

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL  
UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE PARANAÍBA  
CURSO DE DIREITO**

**CINTHIA SOARES LIMA CADETE**

**IMUNIDADES PARLAMENTARES: breves considerações ao Artigo  
53 da Constituição Federal de 1988**

**PARANAÍBA – MS  
2017**

**CINTHIA SOARES LIMA CADETE**

**IMUNIDADES PARLAMENTARES: breves considerações ao Artigo  
53 da Constituição Federal de 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
– UEMS, Unidade Universitária de Paranaíba,  
como exigência para a Conclusão do Curso de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sidinéa Cândida Faria.

**PARANAÍBA - MS  
2017**

**CINTHIA SOARES LIMA CADETE**

**IMUNIDADES PARLAMENTARES: breves considerações ao Artigo  
53 da Constituição Federal de 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba, como exigência para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em:...../...../.....

**BANCA EXAMINADORA**

Orientadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sidinéa Cândida Faria  
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

---

Prof. Me. Bruno Augusto Pasian Catolino  
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

---

Prof. Me. Marcos Antônio Vieira  
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

Ao meu amado marido Marco Reik pelo amor, compreensão, incentivo e pela força nos momentos de dificuldades e toda a minha família pelo carinho e apoio, em especial a minha mãe Maria, ao meu pai Antônio e aos meus padrinhos Sebastiana e Zequinha.

## AGRADECIMENTOS

A Deus por estar sempre presente iluminando os meus caminhos, dando-me força e coragem para atravessar todos os obstáculos.

Ao meu marido Marco Reik, por seu amor, companheirismo e compreensão em todos os momentos. Obrigada por me amar e nunca se esqueça de que te amo muito.

Aos meus pais, Antônio B. Cadete e Maria da Penha S. L. Cadete pelo amor e apoio incondicional, meu exemplo e orgulho. Agradeço pela compreensão e paciência nos momentos em que não pude estar presente nas reuniões em família.

Às minhas irmãs Sânia e Simone que sempre acreditaram em mim, pelos conselhos, brigas e pelo amor que sempre nos uniu.

Aos meus padrinhos Sebastiana e Zequinha por permanecerem ao meu lado, cuidando de mim como filha. Obrigada madrinha por acreditar em mim.

Agradeço a minha orientadora, Sidinéa Cândida Faria, pela dedicação, incentivo, pelo suporte, pelas correções impecáveis que fizeram toda a diferença no trabalho.

Agradeço a todo o corpo docente da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, que fez parte da minha vida acadêmica nestes cinco anos de estudo, pelos seus ensinamentos e dedicação que me fizeram chegar até aqui. Especialmente aos professores Bruno Augusto Pasian Catolino e Marcos Antônio Vieira por terem aceitado participar da minha banca de apresentação deste trabalho.

À minha avó Alcídia (in memoriam) que sempre estará nas minhas lembranças. Saudades!

À minha sogra Luciene, que mesmo distante sempre me ajudou com palavras de incentivo.

Agradeço aos melhores amigos que foram o pilar para superar as dificuldades. Quero externar minha gratidão a Nilmar Souza, Laécio Oliveira e Sabrina Souza pelo apoio e compreensão durante esses cinco anos. Que nossa amizade se perpetue.

À minha Gata Mia que amo muito, pelo carinho e por me fazer companhia nas noites de estudo.

Aos meus sobrinhos amados Yasmim, Lynce e Arthur, pelo amor e agrado.

Agradeço ao Dr. Adenito, a Róbian Mírian, a Sandra e a Vanuza pela força, carinho, compreensão e o apoio durante todos esses anos que estivemos juntos.

E a todos que direta ou indiretamente contribuíram com a minha formação, o meu muito obrigada.

## RESUMO

O tema deste trabalho de Conclusão de Curso aborda o instituto das imunidades parlamentares atribuídas aos Deputados Federais e aos Senadores da República, esclarecendo seu papel contributivo na independência e na autonomia do Parlamento, bem como ao Estado Democrático de Direito. O objetivo geral desta pesquisa foi demonstrar a função da imunidade parlamentar como garantia do princípio da Separação dos Poderes, bem como seu papel no fortalecimento do Poder Legislativo, as distorções deste instituto e as propostas de mudanças. O problema central que motivou a investigação foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional, no atual cenário político e seus reflexos na sociedade devido ao sentimento de impunidade vinculado à aplicação do instituto das imunidades parlamentares no caso concreto. Com fundamento no referencial teórico de autores como Silva, Bulos entre outros doutrinadores do Direito Constitucional procurou-se responder questionamentos como: qual motivo impulsionou a criação das imunidades parlamentares? Todas as prerrogativas são realmente necessárias ao bom andamento dos órgãos do Poder Legislativo? Quais mudanças poderiam ser realizadas para acabar com a impunidade? A Metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica na legislação, na doutrina, em jurisprudências, dissertações, em revistas especializadas e sites oficiais que tratam do assunto em questão. Os resultados alcançados dão conta de que as imunidades parlamentares têm ganhado novos contornos interpretativos diante dos atuais acontecimentos políticos, por meio das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Verifica-se a necessidade de maior participação do povo no meio político, devido ao Poder que este tem em realizar mudanças, quando estão unidos em prol de um bem comum a todos. Ademais, o trabalho trouxe alternativas na tentativa de reduzir a impunidade auferida por intermédio das imunidades, com proposta de limitação do foro especial, para dar mais celeridade processual, ou até mesmo prezando pelo fim do foro especial por prerrogativa de função, objetivando desvincular as imunidades da impunidade. A fim de conferir ao Poder Legislativo idoneidade e uma maior credibilidade social.

**Palavras-chave:** Imunidade Parlamentar. Imunidade Material. Imunidade Formal. O Supremo e a aplicabilidade das Imunidades parlamentares.

## ABSTRACT

The theme of this course Conclusion address the institute of parliamentary immunities attributed to the Federal Deputies and Senators of the Republic, clarifying its contributive role in the independence and in the autonomy of the Parliament, as well as to the Democratic State of Right. The general objective of this research was to demonstrate the function of parliamentary immunity as a guarantee of the principle of Separation of Powers, as well as its role in strengthening the Legislative Power, the distortions of this institute and the proposed changes. The central problem that motivated the investigation was the position of the Supreme Federal Court and the National Congress, in the current political scenario and its repercussions in society due to the feeling of impunity linked to the application of the institute of parliamentary immunities in the concrete case. Based on the theoretical framework of authors such as Silva, Bulos among other Constitutional Law writers, we tried to answer questions as: what motive drove the creation of parliamentary immunities? All the prerogatives really are necessary for the good progress of the organs of the Legislative Power? What changes could be made to end impunity? The Methodology used was the bibliographical research in legislation, doctrine, jurisprudence, dissertations, magazines specialized and official websites that dealt with the subject matter. The results us that parliamentary immunities have gained new interpretive contours in the face of current political events, through decisions handed down by the Federal Supreme Court. There is a need for greater participation of the people in the political environment, because of the power it has to make changes when united for the sake of a common good to all. In addition, work brought alternatives in an attempt to reduce impunity obtained through immunities, with a proposal to limit the special forum, to give more speed to proceedings, or even considering the end of the special forum by prerogative of function, with a view to disassociating immunities from impunity. In order to confer on the Legislative Power suitability and greater social credibility.

**Key-words:** Parliamentary immunity. Material Immunity. Formal Immunity. The Supreme and the applicability of parliamentary Immunities.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1. DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Breve Aspecto Introdutório .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2. Dos Freios e Contrapesos.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3. A Participação da Sociedade na Política .....</b>	<b>24</b>
<b>2. IMUNIDADE PARLAMENTAR FEDERAL: ARTIGO 53, CAPUT .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Espécies de Imunidades .....</b>	<b>28</b>
2.1.1.Imunidade material .....	28
2.1.2.Imunidade Formal ou Processual .....	31
2.1.2.1.Imunidade Formal em Relação à Prisão.....	34
2.1.2.2.Imunidade Formal em Relação ao Processo.....	38
2.1.2.3.Foro Especial Por Prerrogativa de Função ou Foro Privilegiado.....	43
2.1.2.4.Do Concurso de Agentes ou da Coautoria em Conjunto com Parlamentar .....	49
2.1.3.Outras Formas de Imunidades .....	50
2.1.3.1.Imunidade de Testemunhar .....	50
2.1.3.2.Imunidade de Incorporação às Forças Armadas .....	51
<b>3. DA APLICABILIDADE DO INSTITUTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES, ARTIGO 53 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) .....</b>	<b>53</b>
<b>3.1. Artigo 53: Os Deputados e Senadores são Invioláveis, Civil e Penalmente, por Quaisquer de suas Opiniões, Palavras e Votos .....</b>	<b>53</b>
<b>3.2. Foro Especial por Prerrogativa de Função ou Foro Privilegiado.....</b>	<b>57</b>
3.2.1.Em Defesa da Limitação do Foro Especial por Prerrogativa de Função, por Luís Roberto Barroso.....	58

3.2.2. Pelo Fim do Foro Privilegiado: Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10/2013.....	64
3.2.3. Entendimentos em Relação ao Corréu Quanto ao Foro Especial .....	66
<b>3.3. Desde a Expedição do Diploma, os Membros do Congresso Nacional não Poderão ser Presos, Salvo em Flagrante de Crime Inafiançável.....</b>	<b>68</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>76</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda o instituto das imunidades parlamentares atribuída aos Deputados Federais e aos Senadores da República. Aponta a sua importância para o Estado Democrático de Direito, por conferir ao Poder Legislativo maior independência e autonomia em relação aos Poderes Executivo e Judiciário.

O estudo busca esclarecer ao leitor o porquê da existência das imunidades.

Apresenta o seu conceito, a sua função, a forma, o momento e por quem são utilizadas as prerrogativas demonstrando, assim, sua extensão.

Realiza um exame quanto ao entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, o entendimento exibido por ministro em decisões, quando diante do caso concreto, bem como, propostas sugeridas para mudança no instituto das imunidades.

O objetivo do estudo foi demonstrar a função da imunidade parlamentar como garantia do princípio da Separação dos Poderes, bem como seu papel no fortalecimento do Poder Legislativo, as distorções deste instituto e as propostas de mudanças.

Justifica o desenvolvimento deste trabalho, o fato de que o atual cenário político tem demonstrado que constantemente parlamentares são acusados de se envolverem em algum tipo de prática criminosa. No entanto, a aplicação da legislação vigente pelo Supremo Tribunal Federal, quanto pelo Congresso Nacional reflete para a sociedade a sensação de impunidade diante das garantias previstas na norma constitucional, bem como pelos entendimentos concedidos aos casos concretos.

A ideia central da pesquisa surgiu dos constantes debates oportunizados em todos os âmbitos sociais e que, por vezes, nota-se que os seus protagonistas não possuem conhecimentos suficientes para fundamentar suas opiniões e questionamentos.

Por isso, é de fundamental importância trazer à tona este estudo, a fim de esclarecer o funcionamento do sistema e as possibilidades de ocorrer mudanças.

O instituto da imunidade tem transmitido ao povo brasileiro a sensação de impunidade latente quanto aos deputados e senadores que já foram denunciados por crimes políticos e, apesar disso, continuam seus mandatos como se nada tivessem feito.

Ademais, são esses mesmos políticos que continuam a representar o povo e a tomar decisões importantíssimas na vida de todos. E o mais preocupante é que a morosidade do Judiciário contribui para com essa impunidade, que vai se arrastando durante anos e que acaba por incorrer na prescrição do processo.

Diante desta problemática, muitos estudiosos tem se posicionado quanto à necessidade da existência ou não das imunidades parlamentares, trazidas pela atual Constituição Federal de 1988.

Por mais que este instituto tenha sofrido algumas alterações consideradas significativas, pergunta-se: Por qual motivo as imunidades parlamentares foram criadas? Qual a sua importância para a democracia? Quais mudanças Poderiam ser realizadas para acabar com a impunidade? Todas as prerrogativas são realmente necessárias para o bom andamento dos órgãos do Poder Legislativo? Por que não extinguir as imunidades parlamentares?

Para responder a estas problemáticas utilizou-se de pesquisas bibliográficas na legislação, em obras, artigos jurídicos, fontes jurisprudenciais, monografias, revistas e periódicos impressos e ou disponíveis em sites especializados, assim como pelo estudo de casos práticos pertinentes ao tema, passíveis de exposição ao público.

Para uma melhor compreensão e fundamentação do tema apresentado, foi utilizado o método dedutivo. E para a apresentação oral deste trabalho à comunidade acadêmica, recorrer-se-á à forma expositiva.

Foi possível a realização do estudo do tema por meio da fundamentação nos referenciais teóricos dos autores que trabalham o instituto, como: Luiz Afonso da Silva (2014), Uadi Lammêgo Bulos (2008), Alexandre de Moraes (2014), Luís Roberto Barroso (2010), dentre outros. Além dos autores, o presente estudo tem fundamento na legislação constitucional, especificamente no Artigo 53 e seus parágrafos. Assim como a exposição de jurisprudências, entendimentos e posições atuais sobre o tema.

Dentro do contexto histórico e atual, Uadi Lammêgo Bulos (2008) traduz as preocupações e indagações realizadas, por ser um assunto que tem gerado muitas discussões doutrinárias, quanto ao fim da impunidade, mas com a preservação das imunidades parlamentares, após passarem por consideráveis mudanças.

Todavia, a dificuldade também se encontra “em definir os termos dessa evolução”, conforme o autor, em sua obra “Curso de Direito Constitucional”. Ou até mesmo discussões extremistas quanto à extinção das imunidades parlamentares. O trabalho foi estruturado em três capítulos.

O primeiro capítulo traz a conceituação e faz um breve aspecto histórico da evolução das imunidades parlamentares nas Constituições Brasileiras, apontando suas alterações, além disso, trata da importância das prerrogativas para a garantia da Separação dos Poderes e para a manutenção do Estado Democrático de Direito. Ademais, apresenta breves aspectos sobre o mecanismo dos freios e contrapesos.

O segundo capítulo aborda o fundamento das imunidades, apresenta suas espécies e realiza indagações sobre a função das prerrogativas como forma de privilégios, realiza apontamentos sobre a real necessidade da existência da prerrogativa.

O terceiro capítulo se propôs a apresentar o instituto das imunidades aplicado ao caso concreto e os entendimentos exteriorizados nas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Faz, ainda, um estudo sobre o voto proferido pelo ministro Luiz Roberto Barroso sobre a limitação do foro privilegiado e seus reflexos quanto a possíveis reduções dos abusos cometidos por parlamentares em proveito desta garantia. Aborda também a proposta apresentada pelo Senado Federal quanto ao fim do foro especial. Ademais, apresenta breves aspectos sobre a importância da participação do povo na política.

Ao final, os resultados esperados foram apresentados nas conclusões e afirmam que as imunidades parlamentares devem ser mantidas como uma garantia constitucional do Poder Legislativo, porém, deve haver consideráveis mudanças no seu funcionamento, estabelecendo restrições e abolindo deste instituto o que for prejudicial ao Estado Democrático de Direito, contribuindo para a redução do sentimento de impunidade.

## 1. DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Com o objetivo de esclarecer alguns entendimentos e para melhor compreensão do sentido a que se refere a palavra “imunidade”, faz-se por bem conceituá-la.

O vocábulo imunidade tem origem no latim *Immunitate*, que significa “condição de não ser sujeito a algum ônus ou encargo”, além disso, segundo o entendimento jurídico, imunidade traduz em “[...] direitos, privilégios ou vantagens de que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce” (Ferreira, p. 414, 2014).

As imunidades parlamentares podem ser entendidas como:

As imunidades parlamentares representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo. São prerrogativas, em face do direito comum, outorgadas pela Constituição aos membros do Congresso, para que estes possam ter bom desempenho de suas funções. (MORAES, p. 461, 2012)

Para Ferreira Filho (2010), as imunidades parlamentares são exceções ao regime comum, decorrentes do interesse público para o bom exercício do mandato e, por isso, são irrenunciáveis por quem as detém.

