferenças refletem as particularidades de cada sistema jurídico e as concepções sobre a independência do poder legislativo. É imprescindível estudar e comparar as legislações de cada país para compreender as variações na imunidade parlamentar.

a) Constituição Da Alemanha (1949)

A Constituição Alemã está em vigor desde 1949 e aborda a previsão do tema Imunidade Parlamentar em seu artigo 46, o qual certifica que os deputados não poderão ser subordinados a uma via judicial ou nenhuma outra via disciplinar, nem mesmo qualquer outra forma responsabilização que não seja dentro do Parlamento Federal, levando em conta as razões de voto dado ou opiniões emitidas no Parlamento ou até mesmo em suas comissões. Todavia a imunidade material limita-se e não se estende as ofensas caluniosas pronunciadas pelos parlamentares.

No tocante a imunidade formal que está prevista no artigo 18 da Constituição e discorre que somente quando o parlamento autorizar, os deputados serão responsabilizados ou até mesmo detidos por algum ato que seja sujeito a qualquer tipo de sanção penal, salvo se detidos em flagrante delito. Será necessário que haja a autorização do parlamento no tocante a instauração de processo ou uso de medida restritiva de liberdade de um parlamentar. Há, entretanto, autorização para que o Tribunal Constitucional Federal revogue alguns direitos fundamentais, caso haja abusos por parte dos parlamentares ou para manter a ordem fundamental livre e democrática.

Termos estes que trata o artigo 46:

“Um deputado não poderá, em nenhum momento, ser submetido à via judicial ou disciplinar, nem responsabilizado de outra forma fora do Parlamento Federal, em virtude de voto dado ou opinião emitida no Parlamento ou numa das suas comissões. Esta disposição não terá aplicação no caso de injúria difamante. Um deputado só poderá ser responsabilizado ou detido por ato sujeito a sanção penal com a autorização

do Parlamento Federal, salvo quando seja detido em flagrante delito ou no decurso do dia seguinte. ”

A autorização do Parlamento Federal será igualmente necessária para qualquer outra restrição da liberdade pessoal. O Parlamento Federal 45 de um deputado ou para a instauração de processo contra um deputado, de acordo com o artigo 18.

Todo processo penal e todo inquérito, baseado no artigo 18, contra um deputado, bem como qualquer prisão ou outro tipo de restrição da sua liberdade pessoal terão de ser suspensos por exigência do Parlamento Federal.

b) Constituição Francesa (1958)

A Constituição Francesa trata do referido em seu artigo 26, garantindo que nenhum parlamentar virá a ser processado, detido, preso, perseguido ou julgado por opiniões e votos proferidos em exercício de suas funções. E também defende que somente mediante autorização da Mesa Diretora da Assembleia da qual fazem os parlamentares podem ser objeto em matéria criminal, sejam detidos ou tenham contra si qualquer medida restritiva da liberdade, exceto quando em flagrante delito ou mediante uma condenação definitiva. Todavia para instauração de processo não é necessária a autorização da Mesa.

No sentido do que foi explanado traz o artigo 26 o seguinte registro:

“Nenhum membro do Parlamento deve ser processado, investigado, presos, detidos ou julgados pelas opiniões ou votos emitidos no exercício das suas funções. Nenhum membro do Parlamento não pode ser uma prisão criminal ou contravenção, ou outra forma de privação ou restrição da liberdade sem a autorização da Mesa da Assembleia a que pertence. Esta autorização não é necessária em casos de crime ou de flagrante delito ou uma sentença final. Detenção, restrição e privação de liberdade ou a busca de um membro do Parlamento será suspenso durante o período da sessão se a assembleia da qual ele faz parte exige. ”

A montagem em causa, convoca como da direita para sessões adicionais para permitir, se for caso disso, a aplicação do parágrafo acima.

c) Constituição Italiana (1947)

Na Constituição Italiana a Imunidade Parlamentar está prevista no artigo 68, que parlamentares não serão processados ou julgados por suas opiniões e votos quando estão desempenhando sua função. Faz-se necessário que a Casa Legislativa da qual pertence o parlamentar, autorize para que o mesmo seja submetido a qualquer tipo de busca pessoal ou domiciliar, bem como, não poderá ser detido nem restringida sua liberdade, muito menos

mantido em prisão. Exceto nos casos de condenação definitiva ou quando for preso em flagrante delito, há também necessidade de autorização da Casa para que os parlamentares sejam submetidos à interceptação de conversas ou para que haja a interceptação de qualquer outro meio de comunicação, bem como à violação de correspondência.