Nesse sentido, o autor esclarece que a afirmação de que as imunidades se referem a interesse pessoal não deve vigorar, porque se fosse assim considerada, seriam privilégios e não garantias ou prerrogativas do cargo. Considerando a definição jurídica trazida por Ferreira (2014), nota-se que as imunidades são definidas também como uma forma de privilégio.

Entretanto, cuidados devem ser tomados para que não existam confusões quanto à finalidade das mesmas, como bem argumentou Ferreira Filho (2010) ao realizar a distinção entre as imunidades que dizem respeito ao interesse público e aquelas consideradas decorrentes do interesse particular.

Assim, ao se referir a interesse particular, estão tratando de privilégios e não de prerrogativas para a garantia da independência do Poder Legislativo.

Ressalta-se que há autores que tratam indistintamente os termos imunidade e privilégio, como se sinônimos fossem, como se observa a seguir.

Segundo De Plácido e Silva *apud* Krieger (2002, p. 17):

[...] imunidade entende-se o privilégio outorgado a alguém para que se livre ou se isente de certas imposições legais, em virtude do que não é obrigado a fazer ou a cumprir certo encargo ou certa obrigação determinada em caráter geral. Segundo o autor, em princípio, ela é atribuída a certas pessoas em face de funções públicas exercidas, entre estas pessoas os parlamentares, assegurando uma série de regalias e prerrogativas excepcionais em relação às demais pessoas, colocando as pessoas a quem se lhe atribui semelhantes prerrogativas ou regalias, sob proteção pessoal.

Na realização deste estudo as palavras prerrogativas e privilégios serão consideradas indistintamente.

### 1.1. Breve Aspecto Introdutório

Para melhor compreensão sobre o tema, faz-se necessário apresentar aspectos históricos do surgimento das imunidades parlamentares e, assim, expor o motivo que impulsionou o Estado brasileiro a aderir a tal prerrogativa.

Uma situação interessante que marcou a história das imunidades ocorreu entre os séculos XVI e XVII no parlamento inglês, quando os membros da Câmara dos Comuns estavam passando por muitas dificuldades provocadas pela monarquia. A qual se utilizando o Poder da Coroa fazia com que a Câmara só realizasse as suas deliberações segundo as vontades do trono e satisfazendo os seus caprichos, pois a sua insatisfação era considerada como um atentado à Coroa (Bosignoli, 1999).

Um exemplo histórico que demonstra a importância de um Poder Legislativo livre de opressões pode ser observado no ocorrido a seguir:

[...] foi a condenação imposta a um deputado, por ter proposto a redução das despesas da Casa Real... A simples emissão de um voto, em sentido que contrariasse o Rei ou membros influentes da Corte, colocava em posição crítica aquele que o havia exarado. A situação, evidentemente, era insustentável. Várias medidas foram sendo tomadas obviá-la, até que, no 'Bill of Rights', se garantiu aos Parlamentares a liberdade de palavra, de discussão e dos atos parlamentares, que não poderiam ser objeto de exame perante qualquer tribunal e em nenhum lugar, que não fosse o próprio Parlamento (LIMA (1960, p.136) *apud* BOSIGNOLI, 1999, p.7).

Em razão de situações como essa que consideram que o instituto das imunidades tenha origem no direito inglês.

De acordo com este entendimento, Moraes (2012) afirma que as imunidades parlamentares têm sua origem no sistema constitucional inglês, elas foram criadas para que o parlamento existisse de forma livre e "independente", por meio dos princípios da "*freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária), no *Bill of Rights* de 1688" (Moraes, p. 458, 2012).

Para o autor, os institutos se manifestavam em prol da liberdade de expressão, da liberdade de troca de opiniões e da capacidade de debater mediante o Parlamento sem qualquer forma de impedimentos. Entretanto, existem divergências quanto ao local de origem

das imunidades, pois há autores como Krieger (2002) que defendem que a França seria o berço delas.

De acordo com Moraes (2012) as imunidades se consolidaram no direito europeu, onde receberam os contornos que ainda vigoram na atualidade. Neste ínterim, houve diversas alterações por aqueles que aderiram a elas, entre tantos, os romanos e os franceses em 1789.

As primeiras manifestações das imunidades parlamentares no Brasil podem ser observadas na Constituição Imperial brasileira de 1824, que previa a inviolabilidade de opiniões, palavras e votos dos seus membros no Parlamento, quando fossem proferidos no exercício de suas funções. Além disso, o parlamentar tinha a garantia de não ser preso no período da sua legislatura, exceto quando ordenado por sua respectiva Câmara, “menos em flagrante delito de pena capital.” Ademais, para que a ação penal pudesse prosseguir era necessário que o parlamentar se licenciasse da sua respectiva casa (Moraes, 2012).

Na Constituição da República de 1891 existiam as imunidades material e formal, haja vista que os “parlamentares eram invioláveis pelas opiniões, palavras e votos”, assim como os deputados e senadores não poderiam ser presos e nem ao menos serem processados criminalmente, sem a aprovação prévia da Câmara da qual fazem parte, salvo no caso de flagrante delito em crime inafiançável (Moraes, 2012).

Na Constituição de 1934 o parlamentar tinha inviolabilidade por suas palavras, opiniões e votos, quando estavam no exercício do seu mandato, além disso, eram imunes à prisão e a processo criminal. Os suplentes imediatos dos deputados em exercício também eram agraciados com as imunidades formais (Moraes, 2012).

A Constituição Federal de 1937 manteve as imunidades parlamentares materiais e formais, realizando alguns acréscimos significativos em relação as mesmas, pois possibilitou que o parlamentar fosse responsabilizado por “difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime” (Moraes, 2012).

A Constituição brasileira de 1946 apresentou-se mais democrática ao prever as imunidades parlamentares, tendo em vista que as imunidades formais e materiais determinavam a inviolabilidade de palavras, opiniões e votos dos deputados e senadores no exercício da função. Além disso, só poderiam ser presos em flagrante quando o crime fosse inafiançável, devendo remeter os autos à Câmara no período de 48 horas, para decidirem sobre a manutenção ou não da prisão e, ainda, autorizar ou não a constituição da culpa. Os deputados e senadores não poderiam ser processados criminalmente sem antes ter a licença da sua câmara respectiva. Prerrogativas essas, conferidas desde a diplomação até a legislatura seguinte.

Quando o delito praticado se tratasse de crime comum, a Câmara deveria proferir uma licença para o prosseguimento do processo dentro do prazo de 120 dias, a contar da apresentação da solicitação, caso não conseguissem cumprir tal determinação, o pedido era colocado na ordem do dia para que discutissem e votassem independentemente de parecer “(acrescentado pela EC nº9, de 22-7-1964)” (Moraes, 2012, p. 460).

Na sequência, a Constituição Federal de 1967 manteve as prerrogativas da Constituição anterior e ainda realizou inovações, conforme pode ser notado a seguir:

[...] ao permitir a concessão tácita de licença para o processo de parlamentar, ao prever que, se no prazo de 90 dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberasse sobre o pedido de licença, o mesmo seria incluído na Ordem do Dia, permanecendo durante 15 sessões ordinárias consecutivas, quando então permanecendo a inércia, se teria como concedida da licença (MORAES, 2012 p. 460).

Diante do princípio da licença prévia, adotado por esta Constituição, houve a consagração da “inviolabilidade” e da “improcessabilidade”. Admitiu que as imunidades dos deputados federais e senadores ficassem suspensas durante o período em que o Estado estivesse em estado de sítio. Desde que tal medida fosse aprovada por dois terços dos membros da Câmara respectiva, por meio de voto secreto (Horta, 1967).

Ocorre que diante destas prerrogativas houve a necessidade de analisar com maior rigor as situações do caso concreto, objetivando verificar a existência de alguma forma de abuso no que diz respeito aos direitos individuais. Esse estudo era feito confrontando a inviolabilidade do direito de exercer sua opinião, palavras e votos e o caso concreto em que se deu o fato, situação que também seria apreciada pela Casa a que pertence o Congressista (Horta, 1967).

Como pode ser observado, esta foi a Constituição com mais alterações feitas por meio de emendas constitucionais, momento em que conferiram aos deputados e aos senadores a possibilidade de serem responsabilizados por crimes contra a Segurança Nacional, sem a necessidade de aprovação pela Câmara. Neste caso, o Procurador Geral da República poderia, após o recebimento da denúncia e analisando a gravidade do caso, requerer que o exercício do mandato fosse suspenso até a sentença final proferida pelo Supremo Tribunal Federal. E, ainda, reduziram o prazo para 40 dias a fim de que a Câmara respectiva se pronunciasse quanto à concessão ou não do pedido de licença.

A Constituição Federal de 1988 reproduziu a ideia sobre a proteção que os parlamentares deveriam ter para desempenhar seus trabalhos livres de opressão, ideia essa que

teve sua origem no século XVII, na Inglaterra, onde reinava a monarquia e, desde então, serviu de influência aos países democráticos.

Com a Constituição de 1988, o legislador não fez grandes alterações, já que procurou manter as prerrogativas anteriores, inovando apenas em relação ao prazo para que os autos fossem remetidos a Casa Legislativa respectiva, o qual agora era de 24 horas e não mais dentro de 48 horas como era nas constituições anteriores. E assim, por meio do voto secreto da maioria dos membros da casa, decidiram sobre a prisão e a autorização quanto à composição da culpa, de cada caso (Moraes, 2012).

A referida Constituição de 1988 sofreu uma alteração significativa nas imunidades parlamentares, no momento em que manteve a imunidade material e modificou a imunidade formal ou processual, fazendo algumas restrições em relação a esta última. Restrições que foram sanadas quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 35 de 2001.

De acordo com o entendimento de Temer (2008, p. 132) a Emenda Constitucional nº 35/2001 “Eliminou-se como se viu a necessidade de licença prévia para processar criminalmente o parlamentar já que não eram poucos os que buscavam mandato parlamentar para obter possível impunidade.”

Em síntese, pode-se demonstrar o caminho percorrido pelas imunidades parlamentares, até a Constituição Federal de 1988 que está em vigor no Brasil, da seguinte forma:

A Carta Imperial de 1824 determinava em seu art. 27 a imunidade do deputado ou do senador durante sua deputação, ou seja, desde sua eleição e pelo tempo que perdurasse o mandato. Como termo *ad quem*, a CF de 1891 determinou o da nova eleição; a de 1934, a diplomação de novos eleitos; a de 1946, a inauguração da legislatura seguinte, o que foi repetido pelo texto de 1967. A Carta Magna atual fixou como termo *a quo* da imunidade processual a expedição do diploma, que comprova a eleição, não fixando, porém, termo *ad quem*. Contudo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que os ex-congressistas, por não mais exercerem seus mandatos e, conseqüentemente, inexistirem os fundamentos de validade das imunidades, delas estão excluídos, concluindo-se que seu termo final será o início da próxima legislatura (MORAES, 2012, p. 472).

Percebe-se com tudo isso que estas prerrogativas vêm se perpetuando no ordenamento jurídico antes mesmo de serem inseridas na instituição política brasileira. Servindo de mecanismos de demonstração de autonomia, força e do Poder que os membros da Casa Legislativa têm para tomar suas decisões livres de pressões ou de qualquer outra forma de coação, constrangimento pessoal ou para com o outro.

É compreensivo deduzir que as imunidades são de certa forma garantias funcionais, haja vista que só atendem aos anseios dos deputados e senadores quando no exercício de sua função ou em razão dela (Bulos, 2008).

Nesse sentido, Bulos (2008) preconiza que as imunidades parlamentares são necessárias à proteção dos trabalhos desempenhados pelo Poder Legislativo, e constitui elemento preponderante para manter a independência e garantir a autonomia de tal poder, prezando e garantindo o princípio da separação dos poderes.

A Constituição Federal de 1988 cuidou em estabelecer no artigo 2º a relação ideal que deveria existir entre os três Poderes, ao afirmar que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 2017).

Todos esses cuidados desprendidos para, de certa forma, proteger o desempenho das funções de cada um dos Poderes do Estado e, assim, garantir que o Poder Legislativo, além de cumprir com sua função de legislar, também teria liberdade para cumprir com seu papel fiscalizador do Poder Executivo, os deputados e senadores estariam isentos de qualquer forma de opressão, ameaça, no que diz respeito a sua opinião, palavras e voto, bem como em relação a função fiscalizadora que exerce.

Padula (2007) explica que o Estado Democrático de Direito surgiu no final do século XIX, por meio dos movimentos políticos. É o resultado de elementos distintos, porém se completam. Sendo a soma do respeito que o Estado deve ter com as leis (Estado de Direito), adicionado à vontade do povo (democrático). Aduz, ainda, que o Estado de Direito tem o dever de seguir as leis friamente, enquanto que a democracia deverá relacionar as leis com o interesse do povo.

Para isso, traz o conceito de Estado de Direito como “[...] aquele em que há divisão de Poderes e o respeito à legalidade, em garantia aos direitos da população” (Padula, 2007, p. 31).

Diante disso, tem-se que no Estado Democrático “[...] os fins do Estado voltam-se à vontade do povo e para tanto interpretam-se ou alteram-se as leis” (Padula, 2007, p. 32).

Prezando-se pelo bem da população e pela manutenção do Estado Democrático de Direito, o constituinte tratou de estabelecer os três Poderes, cada um com a sua função. E para evitar os arbítrios e os desrespeitos aos direitos fundamentais, prevê as prerrogativas e as imunidades, as quais também são armas em defesa da própria Separação dos Poderes. O que justifica a desigualdade de tratamento devido à função, em face do princípio da igualdade (Moraes, 2014).

Como bem explica Moraes (2014, p. 423) em suas palavras:

A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si repartindo entre eles a funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, vem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito.

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de Poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “*Política*”, detalhada, posteriormente, por John Locke, no *Segundo tratado do governo civil*, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu *O espírito das leis*, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, e é prevista no art. 2ª da nossa Constituição Federal.

Diante disso, um Estado Democrático de Direito só existirá com a existência de Poderes e Instituições, independentes e harmônicas entre si, assim como a previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem que esses elementos sejam fiscalizados e que se perpetue (Moraes, 2014).

Para Bonavides (2007, p. 86), em sua obra “Do Estado Liberal ao Estado Social”, é nítida a relevância atribuída às prerrogativas como garantia da Democracia, no entanto, fala sobre a crise que este instituto tem sofrido: “[...] a teoria da divisão de Poderes foi, em outros tempos, arma necessária da liberdade e afirmação da personalidade humana (séculos XVIII e XIX). Em nossos dias é um princípio decadente na técnica do constitucionalismo”.

Com base na Separação dos Poderes, no texto constitucional e na divisão de funções, entende-se que os poderes possuem diversas funções, dentre as quais uma é a que tem maior predominância, caracterizando-os como seu detentor.

É inegável que as prerrogativas parlamentares possuem uma relevância considerável em relação ao desempenho das atribuições conferidas ao Poder Legislativo. No entanto, não se pode deixar que criminosos oportunistas se utilizem de garantias constitucionais para encobrirem ilícitos (Chayamiti, 2017).

Seguindo o entendimento colhido por Bulos (2008, p. 881) demonstrou que o Brasil, já em 1824, foi um dos países latinos que coadunou com a realização de distorções no instituto das imunidades, já que deixou ser levado por influências externas, conforme expôs que o Estado brasileiro em conjunto com os países latinos foram “[...] influenciados pela Carta

francesa de 1795, a qual estendia a imunidade aos crimes comuns, aos delitos políticos e aos de opinião, tem servido de refúgio criminoso, protegendo parlamentares nos delitos comuns”.

Muito se discute quanto às providências a serem tomadas para que as prerrogativas parlamentares destinadas a protegerem direitos e garantir a independência funcional do Poder Legislativo, não sirvam apenas de escudos para a prática de ações criminosas, mas que seja dado o seu efetivo cumprimento.

Seguindo esta linha de pensamento, Bulos (2008) defende a necessidade de que sejam efetuados aperfeiçoamentos nas regulamentações constitucionais que dizem respeito às imunidades, em especial, nas imunidades formais, mesmo após a Emenda Constitucional nº 35/2001.

Neste momento é necessária a realização de uma análise em todo o sistema político, para que se possa entender a gravidade disso, tendo em vista que para que sejam extintas algumas dessas prerrogativas ou que seja feita alguma forma de alteração, é preciso que os próprios “beneficiados” façam tais modificações. E pensando, ainda, que caso esse mesmo parlamentar cometa algum deslize já não estaria acobertado pela inviolabilidade, fica fácil entender o porquê do comodismo em relação às prerrogativas.

Bulos (2008) na tentativa de justificar os desafios quanto à abolição aos refúgios de impunidade esclarece que aqueles que cometem crimes comuns acabam ficando livres de qualquer tipo de condenação, já que as Casas Legislativas não autorizam, por meio de licenças, a submissão do parlamentar ao crivo do Poder Judiciário, proferindo diversos argumentos para justificar suas atitudes de descaso, e isso, de certa forma, proporciona benefícios aos seus pares.

Apesar do reconhecimento conferido por uma parte da doutrina quanto à importância das imunidades, também é inegável a existência de diversas críticas proferidas em relação aos privilégios oportunizados aos parlamentares, por intermédio das prerrogativas.

Bulos (2008) é categórico nesse sentido, ao defender e ao mesmo tempo criticar determinadas posições que são acobertadas pela inviolabilidade, podendo ser demonstrado no momento em que proferiu os seguintes argumentos:

As imunidades funcionam como fonte de privilégios, escudos ou armas defensivas de todos os envolvidos em delitos de toda ordem, ainda quando existam tentativas salutares, a exemplo do advento da EC nº35/2001.

Contudo, as imunidades parlamentares devem ser preservadas, embora precisem passar por profunda mudança de rumos, acabando com a impunidade que vem de longe (BULOS, 2008, p. 881).

Por outro lado, entendia pela sua existência, mas sempre defendendo a necessidade da realização de “profunda mudança de rumos”, a fim de extinguir com a impunidade que se arrasta desde muito tempo (p. 881, 2008).

Várias são as discussões relacionadas às imunidades parlamentares, haja vista as diversas opiniões sobre a questão. De acordo com Bulos (2008) pode ser encontrado os “ultras corporativistas” entendedores no sentido de que as imunidades são benefícios que devem ser mantidos, pois são imprescindíveis.

Por sua vez, caberá esclarecer quem são os “ultras corporativistas”, para isso será analisada a palavra “ultra” que vem do latim *ultra*, e significa “partidário de ideias extremamente avançadas, ou do radicalismo”. Já a palavra “corporativista” deriva do termo “corporativismo” que significa “1.doutrina ou prática de organização social baseada em entidades representativas de categorias profissionais; 2.defesa dos interesses ou privilégios de um setor organizado da sociedade em detrimento do interesse público” (Ferreira, 2010, p.765; p. 202).

Deste modo, pode-se inferir que os “ultras corporativistas” são aqueles que compõem a organização social que representa a categoria dos parlamentares, a fim de defender seus interesses ou seus privilégios independentemente do interesse público.

Bulos (2008) também trata sobre os “extremistas”, para os quais as imunidades parlamentares deveriam ser abolidas. Justificando ser a única forma de extinguir os privilégios inaceitáveis.

Já os moderados defendem mudanças e o estabelecimento de prazos mais rígidos para que os pedidos de licença fossem apreciados, já que entendem que o problema principal é o “[...] comportamento corporativista de engavetar pedidos de afastamento do cargo eletivo” (Bulos, 2008, p. 882).

De acordo com Bulos (2008) deveria haver a inclusão do direito do parlamentar ter a oportunidade de abrir mão da própria imunidade, quando sua conduta estivesse em discussão. Desse modo, o autor se manifesta a favor das imunidades por considerar que as mesmas são importantes, pois servem para: “[...] tornar o Poder Legislativo independente e equidistante às pressões de momento; preservar a democracia; e garantir a liberdade de palavra e pensamento no *munus* parlamentar” (Bulos, 2008, p. 882).

Os doutrinadores costumam estabelecer uma divisão nas imunidades e, por isso, trazem as imunidades como se gênero fossem, divididas em duas espécies, sendo elas: a imunidade material e a imunidade formal. O que também ganha a proteção da Constituição Federal de 1988.

## 1.2. Dos Freios e Contrapesos

Os freios e contrapesos (checks and balances) são mecanismos adotados pelo sistema constitucional brasileiro, que funcionam como controles recíprocos entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para, assim, estabelecer a harmonia entre eles (Moraes, 2014).

Segundo Moraes (2014, p. 532), quando o legislador criou os artigos 2º e o artigo 60 parágrafo 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal de 1988, determinou que os Poderes da República fossem independentes e harmônicos entre si e, ainda, previu que a separação dos Poderes é cláusula pétrea e, por isso, não pode ser objeto de proposta de Emenda à Constituição com o fim de aboli-las.

Nos termos dos dispositivos legais: “art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” E “art. 60, parágrafo 4e, inciso III - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes” (Brasil, 2017).

Cada um dos Poderes possui uma função predominante que o identifica. E com o objetivo de evitar o arbítrio e garantir a liberdade do cidadão, determinou a sua imutabilidade, por ser cláusula pétrea, para se evitar a ocorrência de um desequilíbrio entre os Poderes do Estado (Moraes, 2014).

Esse sistema de freios e contrapesos tem a capacidade de manter o equilíbrio entre as funções desempenhadas por cada um dos Poderes, pois suas funções acabam por serem compartilhadas entre os três Poderes. Desta forma, todos eles exercem funções de todos, mas cada qual tem uma função que se destaca e o determina.

Em virtude desse sistema, Padula (2007, p. 63) afirma que:

[...] as funções são partilhadas entre os três Poderes, os quais se vigiam, fiscalizam e detêm-se mutuamente, com independência e harmonia, tornando mais transparentes e legítimas as relações de Estado, entre eles o que se não evita, ao menos, reduz o abuso de Poder, os atos discricionários e despóticos, incrementando as liberdades individuais, objetivo último das constituições políticas pós- 1789.

Portanto, os três Poderes desempenham funções típicas e funções atípicas, da seguinte forma, (Moraes, 2014): Poder Legislativo: Predominante- legislar e fiscalizar; atípica- administrar e julgar. Poder Executivo: Predominante- administrar; atípica- legislar e julgar. Poder Judiciário: Predominante- julgar; atípica- administrar e legislar.

Os freios funcionam como meio de impossibilitar que o outro Poder pratique abusos. De acordo com entendimento de Padula (2007) para impedir os abusos um do outro são

necessárias garantias e prerrogativas a fim de reduzir os atritos e cada um dos Poderes ter uma função soberana sobre os demais.

Sendo que um dos mecanismos constitucionais de controle e fiscalização recíproca são as imunidades parlamentares, pois ao fazer o uso delas o legislador poderá desempenhar suas funções, como por exemplo de fiscalizar e denunciar qualquer tipo de arbítrio praticado pelo Executivo ou pelo Judiciário, protegendo o parlamentar das possíveis ameaças e intimidações que possa a vir a sofrer.

Padula (2007) ainda demonstra que não faz sentido ter um Legislativo que pode coibir os excessos dos demais poderes sem que fosse garantida a sua proteção. O que, neste caso, fala-se das imunidades parlamentares e dos impedimentos e das incompatibilidades, das quais o presente trabalho se ateve a tratar somente da primeira.

Salienta-se que o Poder Legislativo tem se ocupado em sua maior parte com matérias em que diz respeito aos seus pares. Segundo Padula (2007, p. 72) é lamentável que o Parlamento tenha como uma das suas principais ocupações a investigação do mensalão, que foi um dos maiores esquemas de corrupção do país até o ano de 2007, “[...] para investigar crimes cometidos pelos próprios parlamentares, que mutilaram a imagem do parlamento [...].”

Não apenas sobre o mensalão, mas atualmente tem se falado em operação lava jato, petrolão, dentre outras com envolvimento de autoridades políticas, a que o Legislativo tem se ocupado.

Nesse mesmo sentido, Rousseau (2011, p. 102) ao tratar sobre os deputados ou representantes, aduz que pela “[...] força da preguiça e do dinheiro, têm soldados para servir à pátria e representantes para vendê-la.”

Então, percebe-se que o legislativo tem deixado de se preocupar com o povo, com o bem de todos, para se ocupar em decidir sobre a vida política e social de parlamentar que se envolve em acusações de delitos que teve como vítima a própria a população.

Jean Jacques Rousseau em sua obra “Do Contrato Social”, quando argumenta sobre a morte do corpo político e o importantíssimo papel que o legislativo desempenha em uma sociedade, tão importante é sua função, que o seu mau desempenho pode levar o Estado à morte, escreve que:

O princípio da vida política está na autoridade soberana. O Poder legislativo é o coração do Estado, a força executiva o seu cérebro, que dá movimento a todas as partes do corpo. O cérebro pode parar, e entretanto o indivíduo continua a viver. Um indivíduo fica imbecil e vive, porém, tão logo o coração cessa em suas funções, morre.[...] Por outra forma, onde as leis se debilitam envelhecendo, fica provado que não há mais Poder legislativo e o Estado perece (2011, p. 98-99).

Diante do exposto, tem-se que para que um Estado se mantenha de pé, vivo, cumprindo com o seu dever, garantindo a dignidade de seu povo, é substancial que tenha um Legislativo forte, que elabore leis que realmente se adequem às necessidades da população, com leis eficientes que atenda a seus anseios, pois se isso não acontecer o Estado democrático de Direito se deteriorará.

### **1.3. A Participação da Sociedade na Política**

Para dar início a esta questão sobre a participação do povo na política, descrever-se-á as palavras proferidas por Rousseau que sabiamente escreveu sobre essa relação entre o povo e o Estado nos seguintes termos:

Quando muitos homens reunidos se consideram como um só corpo, têm uma única vontade que se refere à comum conservação e ao bem-estar geral. Então todas as molas do Estado são vigorosas e simples, suas máximas claras e luminosas. Não existem interesses confusos, contraditórios. O bem comum se mostra em geral com evidência e não exige senão bom senso para ser reconhecido (ROUSSEAU, 2011, p. 113).

Verifica-se que as palavras de Rousseau podem ser entendidas no sentido de demonstrar que uma sociedade quando se unir em prol de um bem, este será comum a todos. Deixando evidente ao povo que a sua união tem uma força tão grande, que a única coisa que o Estado poderá fazer é reconhecer esse pedido a que clama esta maioria. Para que essa reunião dos homens ocorra é necessário que a população participe ativamente da política e mostre que os interesses do povo têm girado em torno de uma única vontade.

O constituinte deixou bem claro ao estabelecer no art. 1º parágrafo único da Constituição Federal de 1988 que todo poder surge do povo, que Poderá exercê-lo de forma direta ou por intermédio de representantes que serão eleitos para assumir tal função (Brasil, 2017).

O povo é o protagonista de todo o cenário político que foi constituído, pelo fato de exercerem sua expressão de vontade por meio do seu voto, elegendo os políticos que estão compondo tanto o Executivo quanto o Legislativo e isso não pode ser negado.

Segundo Padula (2007, p. 282) “[...] a conduta pouco ética de muitos parlamentares é movida pela pífia fiscalização e participação popular, e é um reflexo do comportamento de parcela do povo, arredia à legalidade.”

Para o autor, enquanto a sociedade não mudar os parlamentares também não mudarão, pois esse deputado ou senador é uma pessoa qualquer do povo e a conduta praticada por essa sociedade se refletirá nas ações do congressista eleito.

Portanto, a sociedade deve também fazer a sua parte e promover uma cultura de pessoas que buscam se unir em prol de um bem comum para todos participando ativamente da política, afastando o egoísmo, de pensar apenas em si próprio, além disso, percebe-se que a cultura do “jeitinho brasileiro” também deve ser extinta, pessoas que se utilizam das influências para se beneficiar, tudo isso deve acabar, pois estas condutas, de fato têm refletido no meio político.

## 2. IMUNIDADE PARLAMENTAR FEDERAL: ARTIGO 53, CAPUT

As imunidades parlamentares “[...] surgem como prerrogativas outorgadas pela constituição aos parlamentares para que possam exercer os seus mandatos”. Elas se relacionam com a função exercida pelo parlamentar, para que seu desempenho seja resguardado e não diz respeito a sua pessoa em particular. Essa afirmação está fundada no fato de que perdido o mandato ou encerrado o prazo deste, o ex-parlamentar não tem direito a usufruir dessas prerrogativas (Spitzcovsky e Mota, 2013, p. 174).

De acordo com os ensinamentos de Silva (2003) as imunidades são prerrogativas instituídas com o objetivo de garantir a independência do Poder Legislativo, perante os demais poderes, quando no exercício das suas funções, sejam elas típicas ou atípicas. Entende-se que o Poder Legislativo tem como função típica legislar e fiscalizar; e como funções atípicas quando administra, e quando exerce a função jurisdicional ao julgar determinadas autoridades por crimes de responsabilidade (Spitzcovsky e Mota, 2013).

Nesse mesmo sentido entende o Supremo Tribunal Federal ao proferir os seguintes argumentos: “[...] Trata-se de prerrogativas de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce” (STF, Tribunal Pleno, Inq. 510/DF, rel. Min. Celso de Melo, j. em 01.02.1991, DJU de 19.04.1991, p. 4581).

As imunidades possuem seus regimes estabelecidos pelo artigo 53 da Constituição da República Federativa do Brasil/1988 e, posteriormente, sua redação sofreu alteração, a qual restou determinada pela Emenda Constitucional n. 35/2001.

Sendo assim, para melhor compreensão do assunto é importante demonstrar as distinções que ocorreram no texto do referido artigo. A redação estabelecida pelo texto original do artigo 53 da Constituição Federal/88 aduzia que: “Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos” (Bulos, 2008, p. 884).

Após a Emenda Constitucional nº35/2001, o artigo 53 da Constituição Federal/88 passou a vigorar com a seguinte redação: “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (Brasil, 2017). Nota-se que após a Emenda Constitucional nº 35/2001 a nova redação conferida ao artigo inovou ao inserir em seu texto novas palavras, consagrando as expressões: “civil e penalmente”, além da palavra “quaisquer”. Com essa nova redação, além da exclusão da responsabilidade penal e administrativa já existente, agora houve a ampliação da sua extensão ao excluir, também, a responsabilidade civil do parlamentar. Apesar da nova redação conferida ao dispositivo legal,

a afirmação de que em nada mudou, prevalece. Haja vista que apenas houve a formalização desse entendimento quanto à exclusão da responsabilidade civil.

Esta afirmação pode ser demonstrada por meio de decisão publicada pelo Supremo Tribunal Federal proferida em 28 de março de 2005, a qual utilizou como precedente uma decisão do dia 12 de agosto de 1998:

A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, *caput*) exclui a responsabilidade civil do membro do Poder Legislativo, por danos eventualmente resultantes de manifestações, orais ou escritas, desde que motivadas pelo desempenho do mandato (prática *in officio*) ou externadas em razão deste (prática *propter officium*), qualquer que seja o âmbito espacial (*locus*) em que se haja exercido a liberdade de opinião, ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa. A EC 35/2001, ao dar nova fórmula redacional ao art. 53, *caput*, da Constituição da República, consagrou diretriz, que firmada anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal, já reconhecia, em favor do membro do Poder Legislativo, a exclusão de sua responsabilidade civil, como decorrência da garantia fundada na imunidade parlamentar material, desde que satisfeitos determinados pressupostos legitimadores da incidência dessa excepcional prerrogativa jurídica (STF, Agl 473.092, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28-3-2005). Precedente: STF, Pleno, RE 210.907/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão de 12-8-1998. (BULOS, p. 884, 2008).

Dessa forma, torna-se perceptível que a EC nº35/2001 só foi criada para concretizar uma garantia que, na verdade, já fazia parte da interpretação atribuída ao artigo em questão.

Esse acréscimo, em relação à palavra “quaisquer” suscita críticas, haja vista a ampliação do alcance da prerrogativa a que o parlamentar tem direito. Enfatizam que da forma em que foi exposto o termo, alguns poderiam entender que todos os discursos arguidos pelos congressistas estariam absolutamente acobertados, mesmo quando não se tratar de matéria relativa à sua função.