Em conformidade trazemos descrito o artigo 68 diz: “Os membros do Parlamento não podem ser chamados a responder pelas opiniões ou votos emitidos no exercício das suas funções. Sem autorização da Casa a que pertence, nenhum membro do Parlamento pode ser submetido a busca pessoal ou em casa, nem podem ser presos ou privada de liberdade pessoal, ou mantido em detenção, a não ser para execução de condenação definitiva, ou se pego no ato de cometer um crime para o qual há prisão obrigatória em flagrante delito. ”

Autorização semelhante também é necessária, para escutas telefônicas, sob qualquer forma, de conversas ou comunicações e apreensão de correspondência.

2. O PRINCÍPIO DA ISONOMIA E AS IMUNIDADES PARLAMENTARES

O instituto das imunidades assegura que os parlamentares, enquanto desempenham suas funções, não sejam responsabilizados por suas opiniões, palavras e votos. Além disso, eles não podem ser processados por crimes cometidos durante o mandato sem a autorização prévia da respectiva Casa legislativa.

Dessa forma, percebemos que Deputados e Senadores possuem prerrogativas especiais durante o exercício do mandato, privilégio que não é estendido ao cidadão comum. Isso leva a sociedade a questionar se tais prerrogativas violam o princípio da isonomia.

A seguir, veremos que, de acordo com a doutrina, não há conflito entre o princípio constitucional da isonomia e o instituto das imunidades. Não obstante, observa-se que muitos parlamentares abusam dessas prerrogativas, desviando-se de sua finalidade original e buscando a impunidade por crimes cometidos, sejam eles de natureza civil ou criminal.

2.1 Funcionalidades do instituto

A prerrogativa da imunidade parlamentar é concedida para que os parlamentares possam desempenhar suas funções constitucionais com objetividade e responsabilidade, sem temer repreensões ou perseguições em virtude dos atos que exercem no cumprimento de seus deveres.

Nesse contexto, Alexandre de Moraes destaca que as imunidades parlamentares são de fundamental importância, pois têm como objetivo principal proteger os parlamentares no exercício de suas funções, contra abusos e pressões de outros poderes. Elas servem como uma garantia instrumental de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do poder Legislativo, além de protegê-los contra prisões arbitrárias e processos infundados.

Dentro de suas funcionalidades, nosso ordenamento jurídico estabelece limitações ao dever de testemunhar. O Código de Processo Penal, em seu artigo 206 combinados com o artigo 218, estipulam que as testemunhas não podem se recusar a testemunhar, exceto em algumas situações específicas, como casos de parentesco, sob pena de serem coercitivamente conduzidas.

Alexandre de Moraes esclarece que os deputados não são obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou de quem receberam informações, conforme disposto no art. 53, § 6 da Constituição.

Esta é uma opção discricionária do parlamentar e não se aplica ao dever de testemunhar, quando convocado na qualidade de cidadão comum sobre fatos não abrangidos pela norma constitucional e necessários à instrução penal ou civil.

Quanto às funcionalidades do cargo, também se destaca a fixação do subsídio dos parlamentares pelo Congresso Nacional. Sobre este ponto, Alexandre de Moraes afirma que Deputados e Senadores recebem subsídios iguais, fixados exclusivamente pelo Congresso Nacional, conforme o artigo 49, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, sempre respeitando o teto constitucional dos Ministros do STF.

É vedada a exclusão da incidência de imposto de renda e a previsão de privilégios tributários, sendo obrigatória a aplicação dos princípios da generalidade, progressividade e universalidade.

José Afonso ensina que a fixação de teto pelo Executivo e Legislativo, observando como limite o subsídio dos Ministros do STF, funciona como um sistema de freios e contrapesos, visto que, a iniciativa de fixar tal valor será conjunta, envolvendo os Presidentes da Câmara e do Senado, do STF e do Presidente da República.