Sob este ponto de vista Tavares (2016, s. p.) afirma que “[...] o acréscimo do vocábulo ‘quaisquer’ é criticável, pois uma exegese benevolente pode levar à conclusão de que absolutamente todos os discursos proferidos pelo parlamentar são invioláveis, independentemente de se tratar de matéria relativa ao exercício parlamentar.”

Entretanto, esse argumento não deve prevalecer, pois está sacramentado que as imunidades alcançaram os parlamentares apenas quando forem matérias relativas ao exercício da função de congressista, independente do local do fato.

É oportuno mencionar sobre as imunidades parlamentares em relação aos suplentes. Frisa-se que as imunidades parlamentares são prerrogativas atinentes ao cargo de deputado e de senador e não diz respeito a pessoa em particular.

Para Moraes (2014), o suplente do senador da República quando eleito fica na condição de “suplência” até o fim do mandato do titular, mesmo que o suplente exerça o

cargo temporariamente. Desta forma, Moraes (2014, p. 469) entende que “[...] não tendo a suplência natureza jurídica de mandato público eletivo, não se lhe aplicam as prerrogativas e incompatibilidades dos detentores de mandatos parlamentares.”

Na sequência, apresenta-se a classificação conferida às imunidades, são elas: imunidade material ou real, imunidade formal ou processual, bem como a prerrogativa de Foro e a regra geral das imunidades parlamentares federais.

## 2.1 Espécies de Imunidades

A Constituição Federal de 1988 instituiu aos parlamentares as prerrogativas basilares para o livre desempenho de suas atividades, para evitar qualquer tipo de constrangimento e frustrar seu exercício, em especial, a imunidade material ou real, a imunidade formal ou processual, o privilégio de foro, a isenção do serviço militar e a limitação ao dever de testemunhar.

### 2.1.1. Imunidade material

A imunidade material, ou real, é uma prerrogativa que confere ao parlamentar a isenção de toda responsabilidade civil, criminal, disciplinar e política por qualquer de suas opiniões, palavras e votos, quando no exercício da sua função, seja ela dentro do parlamento ou fora dele (Krieger, 2002).

A Constituição Federal/1988 traduz os contornos da imunidade material no *caput* do Art. 53, nos seguintes termos: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

Para Silva (2003) a inviolabilidade também é denominada, “às vezes”, de a imunidade material e afirma que é uma forma de excluir a prática de crimes de opiniões cometidos pelos Deputados e Senadores, assim como a exclusão da responsabilidade civil, a qual foi incluída no texto Constitucional com a EC. nº 35/2001.

Segundo o autor, apesar do cometimento do fato típico descrito pela norma penal, este não constitui em crime, pelo fato de a Constituição Federal/88 afastar de sua incidência a norma penal.

Ferreira Filho (2010) traz o entendimento de que na inviolabilidade civil por opiniões, palavras e votos, o parlamentar não responderá pelo dano moral causado a outrem, e por isso, estará isento de arcar com possíveis indenizações.

Nesse sentido, a doutrina se posiciona em relação à natureza jurídica das imunidades parlamentares, já que sua finalidade está baseada em algum tipo de causa que exclua a culpa ou o próprio ilícito.

Desta forma, Bulos (2008, p. 883) afirma que a natureza jurídica da imunidade material está fundamentada em três aspectos, são eles: “[...] como causa excludente de ilicitude da conduta típica; como causa excludente da própria criminalidade; e como simples causa de isenção da pena.”

Vários são os entendimentos adotados pelos doutrinadores a respeito da natureza jurídica da imunidade material. Sendo assim, Bulos (2008, p. 883) menciona algumas das considerações realizadas por doutrinadores renomados no que diz respeito à natureza jurídica da imunidade material, são elas:

[...] causa excludente do delito (Pontes de Miranda e Nélon Hungria); causa oposta à formação do crime (Basileu Garcia); causa pessoal ou funcional de isenção da pena (Aníbal Bruno); causa pessoal de exclusão da pena ( Heleno Cláudio Fragoso); causa de irresponsabilidade (Magalhães Noronha); e causa de incapacidade penal por motivos políticos (José Frederico Marques).

As posições adotadas, quanto à sua natureza jurídica é uma questão irrelevante, diante da extensão a que pode chegar a proteção instituída pela inviolabilidade, pelo fato de alcançar até mesmo os relatórios e o desempenho da Casa Legislativa.

Deste modo, Bulos (2008) afirma que a extensão da imunidade alcança o parlamentar mesmo após o término do mandato, pois seus efeitos tendem a perdurar. Motivo pelo qual, deputados e senadores não poderão ser punidos pelo que falaram, denunciaram, criticaram ou até mesmo condenaram, demonstrando mais uma vez o caráter imunizante das prerrogativas.

Não raro as redes de transmissões publicam imagens das discussões e das votações realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, momento em que vêem os parlamentares exaltados, proferindo palavras de ofensa aos seus colegas. Neste momento, aumenta a capacidade de percepção, tornando-se límpida a atuação da imunidade material diante daquelas situações, em que a figura delituosa, por exemplo, os crimes contra a honra: calúnia, injúria e difamação, nem chegam a existir.

Ademais, quando mencionado sobre a aplicação da imunidade material, sempre há a afirmação de que as prerrogativas são destinadas a garantir o desempenho dos deputados e senadores e desta forma, tem o condão de protegê-los quando no exercício da função legislativa ou em virtude dela.

No que diz respeito à extensão da imunidade material, cabe ainda salientar que suas garantias não alcançam a candidatura do congressista, ou seja, quando o parlamentar está na condição de candidato, seja ele qual for o cargo pleiteado, não terá direito a usufruir das garantias auferidas pelas imunidades. Portanto, caso o candidato ofenda a honra ou a moral de outra pessoa, seja ela candidata ou não, com a finalidade exclusivamente eleitoral não gozarão das prerrogativas parlamentares.

Deste modo, para que ocorra uma efetiva aplicação da norma em comento, faz-se necessária uma análise minuciosa, que deverá ser realizada caso a caso para que a aplicação dessa prerrogativa não sirva de escudo ao congressista, a qual passaria a ter a função de privilegiar a pessoa do parlamentar e não a de garantia da sua atividade.

Conforme Bulos (2008, p. 885): “Sem a comprovada confirmação do nexo de causalidade entre as manifestações políticas e o exercício do mandato legislativo, não há que falar na incidência concreta da cláusula que assegura a imunidade parlamentar em seu sentido substancial.”

A imunidade material apresentada pelo Art. 53, *caput*, da Constituição Federal de 1988, exclui o caráter ilícito do ato praticado pelo parlamentar no que se referir à palavra, à opinião e ao voto.

Segundo Bulos (2008), trata-se de uma disposição legal geral de “irresponsabilidade substancial”, portanto, ocorre a legitimidade da irresponsabilidade penal, civil, administrativa ou disciplinar e política.

Desta forma, a imunidade material tem a capacidade de excluir dos atos do parlamentar as seguintes responsabilidades: - a responsabilidade criminal, porque os seus atos praticados não constituem crimes; - a responsabilidade civil, pois ficará isento quanto à responsabilização pelas perdas e danos; - a responsabilidade administrativa ou disciplinar, já que não recairá sobre o parlamentar sanções disciplinares; - a responsabilidade política, o qual confere aos deputados e senadores a garantia de não ser destituído pelos cidadãos ou pelo partido, em que foi eleito (Bulos, 2008).

Interessante observar que não raro a sociedade brasileira tem se surpreendido com noticiários sobre algum tipo de envolvimento de deputados e senadores na prática de crimes. Situação em que os mesmos são acusados da utilização do seu cargo para angariar benefícios financeiros em proveito particular, em detrimento das necessidades do povo.

Em virtude disso, por vezes é possível ouvir pessoas do povo indignadas e revoltadas com as atitudes que são tomadas tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Judiciário, sobretudo, não conseguem entender o motivo das imunidades gozadas por esses

parlamentares. Tratando-se de pessoas arraigadas de ódio e decepção política, as quais desconhecem a legislação brasileira. Por conseguinte, suscitam a hipótese da renúncia às prerrogativas, argumentando que todos os congressistas alegam inocência, então, nada mais justo que estes parlamentares tivessem a oportunidade de optar pela renúncia ou não do acobertamento das imunidades. Seria como uma forma de demonstrar sua disposição em provar inocência, sem medo das consequências.

Ocorre que, esses questionamentos não possuem fundamentação legal, pelo fato de que as prerrogativas não são passíveis de renúncia, pois as imunidades são oferecidas ao cargo de Parlamentar e não a pessoa em particular, tanto se justifica que o congressista só estará acobertado quando se encontrar no exercício da função ou em razão dela.

Cabe aqui salientar que mesmo nos momentos mais complexos que o país possa estar vivendo, as imunidades jamais deixarão de permanecer vinculadas ao parlamentar. Ressalvada a possibilidade de haver a suspensão destas prerrogativas, em relação a atos praticados fora do recinto do congresso, quando o país estiver sob a influência do estado de sítio. Essa hipótese só se concretizará por meio da votação de dois terços dos membros da Casa respectiva (Tavares, 2016, s. p.).

Em relação aos efeitos das imunidades parlamentares, no momento em que o país encontrar-se em estado de sítio, o legislador dedicou o parágrafo 8º do artigo 53 da Constituição Federal/88 para esclarecer quanto a essa questão, nos seguintes termos:

§ 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.

Assim sendo, conclui-se que para que o parlamentar possa separar-se das prerrogativas do cargo deverá demitir-se ou afastar-se da função conferida ao Poder Legislativo, pois as imunidades estão vinculadas ao representante do Estado (Moraes, 2012).

#### 2.1.2. Imunidade Formal ou Processual

A imunidade formal trata da regulamentação da prisão e do processo em curso em desfavor do parlamentar.

A imunidade formal, também denominada “processual” ou simplesmente “imunidade” que ficou estabelecida no Art. 53, parágrafo 1º ao parágrafo 5º como aquela que pressupõe a existência do crime, porém, o Supremo Tribunal Federal, após o recebimento da denúncia

determina a intimação da Casa Legislativa a que pertence o parlamentar, a fim de dar ciência ao processo e, conseqüentemente, efetuar ou não a sustação do andamento do processo.

Além disso, a imunidade formal é um instituto que garante ao congressista a “impossibilidade de ser ou de permanecer preso”, salvo quando preso em flagrante por crime inafiançável (Moraes, 2012, p. 466).

Precipuamente, no que diz respeito às imunidades processuais, cabe aqui demonstrar o quão relevante foram as alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988 somada à constância da EC nº 35/01, comparada com a Constituição Federal de 1967 na vigência das EC nº 1/69 e nº 22/82.

Na constância da Constituição Federal de 1967, com as modificações trazidas pelas EC nº 1/69 e nº 22/82, no momento em que um parlamentar era processado, com o início do processo, os autos eram submetidos à apreciação da Casa Legislativa a que pertencia. Nesse ínterim, o prosseguimento do processo permaneceria estagnado, pelo fato de estar subordinado à expedição de licença prévia da própria Casa. Dessa forma, de acordo com Moraes (2012) era comum o arquivamento dos processos, haja vista que a licença jamais era concedida por seus pares.

Em virtude deste acontecimento, criaram a EC nº 22/82, que por sua vez estabeleceu condições distintas das anteriores. Fato que extinguiu a necessidade de licença da Casa Legislativa para o efetivo andamento do processo, ou seja, em ação penal contra parlamentar, logo após o oferecimento da denúncia ou da queixa, mesmo submetendo os autos à apreciação da Casa respectiva, e ainda ausente a licença, o processo não restará sustado (Moraes, 2012).

Ao mesmo tempo, determinou a imunidade de prisão, que consistia na hipótese de o parlamentar não ser preso devido ao acobertamento desta prerrogativa desde o momento da expedição do diploma até a inauguração da legislatura subsequente. Este instituto oportunizava ao congressista a possibilidade de não ser preso. Com exceção do flagrante de crime inafiançável (Moraes, 2012).

Ademais, inovou ao estabelecer que nas infrações comuns, a Casa respectiva Poderá a qualquer tempo, por iniciativa da mesa, decidir por maioria absoluta, sustar o processo, conforme prescreve Moraes, (2012). Por sua vez, o processo restaria suspenso, mas não geraria a sua extinção.

Salienta-se que o sobrestamento da ação penal, continuava impedindo o prosseguimento do litígio, semelhante ao que ocorria antes da EC nº 22/82. Além de que, não havia a suspensão ou interrupção da pretensão punitiva devido à prescrição. Motivo pelo qual conduzia à extinção da punibilidade do Parlamentar.

Deste modo, com a suspensão do processo ele só voltaria a prosseguir depois de cessada a investidura do congressista no cargo. Não importando a forma da cessação, sendo ela por seu término ou por intermédio de cassação. Situação que induziria ao prosseguimento da ação, caso não tivesse ocorrido a prescrição da pretensão punitiva (Moraes, 2012).

Por outro lado, com a elaboração da Constituição Federal de 1988 instituiu no ordenamento jurídico pátrio um dispositivo que abordasse de forma mais ampla as espécies de imunidades. Sendo assim, o legislador abordou o assunto no Artigo 53 em seus parágrafos 2º ao 4º, com redação limiar a adoção da dupla imunidade formal, sendo uma relacionada à prisão e a outra à instauração do processo.

Em seguida, com a Emenda Constitucional nº 35/2001, o artigo 53 sofreu consideráveis alterações em relação à imunidade formal processual e no que diz à imunidade formal da prisão não houve mudanças substanciais, conforme preleciona o doutrinador (Moraes, 2012).

A Emenda Constitucional nº 35/2001 extinguiu a necessidade de prévia aprovação da Casa legislativa respectiva para o início do processo criminal do parlamentar. No entanto, o congressista pode ser beneficiado pela sustação da ação penal.

A Constituição Federal de 1988 foi criada tendo como pilares de sustentação vários princípios que fundamentam suas normas. Em que um desses princípios é o da igualdade, o qual foi a base e a justificativa para estabelecer aos parlamentares o dever de responder pelos delitos praticados como qualquer pessoa do povo, sendo submetidos às mesmas normas, quando se tratar de interesse público.

Prezaram por cautela quando a situação criminosa envolver congressistas, visto que autoridades públicas podem sofrer perseguições tanto do meio político em que estão inseridas, como perseguições das próprias pessoas do povo.

Assim, acredita-se ser conveniente a permanência dos parlamentares em suas funções quando referir-se a processos judiciais abusivos, derivados de adversários políticos ou de um governo arbitrário. Desta forma, o legislador prezou pela proteção do congressista contra as possíveis lesões advindas de seus próprios pares, assim como dos Poderes Executivo e Judiciário e também contra a violência de qualquer pessoa do povo (Moraes, 2012).

### 2.1.2.1. Imunidade Formal em Relação à Prisão

A imunidade formal, no que diz respeito à prisão do parlamentar, foi instituída pelo parágrafo 2º do artigo 53 da Constituição Federal de 1988, com as alterações advindas da EC. 35/2001, nos seguintes termos:

Artigo 53, [...]

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

Neste passo, no estudo desse dispositivo, constata-se a amplitude da extensão concedida à imunidade à prisão, que em regra o parlamentar não Poderá ser preso, com exceção da possibilidade de ser preso pela prática de crimes considerados inafiançáveis e ainda com a condição de estar em flagrante delito.

Segundo Temer (2008, p. 132) a imunidade de prisão funciona de forma que,

A Casa legislativa, ao tomar conhecimento do flagrante de crime inafiançável, não procede a julgamento técnico-jurídico, mas simplesmente decide sobre a prisão e sobre a oportunidade do processo-crime.

Ao decidir, a Câmara estará implicitamente definindo se aquele ato concreto foi praticado como extensão ou implicação do exercício da função parlamentar, ou não.

Desta forma, a Câmara ou o Senado no primeiro momento irá decidir somente em relação à prisão, se o parlamentar irá permanecer preso ou não. Ressalta-se que o mérito do caso concreto não será estudado. Independentemente da decisão da Casa legislativa a denúncia Poderá ser recebida e o parlamentar ser processado. Por sua vez, este parlamentar ainda terá a oportunidade de ter o processo sustado enquanto perdurar seu mandato.

Os crimes considerados inafiançáveis podem ser encontrados dispostos na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º em seus incisos: XLII, XLIII e XLIV, conforme descrito a seguir:

Artigo 5º [...] XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; [...] (BRASIL, 2017).

Em virtude do disposto no parágrafo 2º do artigo 53 da Constituição Federal/88, verifica-se que mesmo na hipótese de o parlamentar ser preso em flagrante por cometer um desses crimes inafiançáveis descritos acima, ele ainda Poderá responder em liberdade.

Essa hipótese descrita acima pode ser aspirada do fato de que após efetuada a prisão do deputado ou do senador em flagrante delito, os autos deverão ser remetidos ao Congresso para que seus pares, por voto absoluto da maioria da Casa, decidam sobre a prisão do acusado. Neste caso, o parlamentar só permanecerá enclausurado se seus pares decidirem autorizar a prisão, pelo contrário, será libertado. Trata-se, portanto, de uma excepcionalidade quando se referir à prisão do parlamentar. Sendo esta uma das questões que mais causam indignação ao povo brasileiro (Spitzcovsky e Mota, 2013).

Diante do fato de que os deputados são os representantes do povo deveriam cumprir com esta função com mais seriedade, representando verdadeiramente seus anseios. Eles deveriam estar mais próximos das necessidades da sociedade, lutando e prezando pela segurança, pela saúde, pelo bem estar social, por garantir a dignidade de cada cidadão, utilizando de uma das armas mais Poderosas, para não dizer a mais Poderosa, que é o Poder de legislar normas que servirão de sustentáculos ao bom desenvolvimento do país, entretanto isso não tem acontecido.

Esta situação tem causado indignação e revolta no povo brasileiro. Vários questionamentos são suscitados diante desta discrepância entre a norma que rege os direitos e as garantias do parlamentar e as normas que regem os direitos e as garantias do cidadão comum. O povo tem clamado por igualdade de direitos.

Imagine-se que um parlamentar pratique o crime de homicídio simples e seja flagrado em seguida ao delito. No entanto, diante dessa situação hipotética, o parlamentar não Poderá ser preso, mesmo em flagrante, pois o crime de homicídio simples não faz parte do rol de crimes inafiançáveis, sendo assim, permanecerá livre. Veja que mesmo violando o bem maior do ser humano que é a vida, o congressista não será preso de imediato.

Moraes (2012) defende que esta prerrogativa tem sua importância, na medida em que possui a capacidade de evitar perseguições políticas, além de coibir que alguns dos parlamentares estejam ausentes em deliberações e votações importantes. Ausências motivadas por adversários políticos ou até mesmo por pessoa do povo que tem posição contrária a sua ideologia.

Sabe-se que as imunidades parlamentares são relevantes para que o legislativo possa desempenhar seu trabalho livremente, sem incorrer em situações que os façam mudar de posições, atuando sobre a pressão de alguma forma de coação.

Nesse sentido tem o entendimento de que:

Se por um lado a imunidade parlamentar é um instituto absolutamente necessário ao regime democrático, de outro, o abuso desta garantia funcional deve ser detido, para que não venha a ensejar o enfraquecimento do mesmo, em razão de seu mau uso. Não deve e nem pode uma garantia, que é conferida no interesse do povo, servir de proteção para a prática de atos que não estão de acordo com o direito e nem com interesses de seus representados, como frequentemente tem ocorrido, e que ficaram na impunidade, abrigados sob o manto da “imunidade”, desvirtuando, assim, o instituto de sua finalidade (BOSIGNOLI, 1999, p.3).

De acordo com Bosignoli (1999) é relevante identificar o exato momento em que o garantia parlamentar deixa de figurar como proteção, para funcionar como instrumento de impunidade ou de abuso.

Nota-se certo abuso no acobertamento proporcionado pela imunidade de prisão, no momento em que o parlamentar por motivos alheios a sua função comete crime comum, sem que o delito esteja vinculado à função e mesmo assim, usufruirá desta prerrogativa. O congresso não pode servir de refúgio a criminosos (Chayamiti, 2017).

Portanto, é necessário que a Constituição Federal/88 sofra algumas alterações para restringir essa prerrogativa que trata da prisão do parlamentar. Para, assim, transmitir mais credibilidade ao povo brasileiro, tendo em vista que para evitar frustrações em votações ou deliberações outras medidas podem ser tomadas.

Conforme as palavras de Rui Barbosa (1999), os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais na medida de sua desigualdade.

Compreensivo é a situação de oferecer aos parlamentares prerrogativas a fim de garantir que a função desempenhada pelos mesmos não seja eivada de vícios, de máculas, repressão ou de coações. Pois uma das suas importantes competências é a de fiscalizador do Poder Executivo, nas mais diversas áreas, como a contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (Temer, 2008).

É inegável a necessidade de proteção ao Poder Legislativo, tendo em vista o quão importante seu papel para a sociedade, no entanto, esta garantia da imunidade em relação à prisão não tem o porquê de continuar a vigorar, porque a própria Constituição Federal de 1988 tomou as devidas precauções quanto a prisões arbitrárias ou ilegais.

No artigo 5º da Constituição de 1988 o constituinte criou os remédios constitucionais e um deles descrito no inciso LXVIII, garante justamente o direito de liberdade do cidadão, quando este sentir que sua liberdade de locomoção está ameaçada. “Art. 5º [...] LXVIII- conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer

violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de Poder; [...]” (Brasil, 2017).

Ademais, prevê também o relaxamento da prisão, quando caracterizada como ilegal, por não cumprir todos os requisitos legais. Nos termos do art. 5º, inciso “LXV- a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária; [...]” (Brasil, 2017).

Nesse sentido tem o entendimento de Kuranaka (2002, p. 163) *apud* Chayamiti (2017, p. 34-35) o qual aduziu da seguinte forma:

De toda forma, defendemos o entendimento de que a garantia de não-prisão, que tem por finalidade proteger o parlamentar contra possíveis irregularidades policiais, não mais se justifica. Prejuízo algum teria o Parlamento e o parlamentar, caso se sujeitasse este à regra comum, limitando-se a autoridade a comunicar imediatamente a Casa respectiva acerca da prisão. Ademais, o Texto Constitucional assegura a todos, inclusive aos cidadãos exercentes de mandatos parlamentares a liberdade de locomoção (art. 5º, XV); regra que ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente (art. 5º, LXI); [...] eventual tolhimento ilegal à liberdade de locomoção Poderá sempre ser corrigida através do emprego do remédio do habeas corpus (art. 5º, LXVIII)

Deste modo, percebe-se que a imunidade de prisão não é um instituto excepcional de proteção, pois o constituinte tratou de prever no ordenamento Jurídico pátrio o *habeas corpus*, um remédio constitucional que Poderá muito bem substituir aquele instituto. Sendo assim, a extinção dessa prerrogativa, em nada lesionaria os congressistas. Além disso, proporcionaria mais transparência em relação à reputação dos representantes do povo, amenizando a sensação de impunidade.

Ademais, o Senado Federal já tem se manifestado com relação ao foro privilegiado em relação a crimes comuns, quando o Senador Álvaro Dias redigiu a Proposta à Emenda Constitucional (PEC) nº 10/2013 que em seu texto inicial propõe a extinção do foro especial por prerrogativa de função nestes casos sob a justificativa de que o princípio da isonomia deve prevalecer, “[...] Todavia, não há lugar para privilégios odiosos, como, por exemplo, as regras que estabelecem foro privilegiado no caso de crime comum cometido por autoridade.” (BRASIL, Diário do Senado Federal, Ano LXXII, nº 73, 1º de jun. de 2017).

Acrescenta que o foro privilegiado nos casos de crime comum, como peculato, corrupção passiva, homicídio, ameaça, dentre outros, se transforma em um privilégio que causa ódio nas pessoas.

Portanto, percebe-se que membros do Legislativo também já estão cansados de presenciar atos que ferem com a moral do Congresso, reconhecendo a necessidade de abolir determinados privilégios que não estão de acordo com o Estado Democrático de Direitos,

privilégios que só transmitem ódio e indignação não apenas ao cidadão brasileiro, mas também aos próprios parlamentares.

### 2.1.2.2. *Imunidade Formal em Relação ao Processo*

A Imunidade processual confere a deputados e senadores, desde a expedição da diplomação, a oportunidade de ver seu processo criminal interrompido por meio de autorização que Poderá ser concedida pela Casa Legislativa a que pertence.

A imunidade processual parlamentar refere-se, a partir da EC. nº 35/01, à possibilidade da Casa Legislativa respectiva sustar, a qualquer momento antes da decisão final do Poder Judiciário, o andamento da ação penal proposta contra parlamentar por crimes praticados após a diplomação (MORAES, p. 470, 2012).

Antes da Emenda Constitucional (EC) 35/2001, a imunidade processual concedia ao parlamentar a garantia de ser processado criminalmente somente com a prévia licença da Casa respectiva. Esse era um dos principais motivos que levavam ao arquivamento dos inquéritos policiais ou de procedimentos investigativos, tendo em vista que o processo nem chegava a ser iniciado. Diante disso, houve a necessidade de inovações, resultando na promulgação da EC nº35/2001, a qual trouxe essa nova perspectiva para o processamento criminal do parlamentar (Moraes, 2012).

O resultado da alteração restou à possibilidade de instauração de processo criminal sem a necessidade de licença prévia, além disso, o processamento do parlamentar Poderá ser sustado a qualquer tempo e em conjunto ocorrerá a suspensão da prescrição, uma considerável modificação. Haja vista que, o dispositivo anterior em “sua técnica redacional condicionava o processo parlamentar a uma prévia licença, dando margem a engavetamentos de pedidos de cassação” (Bulos, 2008, p. 891).

Em virtude da necessidade do cumprimento dos requisitos exigidos para o acobertamento desta prerrogativa, é necessário considerar o momento exato da prática do crime, para que a partir da constatação, verificar se realmente o crime foi cometido por parlamentar diplomado, a fim de conceder a garantia de usufruir das imunidades, nesse sentido, Moraes (2012, p. 470) estabelece o seguinte:

*Crimes praticados antes da diplomação:* não haverá incidência de qualquer imunidade formal em relação ao processo, podendo o parlamentar ser normalmente processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto durar o mandato.  
*Crimes praticados após a diplomação:* o parlamentar Poderá ser processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto durar o mandato, sem necessidade

de qualquer autorização, porém, a pedido de partido político com representação na Casa Legislativa respectiva, esta Poderá sustar o andamento da ação penal pelo voto ostensivo e nominal da maioria absoluta de seus membros. A suspensão da ação penal persistirá enquanto durar o mandato, e acarretará, igualmente, a suspensão da prescrição.

Avena (2014) também faz um paralelo quanto aos limites temporais das imunidades processuais, demonstrando os efeitos processuais decorrentes do momento da prática do delito. Nesse sentido fica da seguinte forma os efeitos nos trâmites processuais, das ações em curso antes e depois da diplomação do deputado federal e do senador.

*Crimes praticados antes da diplomação:* Não incide qualquer imunidade formal em relação ao processo. Portanto, no curso desse mandato, pode o parlamentar ser normalmente processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Como não existe, neste caso, a possibilidade de sustação do processo pelas Casas Legislativas, não possui o STF sequer a obrigação de comunicá-las sobre a existência da ação em curso. (AVENA, 2014, p. 112)

Deste modo, o parlamentar que possuir ações penais em trâmites antes da sua diplomação não terá a garantia de ver seu processo sustado até o fim do mandato, mas ocorrerá a transferência de competência dos mesmos para o Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, quando o crime ocorre após a diplomação do congressista prescreve a seguinte situação:

*Crimes praticados após a diplomação:* O parlamentar Poderá ser processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal (que é seu juiz natural enquanto durar o mandato), sem necessidade de qualquer autorização. Contudo, a pedido de partido político com representação na respectiva Casa Legislativa, esta Poderá sustar o andamento da ação penal pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Neste caso, a suspensão da ação penal persistirá enquanto durar o mandato, e acarretará a suspensão do prazo prescricional (AVENA, 2014, p. 112).

Na sequência, observa-se, quanto à sustação do processo crime, e qual o procedimento adotado quando do recebimento da denúncia.

O parágrafo 3º do artigo 53 da Constituição Federal de 1988 traduz a sua nova redação, conferida pela Emenda Constitucional nº 35/01, da seguinte forma:

§ 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.

Por certo este dispositivo proporcionou ao processo penal, contra o parlamentar, uma certa celeridade, uma vez que agora não necessitará de pedido de licença para o regular andamento dos autos, pois este é realizado de forma automática.

Por ora, a Casa Legislativa respectiva Poderá deliberar acerca da interrupção do processo, que já se encontra em curso. Esse julgamento no Congresso se dará mediante a votação dos parlamentares que o constitui, ou seja, estará nas mãos dos companheiros e parceiros do parlamentar acusado, os quais deverão analisar sobre o processamento do deputado ou do senador, réu da causa (Tavares, 2016).

Desta forma, a determinação da votação dependerá do cenário político a que o parlamentar está inserido, caso seja conveniente ou não a Casa respectiva. Tudo isso causa indignação social, já que não consideram o bem comum do povo, mas apenas em benefício próprio, muitas vezes com o intuito de ver o congressista processado para que este perca credibilidade social e, assim, Poder angariar mais eleitores para a próxima campanha eleitoral. Sob o ponto de vista de Tavares (2016, s. p.) tem-se que:

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.

A Casa Legislativa respectiva ao receber os autos e de acordo com a conveniência colocará o processo à disposição para votação. Nesta oportunidade, por iniciativa do partido político a que faz parte o parlamentar, será facultado “[...] pedir à referida Casa a sustação do andamento da ação, pedido esse que deverá ser apreciado pela Casa no prazo improrrogável de 45 dias do seu recebimento pela Mesa Diretora” (Silva, 2003, p. 533).

Em se tratando do prazo de 45 dias tem-se que o parágrafo 4º do mesmo dispositivo legal, faz tal referência nos seguintes dizeres: “§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora” (Brasil, 2017).

Sabe-se que apesar de estabelecido o prazo improrrogável de 45 dias para a deliberação da sustação do processo, caso transcorra este prazo sem que tenha ocorrido tal julgamento é certo que não terá como efeito a suspensão do processo, tendo em vista que a sustação só pode ser autorizada quando houver a manifestação da maioria dos membros da Casa respectiva.

Quanto à votação, esta será satisfeita pelo voto da maioria absoluta dos membros da Casa respectiva, aprovando ou não a sustação do andamento do processo em qualquer de suas fases, até a decisão final, conforme preleciona Spitzcovsky e Mota (2013).

Para que o parlamentar possa usufruir da imunidade processual são necessários o preenchimento de alguns requisitos, os quais serão expostos a seguir, conforme determina Moraes (2014):

- o momento da prática de qualquer crime deverá ser após a diplomação do Deputado Federal e do Senador;

- o procedimento para sustação do processo Poderá iniciar-se quando existir ação penal em trâmite, isto é, depois do recebimento da denúncia ou da queixa crime, e terá seu término com o fim do mandato ou até que haja uma sentença transitada em julgado;

- necessidade da provocação de partido político com representação da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, não é permitida a provocação de qualquer de seus membros. Não se admiti que a Casa Parlamentar delibere de ofício;

- o prazo para a Casa respectiva analisar o pedido de sustação é de 45 (quarenta e cinco dias) improrrogáveis, contados do recebimento do pedido de sustação, o qual será recebido pela Mesa Diretora;

- para a sustação do processo é necessário quórum qualificado, e por isso, requer os votos da maioria absoluta dos membros.

No momento em que discute-se sobre as imunidades, variadas são as correntes ideológicas, algumas a favor das imunidades, outras defendem sua extinção ou aqueles que argumentam sobre consideráveis mudanças.

Dentre os motivos alegados quanto à defesa das imunidades, tem-se argumentos relacionados à autonomia e à independência do Poder Legislativo, no sentido de que as imunidades parlamentares seriam uma das formas mais eficazes, a fim de oferecer proteção ao Poder Legislativo das interferências dos Poderes Executivo e Judiciário. Além disso, é inegável o fato de que os congressistas são pessoas escolhidas e, por isso, eleitas pela vontade do povo para que pudessem representá-los e decidir em seu nome.