Nesse sentido, José Afonso menciona que os parlamentares também têm o dever de testemunhar, devendo ser ouvidos em dia e hora previamente marcados, sem a prerrogativa de escolher o local, em respeito ao princípio da harmonia entre os poderes. Eles devem ser tratados com cortesia e, reciprocamente, proceder com respeito aos interrogadores.

É importante também considerar a funcionalidade da prerrogativa de foro em relação aos crimes comuns cometidos, desde que relacionados com a função parlamentar.

Já foi explicado anteriormente que as prerrogativas aplicadas aos parlamentares são garantidas pela função que exercem e não pela pessoa, pois asseguram a autonomia e independência entre os poderes.

Esse entendimento também é compartilhado pelo autor Ciavareli, conforme podemos observar no seguinte trecho:

Ora, se as imunidades abrangem os crimes comuns e de responsabilidade, ainda que não se refiram expressamente às contravenções penais ou de qualquer outra natureza, estas, por se constituírem em uma infração menor em relação aos crimes – que são, em comparação, de maior gravidade – evidentemente estão também abrangidas pelas imunidades. (Ciavareli, 2002 p, 47)

Com base nesse fundamento, Alexandre de Moraes afirma que a regra é a da atualidade do mandato para determinar o órgão competente para julgar e processar os parlamentares que praticarem crimes comuns durante o exercício do mandato.

Ele relembra ainda que o STF será competente apenas para o julgamento de deputados e senadores no pleno exercício do mandato, devido ao cancelamento da súmula 394 da Suprema Corte.

Além disso, Moraes destaca que a prerrogativa de foro, segundo os julgados dos Tribunais Superiores, abrange não apenas os chamados "crimes comuns", mas também outras infrações penais, incluindo delitos eleitorais, crimes contra a vida e contravenções penais.

2.2 A Derrocada do Instituto da Imunidade Parlamentar no Direito Pátrio

Após sucessivos escândalos de corrupção, ficou evidente que alguns políticos buscam utilizar as imunidades parlamentares como meio de obter impunidade. Portanto, é fundamental, para o debate do tema, realizar uma análise da utilidade versus o desvio de finalidade do instituto, com o objetivo de obter uma compreensão mais ampla sobre o assunto.

Ressalta-se que todos os governos enfrentam algum tipo de corrupção, desde a simples concessão de favores até o recebimento de valores, como nos casos de licitações fraudulentas que beneficiam determinadas empresas e o superfaturamento de obras públicas.

Gonçalves (2015) aponta que:

A corrupção surge no exato momento em que o detentor do poder estatal passa a considerar os privilégios, benefícios e homenagens inerentes ao cargo como dirigidos à sua pessoa. Tais privilégios, distinções, imunidades e deferências dizem respeito ao cargo e não à pessoa que o ocupa temporariamente, em desacordo com o princípio da Administração Pública, que é o da Finalidade. (GONÇALVES. 2015, P 47)

Com efeito, anteriormente à Emenda Constitucional nº 35 de 2001, existiam certas prerrogativas que dificultavam o processo de apuração criminal dos parlamentares, uma vez que, estendiam as imunidades aos crimes praticados antes da diplomação, tornando o instituto ineficaz.

Todavia, após a edição dessa emenda, passou-se a exigir que o crime praticado pelo parlamentar fosse cometido durante o mandato eletivo, uma vez que as imunidades são prerrogativas do cargo e não da pessoa. Contudo, ainda assim, a respectiva Casa Legislativa possui o poder de sustar o andamento da ação penal até o momento anterior à prolação da sentença final, o que, para alguns autores, pode levar à impunidade.

O professor Gonçalves (2015) compartilha dessa preocupação, conforme podemos observar:

Apresenta-se evidente e inaceitável a contradição entre o desejo proclamado de impedir a manutenção de prerrogativas imorais e incompatíveis com a seriedade do parlamento e a fórmula prevista que permite a sustação política de um processo com conteúdo estritamente técnico. O que se verá é a repetição de atos baseados diretamente na força política das diversas facções e dos eventuais acusados, com o objetivo de impedir o curso de apurações legítimas. Essas apurações, ao contrário do que normalmente se faz, deveriam ser incentivadas pelos próprios parlamentares, pois, como diz a sabedoria popular, "não há o que temer quando nada se deve". (GONÇALVES. 2015, P 49)

Também este é o entendimento jurisprudencial do STF, conforme o julgado do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, que diz:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMUNIDADE PROCESSUAL. SUSPENSÃO DE AÇÃO PENAL. SOMENTE EM RELAÇÃO A CRIMES COMETIDOS NA LEGISLATURA VIGENTE. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO.
I - A Casa Legislativa somente pode suspender as ações contra parlamentares que tiverem como objeto de apuração crimes cometidos após a diplomação do mandato em curso, o mesmo não sendo possível em relação aos mandatos de legislaturas pretéritas.
II - Agravo regimental improvido.