Diante disso, pregam a manutenção incontestável das imunidades, já que defendem que o Poder Legislativo foi constituído mediante a vontade do povo e não caberia a um instituto distinto deste o Poder de interromper os trabalhos do parlamentar, em virtude de fatos alheios.

Nesse sentido, Tavares (2016, s.p.) explica que:

De outro lado, o instituto está ancorado igualmente na teoria da representação popular, no sentido de que um parlamentar, eleito diretamente pelo povo, para cumprir mandato com prazo certo e determinado, não deve ter esse seu mister interrompido por decisão de outro Poder, a respeito de circunstâncias que não guardam qualquer relação com o processo pelo qual recebeu o parlamentar a representação do povo. Entende-se que, se tal fosse possível, estar-se-ia indevidamente autorizando a interferência de um Poder no pleno funcionamento do outro, impedindo o exercício de uma função recebida diretamente do povo. De fato, uma vez que fosse preso o parlamentar, não Poderia este exercer a função para a qual foi aclamado pelo povo e conduzido para o Congresso. Pense-se, sobretudo, na possibilidade das prisões temporárias, preventivas, etc., ou seja, as denominadas prisões processuais.

Como pode ser observado, para Tavares (2016) a imunidade formal processual trouxe consideráveis prerrogativas ao congressista, com o objetivo de fortalecer a autonomia e a independência do Poder Legislativo.

Por outro lado, há aqueles que defendem o fim da imunidade processual.

O senador Randolfe Rodrigues relator do parecer nº 96, em relação à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10/2013 a qual tinha como discussão a extinção do foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns, ao proferir seu voto manifestou seu entendimento desfavorável à permanência da imunidade processual, ao proferir as seguintes palavras:

[...] proporei nova medida com esse escopo específico: discutir a eventual inadequação das garantias parlamentares constantes no art. 53, da Lei Fundamental. Entendo que, para o livre e independente exercício de nossos mandatos, apenas a imunidade de votos e palavras (imunidade material) já é suficiente: as garantias da chamada imunidade parlamentar processual não me parecem adequadas ao desejável sentimento de republicanismo que as ruas exigem. [...]

Nota-se aqui que até mesmo os parlamentares já têm demonstrado a necessidade de realizar uma reestruturação neste instituto das imunidades. Justifica, ainda, que o povo tem clamado por mudanças.

Nos últimos anos, constantemente a população é surpreendida com informações sobre deputados e senadores que estão sendo acusados por práticas criminosas, entretanto, devido à função pública que exercem e das garantias concernentes ao cargo, estes acabam por revertê-las em benefício daqueles.

Esta afirmativa pode ser aduzida do texto Constitucional previsto no parágrafo 5º do Artigo 53, o qual prescreve que: “A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato”.

Ocorre que havendo a sustação do processo penal em curso, este só retornará os seus trâmites normais logo após o término do mandato do parlamentar. Desta forma, além da sustação do processo, há a suspensão da prescrição da causa. Assim, caso seja deliberado a favor da sustação do processo, a sociedade só Poderá ver o congressista processado e julgado depois do término do seu mandato ou quando afastado para assumir outro cargo que não seja acobertado pelas imunidades (Moraes, 2014).

Deste modo, o parlamentar acusado inicia a corrida por uma nova candidatura, para, assim, permanecer imune da força da justiça. O que é de causar estranheza, pois uma pessoa inocente, idônea lutaria por ver o processo chegar ao fim, para assim demonstrar, de fato, seu caráter e sua inocência diante das acusações, porém o que se observa é justamente o contrário Chayamiti (2017).

Diante das críticas, não se pode também deixar de trazer atitudes que demonstram que nem tudo está perdido, que o parlamento tem senadores e deputados que prezam pela honestidade, como é o caso do pronunciamento feito pelo senador Omar Aziz durante a votação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC- do foro) 10/2013 nos seguintes termos:

[...] podendo ser candidato a governador na eleição do ano que vem, enquanto não forem esclarecidas todas as citações envolvendo o meu nome, eu não tenho condições de participar de uma eleição majoritária ou proporcional para ter que enfrentar o julgamento sem ter sido julgado. É necessário que se dê agilidade. É necessário que o foro privilegiado caia neste momento para que se dê agilidade na investigação e para que possamos esclarecer as citações necessárias [...] (Diário do Senado Federal, Nº 73, 01/06/2017, p. 79-80).

Diante do exposto, percebe-se que a imunidade processual congestionada os trâmites do processo, causando incertezas à população em relação ao congressista ou no que diz respeito a qualquer outra autoridade política que goze desta prerrogativa, pois até que se tenha uma sentença transitada em julgado do crime praticado, a idoneidade do parlamentar continuará duvidosa aos olhos do povo. Sendo assim, o povo brasileiro necessita de esclarecimentos com mais celeridade. E a exclusão desta prerrogativa Poderá ser uma solução viável a fim de garantir o princípio da isonomia, conforme o entendimento do Senador Randolfe Rodrigues.

### *2.1.2.3. Foro Especial Por Prerrogativa de Função ou Foro Privilegiado*

O parágrafo 1º do Artigo 53 da Constituição Federal de 1988 determina que os deputados e senadores devem ser submetidos a julgamento penal, somente perante o Supremo

Tribunal Federal. Veja-se a seguir tal como está escrito (*ipsis litteris*): “§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”.

Esta prerrogativa está em harmonia com o disposto no art. 102, I, “b”, também da Constituição Federal/88, ao dispor que compete à Corte Suprema, originariamente, processar e julgar, “nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República” (Avena, 2014, p. 113).

Sendo assim, a prerrogativa de foro constitui-se no fato de que o Deputado Federal e o Senador quando processados no exercício da sua função por crimes comuns, será processado e julgado perante a Corte Suprema.

Segundo Moraes (2012) entende-se como crime comum todas as modalidades de delitos penais, alcançando os crimes eleitorais e até mesmo os crimes contra a vida, além das infrações penais de menor potencial ofensivo. Para esse entendimento, o autor se fundamentou em decisões já proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, com posição também já pacificada do Superior Tribunal de Justiça.

Para Pontes de Miranda (1968, p.19) *apud* Chayamiti (2017, p. 34) “[...] a imunidade é só quanto ao processo criminal e não contra o processo civil ou administrativo salvo nos pontos de direito civil, administrativo ou processual em que se ordena a detenção do réu”.

Ademais, há o entendimento de que a ação civil que tenha como parte o congressista terá o processamento dos autos no Juízo de primeiro grau. De acordo com Gomes e Bianchini (2015):

O foro especial por prerrogativa de função, para além de versar exclusivamente sobre matéria penal, está sujeito a regime de “direito estrito”, não permitindo alargamento além do que é devido. Notificações e interpelações com natureza penal, como medidas preparatórias de futura ação penal contra parlamentar, são, ao contrário, da competência originária do STF. STF, Pet. 2.448-6, rel. Celso de Mello, *DJU* 19.10.2001, p. 53.

São comuns indagações sobre qual o foro competente para o julgamento de ex-parlamentares. Todavia, se analisar as definições e as explicações já feitas em outro momento, assim como os requisitos necessários à ocorrência do acobertamento das imunidades parlamentares, conclui-se que o ex-parlamentar, em regra, não fará jus a privilégio de foro, devido a ausência de vínculo com o exercício da função. O Supremo já decidiu de forma diversa, conforme o caso em discussão.

Ocorre que as imunidades pertencem às funções de deputado ou de senador e, por isso, não alcança o particular. Em virtude disso, com o fim do mandato do congressista processado e com a sua não reeleição, terá seu processo remetido ou devolvido ao Juízo de primeiro grau, competente ao processamento e julgamento da causa. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal tornou-se incompetente para processar e julgar a causa (Bulos, 2008).

Embora o Processo penal seja regido pelo princípio do juiz natural, prescrevendo que o juiz que instruiu a ação será o mesmo que deverá sentenciar, além disso, existe o instituto da *perpetuatio jurisdictionis* que é um desdobramento daquele princípio, que significa a perpetuação da jurisdição, em que vincula a causa ao juízo prevento, estes institutos não são absolutos (Bulos, 2008).

Com efeito, tem-se que os crimes cometidos por cidadão comum do povo terá como foro competente para processar e julgar o fato, o juízo de primeiro grau.

Por sua vez, caso este mesmo cidadão comum que está sendo processado venha a ser eleito e diplomado na função de deputado federal ou senador, agora como parlamentar terá seu processo remetido ao Supremo Tribunal Federal, pois cessou imediatamente a competência do Juízo *a quo*, razão pela qual será incompetente para processar e julgar a causa. Desta forma, ocorreu o fenômeno da transferência de competência.

Conforme Moraes (2012, p. 476) vigora sobre esta questão a aplicação da “[...] regra da *atualidade do mandato* em havendo a eleição do investigado/réu durante o inquérito policial/ação penal, com sua respectiva diplomação. O caso será imediatamente remetido ao Supremo Tribunal Federal, que prosseguirá com o feito.”

Quando ocorre essa alteração de competência, os atos até então praticados pelo Juízo competente serão considerados válidos, pois incide o princípio do “*tempus regit actum*”. O qual, segundo Bulos, (2008, p. 895) “[...] resulta na validade dos atos antecedentes à alteração da competência inicial”.

Salienta-se que o entendimento acima explanado eclodiu com o cancelamento da Súmula 394 de 08 de maio de 1964 do Supremo Tribunal Federal, que aconteceu em 25 de agosto de 1999. A Súmula 394 dizia que: “[...] cometido o crime durante o exercício funcional do mandato parlamentar, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”. Então, quando ainda em vigor a referida Súmula, os parlamentares que haviam praticado crimes no exercício de sua função, mesmo com o fim do mandato continuavam gozando do privilégio de se ver processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Percebe-se que com essa Súmula levava-se em consideração a pessoa à época do fato e não a função exercida. Estendia a prerrogativa para além da função.

O cancelamento da Súmula 394 foi muito importante, marcando o fim desse privilégio de foro, porque o princípio constitucional da isonomia não era compatível com aqueles termos, de acordo com Bulos (2008).

Deste modo, com o término do mandato, o parlamentar deixa de usufruir das prerrogativas, as quais são atribuídas ao Poder Legislativo. Da mesma forma que com a sua diplomação para a função, fará jus às imunidades Parlamentares.

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal realizou julgamento em questão de ordem suscitada na Ação Penal nº 905, que trata sobre o caso do delegado Edson Moreira, que fora acusado pela prática do crime de peculato, por trinta vezes. Após a sua diplomação como deputado federal efetuou-se o desmembramento do processo relacionado ao parlamentar, com posterior remessa dos autos à Suprema Corte. O relator da causa, Ministro Luís Roberto Barroso, diante do pedido de arquivamento protocolado pela defesa, decidiu no sentido de conceder *habeas corpus* de ofício para que a ação penal fosse arquivada. A decisão teve por fundamento o mandamento do *tempus regit actum*, que determina a validade dos atos regularmente praticados pelo juiz natural competente à época do fato. Por esse motivo o processo teve continuidade a partir da fase em que se encontrava. E seguindo à análise do caso, entendeu ser evidente a ausência de justa causa, possibilitando o trancamento da Ação Penal. Conforme Barroso a Jurisprudência fixou que “[...] a alteração da competência inicial em face da posterior diplomação do réu não invalida os atos regularmente praticados, devendo o feito prosseguir na fase em que se encontra em homenagem ao mandamento *tempus regit actum*” (STF, Q.O., AP 905, 1ª Turma, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, 01-09-2015, arq.).

Cabe aqui ressaltar a questão da transferência de competência devido à renúncia ao cargo, do detentor das prerrogativas. Pois devido à renúncia ocorre a cessação da competência do Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu afirmando que se trata de ato legal do parlamentar renunciar ao cargo, como pode ser verificado na decisão:

[...] SILVIO ROBERTO CAVALCANTI PECCIOLI renunciou ao mandato de Deputado de Federal. [...] para assumir o cargo de Prefeito Municipal de Santana de Parnaíba/SP. 3. Em consequência, cessou a competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o presente feito, consoante pacífica jurisprudência: 'Não mais subsiste a competência penal originária do Supremo Tribunal Federal [...] sobrevém a cessação da investidura do indiciado, denunciado ou réu no cargo, função ou mandato cuja titularidade justificava a outorga da prerrogativa de foro [...]. A prerrogativa de foro perde a sua razão de ser, deixando

de incidir e de prevalecer, se aquele contra quem foi instaurada a persecução penal não mais detém o ofício público cujo exercício representava o único fator de legitimação constitucional da competência penal originária do Supremo Tribunal, mesmo que a prática delituosa tenha ocorrido durante o período de atividade funcional. (INQ nº 862 QO/DF, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 08/11/1999) 4. [...] deve-se encaminhar o presente feito ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por ser a Corte competente para dar prosseguimento à ação penal. 5. Ante o exposto, [...] acolho o parecer ministerial público para, cessada a competência desta Suprema Corte, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça de São Paulo. Publique-se. Intime-se. Brasília, 26 de fevereiro de 2009. Ministro CARLOS AYRES BRITTO Relator (AP 502, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, julgado em 26/02/2009, publicado em DJe-042 DIVULG 04/03/2009 PUBLIC 05/03/2009).

A renúncia é um direito da autoridade política prevista no texto constitucional e, por isso, pode ser usado a qualquer momento, constituindo em regra, ato legal, nos termos da lei.

Em virtude desta possibilidade, encontram-se aqueles que almejando protelar o andamento dos autos ou naquela situação em que o parlamentar está se esquivando ou tentando escapar do julgamento dos delitos, nos moldes do Supremo Tribunal, faz a renúncia ao cargo, para se ver julgado por um juiz de primeiro grau. No entanto, essa prática já foi tese de discussão pelo Supremo Tribunal Federal, o qual tomou importante decisão ao alterar posicionamentos anteriores, como no caso da Ação Penal (AP) nº 606, Questão de Ordem, que teve como Relator o Ministro Roberto Barroso, julgado em 12-08-2014, 1ª Turma, DJE de 18-9-2014, no qual restou determinado que “a renúncia de parlamentar, após o final da instrução, não acarreta a perda de competência do Supremo Tribunal Federal”.

Desta forma determinou em sua decisão, de maneira excepcional, a manutenção da competência da Corte Suprema na hipótese em que o parlamentar realiza a renúncia com o objetivo de não se ver julgado por esta Corte, ou seja, apenas para protelar o andamento da causa, já que estava em iminente julgamento. Em que pese tal hipótese, é necessária uma análise minuciosa dos fatos, para averiguar quais os reais motivos que levaram à renúncia do parlamentar.

Em decisão do Supremo Tribunal Federal, trazida por Moraes (2012, p.477), a Corte foi clara em ressaltar que:

[...] os motivos e fins desse ato (renúncia) demonstrariam o intento do parlamentar de se subtrair ao julgamento por esta Corte, em inaceitável fraude processual, que frustraria as regras constitucionais e não apenas as de competência, para concluir “que os fins dessa renúncia - às vésperas da apreciação do feito e após a tramitação do processo por mais de 14 anos- não se incluíam entre aqueles aptos a impedir o prosseguimento do julgamento, configurando, ao revés, abuso de direito ao qual o sistema constitucional vigente não daria guarida(STF- Pleno- AP 396/RO- Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão: 28-10-2010).

Portanto, cada caso deverá ser analisado de forma a fundamentar uma decisão que manterá o foro por prerrogativa de função, mesmo após a renúncia do parlamentar à sua função.

Outra questão interessante acontece quando o fim do mandato se der no momento em que o processo penal do parlamentar já está na fase do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, no entanto, ainda não foi finalizado.

Diante desta hipótese havia indagações sobre qual procedimento a ser adotado, haja vista a cessação da competência da Corte. E, sendo assim, previa-se duas alternativas: se remeteria o processo ao Juízo de primeiro grau ou se o Supremo concluiria o julgamento.

Em virtude disso, de acordo com Avena (2014, p. 111) a Corte Excelsa já decidiu que “[...] a superveniência do término do mandato eletivo não desloca a competência para outra instância.”

Inquérito. Deputado Federal. Julgamento iniciado. Término do mandato eletivo. Prosseguimento nesta Suprema Corte. Arquivamento. Imunidade parlamentar reconhecida. Precedentes. 1. Uma vez iniciado o julgamento de Parlamentar nesta Suprema Corte, a superveniência do término do mandato eletivo não desloca a competência para outra instância. 2. Nos termos do parecer do Ministério Público Federal, as circunstâncias dos autos revelam a presença da necessária conexão entre os fatos relatados no inquérito e a condição de parlamentar do investigado, a ensejar o reconhecimento da imunidade material (art. 53 da Constituição Federal). 3. Inquérito arquivado (Inq. nº 2295/MG, Pleno, Relator para o acórdão o Ministro Menezes Direito, DJ de 5/6/09).

Este entendimento sobre a manutenção da competência, como se nota, foi justificado devido a circunstâncias relativas ao caso em questão, pois restaram constatadas que o fato mantinha fortes vínculos com a condição de parlamentar do acusado, o que ensejou no reconhecimento da imunidade material. O que, por conseguinte, motivou o arquivamento do inquérito.

Sendo assim, refere-se a uma prerrogativa relativa, tendo em vista a necessidade de análise ao caso concreto.

Diante do exposto, pode-se concluir que o foro por prerrogativa de função não é absolutamente referente ao exercício da função, pois permite que seja estendido a ex-parlamentares a depender das circunstâncias em que se deu o fato, da situação em que se encontra o trâmite processual, assim como o fato de como se deu o fim do seu mandato.

#### 2.1.2.4. *Do Concurso de Agentes ou da Coautoria em Conjunto com Parlamentar*

Para tratar sobre o concurso de agentes nos crimes praticados por parlamentares em conjunto com cidadão comum, é necessário que se faça alguns apanhados de questões já discutidas. Ressaltando que as imunidades parlamentares são prerrogativas conferidas aos congressistas no exercício da sua função, e com o objetivo de conferir maior autonomia ao Poder Legislativo.

Desta feita, em que pese um crime cometido por mais de uma pessoa, em que no caso hipotético uma delas tenha garantido o direito às imunidades parlamentares. Sendo assim, deverá o deputado ou senador ser processado e julgado perante o Supremo Tribunal Federal e os demais coautores, em regra, pelo Juízo competente de acordo com a natureza do ato.

Fato que já esteve em discussão pelo Supremo Tribunal Federal, sobre o qual, também, será abordado mediante caso em concreto. Mas que no momento para melhor compreensão tem-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO PROCESSUAL PENAL. DESMEMBRAMENTO DO INQUÉRITO DETERMINADO PELO RELATOR. 1. É excepcional o foro por prerrogativa de função e, por consequência, a competência do Supremo Tribunal Federal para o processamento de inquéritos e ações penais originárias. 2. Assim, a menos que haja risco de prejuízo relevante para a apuração dos fatos investigados e/ou para a prestação jurisdicional, deve-se proceder ao desmembramento de investigação ou processo já instaurado a fim de limitar a atuação do Supremo Tribunal Federal aos detentores de foro por prerrogativa de função. 3. No caso, a narrativa dos fatos não indica a caracterização de especial complexidade na tarefa de individualizar a participação de cada um dos envolvidos, de modo que o desmembramento não acarreta prejuízo à formação da opinio delicti. 4. Agravo regimental desprovido. Esse entendimento foi reafirmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no Inq. nº 2.903/AC-AgR, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe de 1º/7/14, onde se assentou que o desmembramento do feito, em relação a imputados que não possuam prerrogativa de foro, deve ser a regra, diante da manifesta excepcionalidade do foro por prerrogativa de função, ressalvadas as hipóteses em que a separação possa causar prejuízo relevante. No mesmo sentido, Inq. nº 3.802/MG-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/14 e Inq. nº 2.116/RR-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 6/2/15.

Mesmo que os agentes tenham concorrido para a prática de um mesmo crime, em concurso de agentes, as ações penais tramitarão separadamente, cada qual na sua jurisdição competente de acordo com Moraes, (2012). No entanto, o Supremo Tribunal Federal já decidiu de forma diferente, em casos excepcionais. Portanto as imunidades, em regra, não alcançam o corrêu não parlamentar, mas comporta exceção.

### 2.1.3. Outras Formas de Imunidades

O artigo 53 em seus parágrafos 6º e parágrafos 7º da Constituição Federal de 1988 abordaram ainda sobre as imunidades no que diz respeito à obrigação do parlamentar em testemunhar, assim como em relação à incorporação às Forças Armadas.

#### 2.1.3.1. Imunidade de Testemunhar

Em se tratando da imunidade que o parlamentar possui em relação à obrigação de testemunhar, tem-se no dispositivo legal que: “§ 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” (Brasil, 2017).

Analisando o disposto na lei, extrai-se que o congressista não terá por obrigação prestar testemunho relacionado a informações recebidas ou prestadas em razão da função que exerce. Logo, refere-se a uma escolha discricionária do parlamentar, sendo uma faculdade do mesmo em testemunhar ou não nestas circunstâncias.

De acordo com Tavares (2016, s. p.) os parlamentares não são intimados a testemunhar, mas tão somente convidados a prestar seu testemunho. Além disso, frisa que os congressistas em momento algum poderão ser obrigados a se submeter a dar seu testemunho.

Além disso, podem marcar o dia e hora para oferecer seu testemunho, conforme a disponibilidade e conveniência, podendo ser corroborado por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal, nos termos que segue:

AÇÃO PENAL. INTIMAÇÃO DE PARLAMENTARES FEDERAL QUANTO À DATA DA AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO. REDESIGNAÇÃO DE OITIVA DE TESTEMUNHA DE DEFESA. Despacho (Referente à Petição 15.564, de 01 de abril de 2016): Trata-se de pedido formulado pelo parlamentar estadual Sr. Antônio Salim Curiati, no exercício da prerrogativa prevista no art. 221 do Código de Processo Penal, para que sua oitiva seja realizada no dia 18 de abril de 2016, às 14h, em seu Gabinete na Assembleia Legislativa de São Paulo. Defiro o pedido. (AP nº968(584), Origem: PI 10300000563201100. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, 01 de abril de 2016).

O legislador ao realizar estas determinações, observou que o deputado ou senador quando no exercício de sua função, possui muitas atribuições, com agenda marcada. O que iria dificultar o comparecimento em audiências. Somado, ainda, à questão de que no

desempenho de sua função típica ou atípica poderia ouvir ou até mesmo presenciar situações particulares de outrem, em razão do cargo que ocupasse. O que não seria louvável colocar o parlamentar em situação difícil.

E justamente por ocupar um cargo público, que tem por finalidade a paz, a segurança, a dignidade da pessoa humana, deve se posicionar de tal forma a manter-se imparcial diante de conflitos que dizem respeito ao exercício da sua função.

Ressalta-se que o parlamentar quando for intimado na “qualidade de cidadão comum”, sobre fatos relevantes à instrução dos autos de ação penal ou civil, em que tais fatos não estejam acobertados pela Constituição, ele terá o dever de prestar tais esclarecimentos. Portanto, as imunidades não alcançam esta hipótese (Tavares, 2016).

#### *2.1.3.2. Imunidade de Incorporação às Forças Armadas*

A incorporação às Forças Armadas é uma obrigação determinada pela Constituição Federal/88, prevista no artigo 143, conforme descrito no dispositivo “O serviço militar é obrigatório nos termos da lei” (Brasil, 2017).

Apesar disso, os deputados e senadores para ingressarem nas Forças Armadas dependerão de uma licença prévia da Câmara dos Deputados ou do Senado. Questão importante é o fato de que embora o parlamentar seja militar e, ainda, o país esteja em tempo de guerra, mesmo nessas situações, necessitará de prévia licença da Casa respectiva (Moraes, 2012).

Esta forma de imunidade está prevista no parágrafo 7º do Art. 53 da Constituição Federal/88, conforme segue: “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” (Brasil, 2017).

Diante do exposto, há aqueles que questionam quanto à aplicação do princípio da igualdade diante dessas situações. Pelo fato de que se trata de um dos pilares basilares de sustentação da Constituição Federal de 1988. Princípio este, descrito no Artigo 5º da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos: “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: [...]” (Brasil, 2017).

Argumentam quanto às várias formas de imunidades que o parlamentar faz jus. Entretanto, não param para analisar que os parlamentares são justamente pessoas escolhidas

para que pudessem representar toda a sociedade nas decisões que possam melhor favorecer cada um dos cidadãos brasileiros.

Para melhor desempenhar sua função, nada mais compreensivo que lhes sejam conferidas algumas garantias. Pois se é necessário constituir representantes, pode-se deduzir que não se trata de situações fáceis e simples de serem resolvidas. Ademais, requer toda uma formalidade administrativa. Ou seja, possui suas peculiaridades.

Em virtude dessas situações, é necessário estar atentos que no momento em que a sociedade faz as suas escolhas, aqueles escolhidos deixam de pertencer à classe daqueles considerados iguais e passam a compor a classe dos desiguais.

Sobre esse ponto de vista, sábias foram as palavras de Rui Barbosa em seu discurso intitulado “Oração aos Moços” ao aduzir que se deve tratar os iguais de forma igual e os desiguais na medida de sua desigualdade. Conforme suas palavras *ipsis litteris* (Barbosa, p. 25, 1999):

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. Esta blasfêmia contra a razão e a fé, contra a civilização e a humanidade, é a filosofia da miséria, proclamada em nome dos direitos do trabalho; e, executada, não faria senão inaugurar, em vez da supremacia do trabalho, a organização da miséria. Mas, se a sociedade não pode igualar os que a natureza criou desiguais, cada um, nos limites da sua energia moral, pode reagir sobre as desigualdades nativas, pela educação, atividade e perseverança. Tal a missão do trabalho.

Deste modo, percebe-se que o tratamento desigual conferido aos parlamentares por meio das imunidades, faz parte deste caráter de igualdade justificado pela posição ocupada pelos congressistas, para possibilitar que o desempenho de sua função fosse o mais transparente e verdadeiro possível, sem mácula alguma.

Ocorre que, em alguns casos, as prerrogativas parlamentares têm servido de escudo e facilitador para que criminosos pratiquem atos desabonadores e que ferem todos os fundamentos constitucionais. Justificado pelo fato de que as imunidades têm a capacidade de dificultar o processo nas infrações cometidas no âmbito do Poder Legislativo e, por isso, transmite essa sensação de impunidade.

### **3. DA APLICABILIDADE DO INSTITUTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES, ARTIGO 53 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**

Neste capítulo, pretende-se demonstrar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, órgão de competência exclusiva, perante os casos concretos dos delitos praticados por parlamentares, nos quais será observada a forma com que a Corte tem entendido a aplicabilidade das imunidades parlamentares e, assim, responder às discussões doutrinárias encontradas, bem como, trazer entendimentos que excepcionam a norma constitucional, sobre assuntos já debatidos.

Assim como, apresentar decisões, pareceres, pronunciamentos e votos que demonstram como os ministros do Supremo e parte do Legislativo tem direcionado seus entendimentos em relação à funcionalidade, eficiência e possíveis mudanças que possam ser realizadas no instituto das imunidades parlamentares.

#### **3.1. Artigo 53: Os Deputados e Senadores são Invioláveis, Civil e Penalmente, por Quaisquer de suas Opiniões, Palavras e Votos**

As imunidades parlamentares são prerrogativas destinadas a proteção da função exercida pelo congressista, a fim de garantir a liberdade de expressão e dos atos praticados em virtude do desempenho do cargo. Além de funcionar como meio de proteção ao Estado Democrático de Direito, já que o Poder Legislativo desempenhará sua função com independência e autonomia. Quanto à natureza jurídica da imunidade parlamentar material encontram-se divergências doutrinárias a respeito da sua definição, a qual já foi solucionada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A imunidade material do parlamentar diz respeito ao direito de liberdade de expressão quando no exercício da função ou em razão dela.

Desta forma, “A imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos” (Moraes, 2014, p. 460).

Deste modo, infere que para o autor a imunidade material se traduz em uma ausência de responsabilidade, ou seja, em uma irresponsabilidade do parlamentar, tanto civil quanto criminal, quando no exercício de sua função proferir palavras, opiniões e votos que

desagradem a outrem, quando também exercer a função de fiscalização do Executivo ou do Judiciário.

Encontra-se quem diga que a imunidade material refere-se a causa de isenção da pena, como assevera Damásio E. de Jesus (1988, p.53) *apud* Moraes (2014, p.460) que em “casos, diante da imunidade penal, os deputados federais e os senadores ficavam livres do inquérito policial e do processo criminal”.

Existe, também, a concepção de que, nos casos de imunidades materiais, o fato praticado é atípico, já que a aplicação da imunidade faz com que haja a exclusão do crime, ocasião em que o fato típico deixa de constituir crime.

Sob esse ponto de vista, Nelson Hungria (1978) *apud* Moraes (2014, p. 460) aduz que:

[...] 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 a crime, apologia de criminoso, vilipêndio oral a culto religioso etc., pois a 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.

Ainda existem outras formas de caracterizar a natureza jurídica da imunidade material, como afirma Silva (2014, p.540) ao dizer que “[...] 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.”

Diante desses mais diversos entendimentos sobre a natureza jurídica das imunidades materiais, a fim de exaurir qualquer forma de divergência, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem decidindo de forma a excluir o crime e, assim, determinam a extinção do processo crime em andamento. De acordo com a decisão que segue:

Considerando a Petição nº 5875/DF de 2016, do Supremo Tribunal Federal que teve como relator o Min. Celso de Mello, a qual se refere à queixa crime ajuizada por Aécio Neves, Senador, por se sentir ofendido mediante as palavras proferidas pela Deputada Federal Jandira Feghali, no Twitter, da seguinte forma: “Aécio, o Brasil precisa saber de um HELICÓPTERO repleto de drogas. #PSDBteuPASSADOteCONDENA#MidiaBlindaPSDB”. (STF, PET nº 5875/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, 17-6-2016).

Diante disso, o Min. Rel. Celso de Melo decidiu extinguir o processo por considerar que o ato praticado estava estreitamente relacionado com o desempenho da sua função e, por isso, deveria incidir a proteção constitucional garantida pela imunidade parlamentar material.

Apesar de o ato não ter ocorrido nas dependências da Casa Legislativa, o Min. Celso de Melo entendeu que a querelada Deputada Jandira utilizava seu perfil da rede social como instrumento de divulgação de suas opiniões políticas, e destacou que:

[...] a garantia constitucional da imunidade parlamentar material também estende o seu manto protetor às entrevistas jornalísticas, (2) à transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas (RTJ 172/400-401, Rel. Min. ILMAR GALVÃO) e (3) às declarações veiculadas por intermédio dos “mass media” ou dos “social media” (RTJ 187/985, Rel. Min. NELSON JOBIM) [...] (grifo nosso).

Outro ponto interessante que cabe aqui destacar é a extensão da imunidade parlamentar material no âmbito das redes sociais, como meio de comunicação e de divulgação de informações muito utilizado no mundo todo. Sob o entendimento de que o twinter utilizado pela deputada era um dos locais de divulgação das suas opiniões políticas, bem como um prolongamento do exercício da sua função.

Vigorando neste caso a aplicação da imunidade material, de acordo com os termos do artigo 53, *caput* da Constituição Federal de 1988, com a exclusão do crime e conseqüente arquivamento dos autos.

Agora mais especificamente para entender acerca da aplicabilidade da imunidade parlamentar material ou inviolabilidade, será exposta decisão do Supremo Tribunal Federal que demonstrará como tem aplicado a norma constitucional, diante de caso concreto. Salienta-se que a presente decisão se refere ao caso do então deputado federal Jair Messias Bolsonaro, situação que houve grande repercussão social, delito que teve como vítima a deputada federal Maria do Rosário Nunes.