Conforme aponta Maurício Gentil Monteiro, a antiga licença prévia da respectiva Casa Legislativa foi simplesmente substituída pela possibilidade da sustação do processo em curso, suspendendo, claro, a prescrição, por força do partido político que, ao deliberar a favor da aplicação da imunidade em sentido formal, fica mais exposto à opinião pública.

Apesar de a imunidade formal possuir um prazo estabelecido durante o mandato eletivo, a sustação da ação penal pode gerar inúmeras consequências negativas para o processo, pois o decorrer do tempo influi negativamente no conjunto probatório, tornando cada vez mais improvável alcançar a verdade real, o que aumenta as chances de impunidade do infrator.

2.3 O Desvio da Finalidade do Instituto X O Princípio da Igualdade

Dita nossa Constituição Cidadã, em seu artigo 5º, caput, o princípio da isonomia, que estabelece: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se

aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...].”

De acordo com (GONÇALVES. 2015), citado por José Afonso da Silva, a imunidade parlamentar é a “prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade da palavra, no exercício das suas funções, e os protege contra abusos e violências por parte dos outros poderes constitucionais.”

As imunidades parlamentares garantem a independência e autonomia do poder legislativo e se dividem em prerrogativas do Poder Legislativo como instituição e prerrogativas parlamentares ou estatuto dos congressistas, conforme denominação dada por José Afonso da Silva.

Para que o Poder Legislativo, como um todo, e seus membros, individualmente, possam exercer suas funções com liberdade, independência e autonomia, a Constituição concede aos parlamentares algumas prerrogativas, entre as quais as imunidades parlamentares. Essas prerrogativas são regras que garantem aos membros do Parlamento proteção contra ações judiciais que possam sofrer, não só por parte do governo, mas também de particulares. São criadas, na verdade, em benefício da função parlamentar, representando uma exceção ao princípio da isonomia entre os cidadãos perante a lei e a justiça.

O instituto das imunidades parlamentares está intrinsecamente ligado à própria democracia, configurando uma condição real de independência do Poder Legislativo perante os demais poderes. Pontes de Miranda destaca a indispensabilidade da liberdade de pensamento, incluindo palavras e opiniões, sem a qual “não há Poder Legislativo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo”. Pinto Ferreira também leciona que, graças a essa prerrogativa, “os deputados e senadores ficam a coberto da atuação do Executivo e do Judiciário”.

Em oposição a esse pensamento, Wilson Accioli afirma que não há qualquer incompatibilidade entre o princípio da isonomia perante a lei e as imunidades parlamentares, pois estas não são um privilégio, mas uma garantia constitucional específica que, ao resguardar o mandato dos parlamentares, fornece as condições essenciais para que estes “sustentem as garantias” dos demais cidadãos.

Tais afirmações coadunam com o pensamento de Francisco Campos, para quem “o postulado da igualdade perante a lei só deve declinar em casos absolutamente excepcionais e por motivos de rigorosa necessidade ou utilidade pública”.

Logo, podemos concluir que a exceção ao princípio da isonomia visa à proteção do parlamentar em razão do cargo que exerce e não em relação ao indivíduo em si.

3. A IMUNIDADE PARLAMENTAR NOS DIAS ATUAIS

Diante da atual situação do país no cenário político, mediante os constantes escândalos e situações que denigrem a imagem do poder Legislativo houve nova proposição de Emenda à Constituição, através da PEC 119/2007.

A nova redação traz mudanças para o texto do art. 53 da Constituição Federal, no intuito de acabar com a imunidade processual dos parlamentares.

Conforme justifica o Deputado Mauro Nazif, autor da referida PEC, a proposta visa acabar com a imunidade processual dos deputados e senadores, abolindo a imunidade civil e penal, dessa forma, os parlamentares poderão ser processados e julgados por seus atos ilícitos. Todavia, resguardando, a inviolabilidade quanto as opiniões, palavras e votos, quando no exercício de funções parlamentares. Para ele, a imunidade processual se tornou um empecilho na punição de parlamentares corruptos que usam o mandato como uma proteção e para se esquivarem da justiça comum.

Contudo, o referido projeto ainda tramita em votação após inúmeros arquivamentos. Sabe-se que é difícil aprovação rápida, uma vez que a grande maioria dos membros não tem visto como benéfica a mudança do artigo 53 da Constituição Federal, sendo assim, dificultam com diversas prerrogativas a votação, causando o adiamento da decisão.

Atualmente o tema ganhou grande repercussão devido o cenário político ser notícia mais que comentada em todos os meios de comunicação.

Os grandes escândalos da política brasileira estão fazendo parte do dia a dia da sociedade e a indignação popular cresce com o atual cenário, pois os parlamentares que são eleitos para representar a população usam de seus privilégios em benefício próprio e para cometerem crimes.

Acredita-se que na atual conjuntura, do cenário político, pede-se urgência em reforma nas leis previstas na Constituição, a fim de que haja punição aos crimes que estão ficando impunes. Visto que, há conveniência de quem detém o poder em causa. A imunidade

parlamentar nos dias atuais é um tema de grande relevância e discussão na esfera política e jurídica. Trata-se de um conjunto de prerrogativas conferidas aos parlamentares com o objetivo de garantir a independência do poder legislativo e protegê-los de eventuais pressões ou represálias que possam sofrer no exercício de suas funções.

A imunidade parlamentar tem como base a ideia de que os representantes do povo devem ter liberdade para expressar suas opiniões e exercer suas atribuições sem medo de retaliações. Ela está prevista na Constituição Federal brasileira, em seu artigo 53, e abrange tanto a imunidade material quanto a imunidade formal.

No quesito material garante aos parlamentares a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, proibindo que sejam processados civil ou penalmente por suas manifestações no exercício do mandato. Isso significa que eles não podem ser responsabilizados legalmente por suas declarações ou votos, mesmo que essas manifestações possam ser consideradas ofensivas ou controversas.

Já no âmbito formal, diz respeito à proteção contra prisão em flagrante, exceto nos casos de crimes inafiançáveis. Isso significa que um parlamentar só pode ser preso em flagrante delito se estiver cometendo um crime cuja pena seja inafiançável, como por exemplo, um crime hediondo.

Porém, vale ressaltar que a imunidade parlamentar não é absoluta e não confere impunidade aos parlamentares. Eles ainda podem ser investigados, processados e julgados por crimes comuns cometidos fora do exercício do mandato, bem como por atos ilícitos relacionados ao desempenho de suas funções. (GONÇALVES. 2015)

A discussão em torno da imunidade parlamentar nos dias atuais envolve questionamentos sobre os limites e abusos dessa prerrogativa. Alguns argumentam que a imunidade pode ser utilizada como um escudo para proteger políticos corruptos e impedir a responsabilização por seus atos. Por outro lado, há quem defenda que a imunidade é essencial para garantir a independência do poder legislativo e evitar perseguições políticas. (GONÇALVES. 2015)

Nesse sentido, é fundamental buscar um equilíbrio entre a necessidade de proteção dos parlamentares e a garantia da responsabilização por eventuais condutas ilícitas. A discussão sobre a imunidade parlamentar nos dias atuais deve considerar os princípios da transparência, ética e moralidade na política, buscando fortalecer as instituições democráticas e a confiança da sociedade no poder legislativo.

3.1 Imunidade Formal

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

A imunidade processual ou formal, também denominada imunidade adjetiva ou improcessabilidade, garante ao parlamentar a impossibilidade de ser processado ou permanecer preso, ou seja, ampara a liberdade pessoal do congressista nos casos de prisão ou de processo criminal. Visa a proteger o parlamentar de processos tendenciosos ou prisões arbitrárias, como observa (GONÇALVES. 2015)

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

Ele faz ainda alusão a Laferrière para conceituar imunidade formal:

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

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

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

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

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

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

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

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

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

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

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

Segundo Kuranaka (2002, p. 178), quanto à natureza jurídica, a imunidade formal é de cunho processual, na medida em que permite à Casa Legislativa a sustação do andamento da ação penal, condicionada à iniciativa de partido e ao voto da maioria de seus membros. Dessa forma, consegue retardar o processo criminal contra o parlamentar, postergando-o para após o término do seu mandato. A Emenda Constitucional n. 35, de 2001, trouxe inovações substanciais à imunidade parlamentar concebida pelo constituinte de 1988, o que será estudado com mais detalhe adiante.

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

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

3.2 Imunidade Material

Kuranaka (2002, p. 188), conceitua o instituto da imunidade, sob a égide da Constituição de 1967, destacando que a imunidade material é causa funcional de isenção de pena. Ele ensina que os parlamentares, desde que cometam o fato no exercício da função, não respondem pelos denominados delitos de opinião e palavra; entretanto, deve haver nexo entre o exercício do mandato e o fato cometido. Conclui o autor dizendo que, nos casos citados e diante da imunidade penal, “os deputados federais e senadores ficavam livres do inquérito policial e do processo criminal”.

De acordo com Kuranaka (2002, p. 198), a garantia de imunidade material atinge também os atos do parlamentar fora do espaço destinado para sua atuação e possui eficácia temporal permanente ou absoluta, de caráter perpétuo, pois, pressupondo a inexistência da infração penal, mesmo após o fim da legislatura, o parlamentar não poderá ser investigado, incriminado ou responsabilizado. Ressalte-se que manifestações feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em razão deste, estarão também abrangidas pela imunidade material.

Nesta mesma linha de pensamento, Moraes (2005, p. 400) destaca os posicionamentos de Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1967), de Nelson Hungria (Comentários ao Código Penal) e de José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo), que entendem o instituto como “uma causa excludente de crime”. Por outro lado, Damásio de Jesus (Questões Criminais) o interpreta como “causa funcional de exclusão ou isenção de pena”.

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

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

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

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

O ministro Sepúlveda Pertence entende que:

A inviolabilidade parlamentar elimina não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela. Esta é a conclusão consensual na doutrina nacional e estrangeira entre os estudiosos que se dedicam especificamente ao tema (PERTENCE, 2001, p. 432).

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

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

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

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, de Prefeito de Capital, ou chefe de missão diplomática temporária; II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

Moraes, por sua vez, pontua que:

Afastando-se, voluntariamente, do exercício do mandato, para ocupar cargo no Poder Executivo, o parlamentar não leva a prerrogativa conferida ao Poder Legislativo e, por via reflexa, a seus membros, no desempenho das funções específicas. Nem seria possível entender que, na condição de Ministro de Estado, Governador de Territórios,

Secretário de Estado, continuasse inviolável, por opiniões, palavras e votos, [...] deixando de exercer a função legislativa." (MORAES, 2005, p. 415)

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

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

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

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

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

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

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

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

Material ou formal: a imunidade material refere-se ao direito do parlamentar de expressar sem repressão suas palavras, opiniões e votos quando estiver exercendo sua função; já a imunidade formal, que também pode ser conhecida como processual, baseia-se na liberdade que é dada ao parlamentar no tocante a prisão ou processos que possam ser enfrentados por ele (BRITO, 2007, p.239 -257).

A imunidade material, também conhecida como imunidade real ou substantiva, tem sua previsão legal no art. 53, caput da Constituição Federal de 1988, que trata da inviolabilidade de deputados e senadores civil e penalmente, no tocante a suas opiniões, palavras e votos desde que proferidos em exercício de suas atividades, ou seja, é uma competência por prerrogativa de função. A imunidade material dispõe sobre a matéria, por isso enquadra-se nela as palavras, opiniões e votos que são proferidos pelo parlamentar, mesmo estando este dentro ou fora do congresso, contanto que sejam realizadas exercitando a função pública.

Alexandre de Moraes em sua explanação por imunidade material destaca:

“A imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos. Nas suas opiniões, palavras ou votos, jamais se poderá identificar, por parte do parlamentar, qualquer dos chamados crimes de opinião ou crimes da palavra, como os crimes contra a honra, incitamento ao crime, apologia de criminosos, vilipêndio oral a culto religioso etc., pois a imunidade material exclui o crime nos casos admitido; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma penal.”

Para maior clareza sobre a imunidade material tem-se como exemplo, o caso de um Deputado Estadual em sessão na Assembleia Legislativa usar de palavras de baixo calão, ou proferir calúnias, injúrias ou até mesmo difamar um outro colega parlamentar. Nenhum crime lhe será imputado, conforme garantia constitucional do art.53 Caput, todavia, se este Deputado estiver almoçando com sua família e devido a uma insatisfação, proferir agressões verbais a um garçom de um restaurante, a imunidade não lhe alcança, porquanto, o mesmo, não estava no exercício de suas funções.

A imunidade formal tem outros codinomes, podendo ser chamada de imunidade processual, imunidade adjetiva ou improcessabilidade do parlamentar. Ela busca garantir ao parlamentar não haja processo ou permanência prisão, entretanto ela ampara a liberdade pessoal do mesmo, nos casos de prisão ou de processo criminal. Tem o intuito de proteger o parlamentar de processos tendenciosos ou prisões arbitrárias.

No que tange as prerrogativas que compõem a imunidade formal, uma delas é o foro privilegiado do parlamentar. Com previsão legal no art.53, § 1º, da CF/88, onde garante ao

parlamentar que a partir de sua diplomação, recebe um documento que valida a sua eleição para o Congresso Nacional. Que a partir deste momento só poderão ser julgados ou até mesmo processados criminalmente, quando for pelo Supremo Tribunal Federal.

Cabe ainda ressaltar, que foro privilegiado compreende apenas ações penais, e todas as demais ações de outros ramos jurídicos são julgados em juízes simples.

Outra prerrogativa prevista no art.53, § 2º da CF/88, está relacionada as prisões dos parlamentares e o texto constitucional garante que só poderão ser presos em casos de flagrante por crime inafiançável.

No entanto deverão ser observados os procedimentos previstos no artigo, onde determina que os autos sejam encaminhados à Casa que o parlamentar pertence, dentro do prazo de vinte e quatro horas para que seja aberta uma votação e assim resolvam sobre a prisão, contanto que tenham os votos da maioria absoluta dos membros da respectiva Casa Parlamentar.

Diante do exposto entende-se que até mesmo nos casos de uma prisão em flagrante, o parlamentar poderá acabar solto, caso a maioria dos membros da sua Casa decida por isto em votação, e este é um dos fatores que gera para a sociedade, sentimento de impunidade.

Contudo a Emenda Constitucional nº 35/01 trouxe alguns avanços em sua mudança de texto; antes, os votos dos parlamentares eram secretos, hoje, o voto tornou-se aberto, trazendo publicidade a votação, dando ar de seriedade, ação que dá o ao cidadão ciência sobre o que o parlamentar está apoiando e, fazer um juízo de valor em relação aos parlamentares para votar na próxima eleição.

O artigo 53, §§ 3º, 4º e 5º, da CF, preconiza sobre a imunidade em relação ao processo. Elenca que, após recebida uma denúncia contra o deputado ou senador, por crime que tenha acontecido depois da diplomação, o Supremo Tribunal Federal fará com que a respectiva Casa tenha conhecimento do acontecido; que por meio do partido político e pelo voto da maioria de seus membros, poderá a Casa até que saia a decisão final do processo, suspender o andamento da ação. O pedido de suspensão deverá ser apreciado no prazo máximo de quarenta e cinco dias, que começará a ser contado do recebimento pela Mesa Diretora, não podendo o processo ser prescrito durante o período de mandato do parlamentar.

Contudo, ratifica-se que a imunidade formal não abrange a investigação, ou seja, não se estende aos atos investigatórios contra os parlamentares.

No que diz respeito a prova testemunhal o art. 53, § 6º, da CF, traz a não obrigatoriedade dos parlamentares em dar testemunho acerca das informações que por eles forem recebidas ou prestadas, enquanto no exercício do mandato. Todavia, esta condição só é

concedida ao parlamentar na qualidade de testemunha, nunca como investigado, visando a proteção do sigilo profissional do parlamentar.

Última novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 35/01, trata da imunidade formal no Estado de Sítio, prevista no art. 53, § 8º, a qual destaca que as imunidades dos parlamentares permanecerão no período que durar o estado de sítio e só serão suspensas por meio de voto de dois terços dos membros da respectiva Casa, quando os atos tiverem sido praticados fora do ambiente do Congresso Nacional, se não forem compatíveis com a realização da medida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imunidade parlamentar é como um escudo que protege os representantes do povo, permitindo que exerçam suas funções sem medo de represálias ou perseguições políticas. É como uma garantia, um lembrete de que a liberdade de expressão e a autonomia do Legislativo são pilares fundamentais das democracias modernas.

Ainda assim, é importante entender que esse escudo não é indestrutível. Ela não deve ser usada como uma carta branca para comportamentos antiéticos ou criminosos. Os limites dessa imunidade estão claros na Constituição e nas leis, estabelecendo que os parlamentares não estão acima da lei e podem ser responsabilizados por suas ações.

A relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é como um delicado equilíbrio de forças. Cada um tem suas funções específicas, sendo normal que haja atritos e desentendimentos. A imunidade parlamentar não pode ser vista como uma muralha que impede a interação entre esses poderes, mas sim como uma salvaguarda que preserva a independência do Legislativo.

Para manter esse equilíbrio, é essencial que a intervenção dos poderes seja feita dentro dos limites legais e constitucionais, sempre respeitando os direitos dos parlamentares. Abusos e excessos por parte de qualquer poder podem minar a confiança nas instituições democráticas, comprometendo o Estado de Direito.

A transparência e a prestação de contas são como a luz que ilumina os corredores do poder, dissipando as sombras da corrupção e do abuso de poder. Mecanismos de controle eficazes, como a fiscalização externa e a participação popular, fortalecem a democracia e garantem que os representantes eleitos atuem em prol do interesse público.

Além disso, é importante lembrar que todos nós, como cidadãos, temos um papel a desempenhar na vigilância das instituições democráticas. O engajamento político e a educação

cívica são ferramentas poderosas que nos capacitam a ser agentes ativos na construção de uma sociedade mais justa e transparente.

Por fim, a imunidade parlamentar é uma proteção vital para a independência do Legislativo, assim, seu uso deve ser guiado pela responsabilidade e pelo respeito aos princípios democráticos. A relação entre os poderes deve ser baseada no diálogo, no respeito mútuo e na busca pelo bem comum, garantindo assim a solidez e a legitimidade do regime democrático.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. **Campanhas Jornalísticas**. Rio de Janeiro: editora, 1957, VII, p. 167.

BRASIL. **Constituição da Quinta República** Francesa. Disponível em: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194, acesso em 14/04/2024

BRASIL. **Constituição da República (1891)**. Disponível em: www.planalto.gov.br, Acesso em 14/04/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. A Constituição e o Supremo, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>, Acesso em 14/04/2024

BRASIL. **Constituição da República Italiana**. Disponível em: www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/costituzione.pdf, acesso em 14/04/2024

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Disponível em: www.planalto.gov.br, Acesso em 14/04/2024

BRASIL. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Disponível em: www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundgesetz_pt.pdf, acesso em 14/04/2024

BRITO, Orlange Maria. **Imunidade Parlamentar antes e depois da Emenda Constitucional**. n. 35, de 2001.

ClAVARELI, Jorge. **Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade**. Coimbra: Direito e Justiça, 2002.

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

GALVÃO, Paulo Braga. **As imunidades parlamentares e a emenda constitucional**. Nº 35. Revista Forense, v. 360, 2002, p.82.

GONÇALVES, Reginaldo Brasão. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

KURANAKA Jorge **Imunidades parlamentares: de acordo com a emenda constitucional** n. 35, de 20 de dezembro de 2001. 2002

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.321.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 7667. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Pontes de. In **Comentários à Constituição de 1967**, com a Emenda n. 1/69, pp. 111-5.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 28ª edição, São Paulo. Ed. Atlas S.A. 2012, p. 456

PERTENCE, Sepúlveda. **Direito Constitucional**. 1ª ed. Leme: J.H. Mizuno, 2012.

RUSSOMANO, Rosah. **Dos poderes legislativo e executivo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas bastos, 1976.

SANTOS, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.