Segue a decisão do Supremo Tribunal Federal e ressalta-se que não se trata de uma sentença transitada em julgado:

Ementa: penal. Denúncia e queixa-crime. Incitação ao crime, injúria e calúnia. Transação penal. Não oferecimento. Manifestação de desinteresse pelo acusado. Imunidade parlamentar. Incidência quanto às palavras proferidas no recinto da câmara dos deputados. Entrevista. Ausente conexão com o desempenho da função legislativa. Inaplicabilidade do art. 53 da constituição federal. Preenchimento dos requisitos do art. 41 do código de processo penal quanto aos delitos de incitação ao crime e de injúria. Recebimento da denúncia e rejeição parcial da queixa-crime, quanto ao crime de calúnia. (Inq 3.932 e Pet 5.243, rel. min. Luiz Fux, j. 21-6-2016, 1ª T, *DJE* de 9-9-2016.)

Em decisão que recebeu a denúncia proferida pelo Pretório Excelso vislumbra entendimento de que a imunidade material não é absoluta, haja vista entendimento sobre o

caso do deputado Federal Jair Messias Bolsonaro, que proferiu palavras de ofensa a deputada Federal Maria do Rosário Nunes, dentro da Casa Legislativa, no entanto, o fato não foi alcançado pela inviolabilidade, até o momento.

Salienta-se que o Min. Edson Fachin (2016, p.43-44) durante a exposição do seu voto esclareceu que: “[...]a denominada inviolabilidade ou imunidade parlamentar não tem, na jurisprudência desta Corte, um sentido absoluto. [...]”

O caso em tela foi ajuizado mediante queixa-crime e recebida denúncia como uma suposta prática do delito de incitação ao crime de estupro e injúria (Min. Rel. Luiz Fux, Pet. 5243/DF).

Na decisão narra o fato de que o deputado Bolsonaro realizou as declarações em entrevista dada dentro do recinto da Câmara dos deputados, onde proferiu as seguintes palavras: “que não estupraria a deputada federal Maria do Rosário porque ela não merece”. E quando questionado sobre o motivo, disse: “Não merece porque ela é muito ruim, porque ela é muito feia, não faz meu gênero, jamais a estupraria. Eu não sou estuprador, mas, se fosse, não iria estuprar, porque não merece (fls. 14)” (2016, p. 7).

Tais argumentos foram considerados como uma forma de incitação a prática do crime de estupro, pois devido à força da palavra “merece” entenderam que a mesma foi dita no sentido de “prêmio”, como um favor, a mulher, gerando a sensação de insegurança (Min. Rel. Luiz Fux, 2016, p. 7).

Percebe-se que a prática do ato se deu dentro da Casa Legislativa, o que em regra leva ao entendimento de que o fato estaria acobertado pela imunidade material de forma absoluta, tese sustentada pela defesa. Além disso, não houve oferecimento de proposta de transação penal, pela acusação, assim como a defesa se manifestou pela não aceitação da mesma, caso fosse proposta (Min. Rel. Luiz Fux, 2016).

Segundo o Min. Luiz Fux a situação em litígio impõe o oferecimento da denúncia. Ademais, afirma que a conduta não tem liame com o exercício do cargo. Afirmam que o fato de ter ocorrido no Congresso Nacional foi meramente acidental, pois a publicidade se deu por meio da imprensa e da internet. Portanto, não cabe a incidência da aplicação da imunidade material, nos termos do artigo 53 da Constituição Federal/88.

Interessante notar o quanto o entendimento jurisprudencial do STF tem sofrido mutações, pois os argumentos explanados na decisão vão de encontro com outro precedente também proferido pela instituição, como pode ser notado:

Imunidade parlamentar material: ofensa irrogada em plenário, independente de conexão com o mandato, elide a responsabilidade civil por dano moral. Precedente: RE 210.917, 12-8-1992, Pertence, *RTJ* 177/1375. [RE 463.671 AgR, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 19-6-2007, 1ª T, *DJ* de 3-8-2007.] = RE 577.785 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 1º-2-2011, 1ª T, *DJE* de 21-2-2011.

Diante do exposto, resta salientar que a imunidade parlamentar material não é considerada uma garantia absoluta pela Suprema Corte, sendo assim, portanto, relativa, devendo ser analisada segundo o caso concreto, a fim de verificar a existência do vínculo com o mandato do parlamentar, conforme prescreve o dispositivo constitucional.

Ademais, no que tange o momento e o local da prática do ato criminoso, este também deverá ser objeto de análise, já que não implica o fato de que as palavras e as opiniões sejam proferidas no Congresso Nacional, mas se existiu relação com o exercício do cargo de parlamentar.

### **3.2. Foro Especial por Prerrogativa de Função ou Foro Privilegiado**

A diplomação dos parlamentares marca o início do direito de estarem acobertados pelas prerrogativas da função.

Antes mesmo de receberem a posse do cargo já é realizada a diplomação dos eleitos, portanto, antes de assumirem o cargo efetivamente já devem se ver processado e julgado pela Corte Excelsa, no caso de praticarem algum delito.

É oportuno consignar que o Supremo Tribunal Federal (STF) é a “joia da República”, haja vista ser a “[...] instituição moderadora, limitadora, que cerca as demais instituições, como uma garantia de todas, o Supremo foi criado para ser inacessível às influências da desordem, das paixões, dos interesses e das inclinações corruptíveis” (Bulos, 2008, p. 1071).

Com efeito, o Supremo é o Órgão máximo do Poder Judiciário, o qual possui como competência originária o dever de guarda da Constituição da República.

Em caso de dúvida ou de contrassenso caberá ao Supremo a competência para dirimir os equívocos em relação à interpretação do texto constitucional, é ele que irá determinar o valor e o sentido conferido à norma.

Vale ressaltar que tem quem defenda que a interpretação realizada pelo Supremo funciona como precedente às demais instâncias. E, por conseguinte, não poderá ser modificado seu sentido por lei infraconstitucional (Gomes e Bianchini, 2015).

Assevera o Min. Rel. Celso Mello em decisão proferida mediante Petição 5.875/ DF, ao citar delegação expressa do Supremo:

[...] por necessário, que o Supremo Tribunal Federal, em seu regimento, delegou expressa competência ao Relator da causa para, em sede de julgamento monocrático, negar seguimento a pedido, desde que o tema nele versado seja “contrário à jurisprudência dominante ou a Súmula do Tribunal” (RISTF, art. 21, § 1º).

Ademais, de acordo com Bulos (2008, p. 1071) incumbe ao Supremo as seguintes funções:

Fiscalizar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos; Emitir a última palavra nas questões submetidas ao seu veredito; Primar pela regularidade do Estado democrático de direito, garantindo a separação de Poderes; e Defender a supremacia das liberdades públicas, dos direitos fundamentais, em face dos Poderes do Estado.

Em advertência proferida pelo STF, restou nítida a necessidade de cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais, pois o seu desrespeito é capaz de instalar a insegurança jurídica (Bulos, 2008, p. 1071):

1. Advertência do STF: A autoridade hierárquico-normativa da Constituição da República impõe-se a todos os Poderes do Estado. Nenhuma razão- nem mesmo a invocação do princípio do autogoverno da Magistratura- pode justificar o desrespeito à Constituição. Ninguém tem o direito de subordinar o texto constitucional à conveniência dos interesses de grupos, de corporações ou de classes, pois o desprezo pela Constituição faz instaurar um perigoso estado de insegurança jurídica, além de subverter, de modo inaceitável, os parâmetros que devem reger a atuação legítima das autoridades constituídas. (STF, ADIn 2.105-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28-4-2000).

Assim, importa dizer que o Supremo exerce muitas funções, cada uma de extrema relevância para o cenário jurídico, com reflexos em todos os âmbitos.

### 3.2.1. Em Defesa da Limitação do Foro Especial por Prerrogativa de Função, por Luís Roberto Barroso

E em consequência desta elevada responsabilidade incumbida a um único órgão, e verificada a amplitude de sua competência, há quem defenda a limitação do foro privilegiado dos parlamentares. Para que a instituição possa desempenhar suas principais funções com maior eficiência, e com a celeridade que os casos requerem.

Segundo Barroso (2017), essa linha de pensamento deve ser modificada, com o fim de limitar o foro especial aos crimes praticados no cargo ou em razão dele.

O foro privilegiado é um instituto conferido a várias autoridades, das quais o presente estudo se atém a trabalhar somente em relação aos cargos de deputados federais e dos senadores.

Estes parlamentares quando da sua diplomação já estão acobertados pelas prerrogativas do cargo que ocuparão, conseqüentemente cabe ao Supremo Tribunal Federal, a competência de processar e julgar todos os crimes por estes praticados, até mesmo aqueles processos já em andamento antes da diplomação.

Como afirmou o Min. Relator Luís Roberto Barroso em voto proferido em caso recente de “Questão de Ordem na Ação Penal nº 937 Rio de Janeiro” datado em 31 de maio de 2017:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. QUESTÃO DE ORDEM EM AÇÃO PENAL. LIMITAÇÃO DO FORO.POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO AOS CRIMES PRATICADOS NO CARGO E EM RAZÃO DELE. ESTABELECIMENTO DE MARCO TEMPORAL DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA. I. *Quanto ao sentido e alcance do foro por prerrogativa* 1. O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, na interpretação até aqui adotada pelo Supremo Tribunal Federal, alcança todos os crimes de que são acusados os agentes públicos previstos no art. 102, I, b e c da Constituição, inclusive os praticados *antes* da investidura no cargo e os que *não guardam qualquer relação* com o seu exercício. [...]

De acordo com Moraes (2014, p. 503), “Tratando-se de crime comum praticado pelo parlamentar na vigência do mandato, seja ou não relacionado com o exercício das funções congressuais, enquanto durar o mandato, a competência será do Supremo Tribunal Federal.”

A extensão do rol de autoridades que possuem foro especial também foi matéria de discussão e serviu como uma das justificativas utilizadas pelo Min. Roberto Barroso (STF, 2017, AP 937), a fim de sustentar a tese da necessidade de limitação do foro privilegiado.

Além disso, é notório que o Supremo tem desempenhado um papel que não condiz com suas funções essenciais, haja vista o grande volume de processos criminais com naturezas diversas que são abrangidas pelo foro.

Atualmente, não raro tem noticiado nos meios de comunicações sobre o recebimento de denúncias ou até mesmo a abertura de inquéritos para a averiguação de supostos crimes praticados por autoridades políticas.

Tudo isso justifica a demora em relação ao trâmite processual, o que pode ocasionar a insatisfação social, haja vista a sensação de impunidade que reflete na sociedade.

Seguindo nessa mesma perspectiva, Barroso (STF, 2017, AP 937) aduz que:

O foro especial, na sua extensão atual, contribui para o congestionamento dos tribunais e para tornar ainda mais morosa a tramitação dos processos e mais raros os julgamentos e as condenações. É o que evidenciam as estatísticas. Tramitam atualmente perante o Supremo mais de 500 processos contra agentes políticos (435 inquéritos e 101 ações penais). Com as operações em curso, em especial a Lava Jato, estima-se que o número de autoridades sob investigação ou respondendo a ação penal perante o STF irá aumentar expressivamente. No entanto, segundo recente estudo “Supremo em Números”, produzido pela FGV do Rio de Janeiro, desde 2007, o número de processos novos tem sido sempre superior ao de processos encerrados: ou seja, a cada ano, STF sequer tem sido capaz de “vencer” a distribuição.

A questão se traduz no fato de que o parlamentar quando da diplomação, caso pratique qualquer fato criminoso, mesmo que não tenha qualquer vínculo com a função, será de competência do Supremo Tribunal Federal processar e julgar o fato, caso o parlamentar não perca seu cargo.

Essa questão pode ser demonstrada por meio de fatos hipotéticos, por exemplo, um crime de homicídio em que a vítima é inimiga de infância do parlamentar ou em caso de crime passional, em ambos os casos não existe qualquer ponto de intersecção que ligue o exercício do cargo com o fato praticado, não é no cargo e nem em razão dele, no entanto, será da competência do STF para processar e julgar os crimes.

Nesse sentido, o Min. Rel. Roberto Barroso (STF, 2017, AP937) faz a seguinte colocação:

Impõe-se, todavia, a alteração desta linha de entendimento, para restringir o foro privilegiado aos crimes praticados *no cargo* e *em razão* do cargo. É que a prática atual não realiza adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república, por impedir, em grande número de casos, a responsabilização de agentes públicos por crimes de naturezas diversas. Além disso, a falta de efetividade mínima do sistema penal, nesses casos, frustra valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa.

3. Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo. A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo.

Conforme consta, a ausência de efetividade do sistema é o motivo pelo qual a sociedade tem se manifestado insatisfeita, indignada, tendo em vista que a Corte Excelsa é quem deveria transmitir, sem soma de dúvidas, o senso de justiça.

Interessante observar no parecer de Barroso, que em nenhum momento ele sugere ou até mesmo insinua que as imunidades deveriam ser extintas, apenas procura demonstrar que o sistema a que o Supremo segue não tem desempenhado suas funções, conforme deveria, ou

seja, é um sistema falido que necessita ser reformado. Aponta onde estão as falhas e sugere soluções.

Além disso, aponta prejuízos graves para o Estado Democrático de Direito, já que a Suprema Corte, que é o seu pilar de sustentação, tem se ocupado mais com as matérias relacionadas à suas funções secundárias.

12. O atual modelo de foro por prerrogativa de função acarreta duas consequências graves e indesejáveis para a justiça e para o Supremo Tribunal Federal. A primeira delas é a de afastar o Tribunal do seu verdadeiro papel, que é o de suprema corte, e não o de tribunal criminal de primeiro grau. Como é de conhecimento amplo, o julgamento da Ação Penal 470 (conhecida como Mensalão) ocupou o STF por 69 sessões. Tribunais superiores, como o STF, foram concebidos para serem tribunais de teses jurídicas, e não para o julgamento de fatos e provas. Como regra, o juízo de primeiro grau tem melhores condições para conduzir a instrução processual, tanto por estar mais próximo dos fatos e das provas, quanto por ser mais bem aparelhado para processar tais demandas com a devida celeridade, conduzindo ordinariamente a realização de interrogatórios, depoimentos, produção de provas periciais, etc.<sup>13</sup>. A segunda consequência é a ineficiência do sistema de justiça criminal. O Supremo Tribunal Federal não tem sido capaz de julgar de maneira adequada e com a devida celeridade os casos abarcados pela prerrogativa. [...] (STF, 2017, AP937).

Claro está, portanto, que Barroso ao realizar sua proposta na AP 937 defende a restrição do foro a fim de abarcar somente os crimes cometidos quando o parlamentar estiver no cargo ou se o praticar em razão dele. Pois, segundo ele, da forma em que se encontra a prerrogativa de foro especial está exercendo um papel “ilegítimo de assegurar impunidade”.

Outra questão suscitada na orientação do relator foi a necessidade de fixação de um “marco temporal” que definisse a competência para processar as ações que se encontram em trâmite, seja da competência do STF ou de qualquer outra instituição. Haja vista a mudança de função do acusado ou da não reeleição ou da renúncia ao cargo ou até mesmo devido ser eleito para outro cargo.

Deste modo, percebe-se que são vários os motivos da ocorrência de transferência da competência. Ressalta-se que a prerrogativa de foro inicia-se com a diplomação e encerra-se com a renúncia ao cargo, perda do mandato, não reeleição e fim do mandato.

De acordo com Silva (2014, p. 540) em relação à prisão “[...] estatui-se que, salvo flagrante de crime inafiançável, os membros do Congresso Nacional não Poderão ser presos dentro do período que vai desde a sua diplomação até o encerramento definitivo de seu mandato por qualquer motivo, incluindo a não reeleição. [...]”

O caso em análise pelo Ministro, exemplifica muito bem esta questão sobre a investidura no cargo e a desinvestidura do cargo e seus reflexos no âmbito processual.

Em tese, o réu da Ação Penal praticou o fato criminoso nas eleições de 2008, quando foi eleito prefeito do município de Cabo Frio, quando foi denunciado. Tendo em vista o momento, o acusado já detinha o foro privilegiado por prerrogativa de função, sendo, por isso, denunciado mediante o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Rio de Janeiro. Entretanto, o TRE do Rio de Janeiro só recebeu a denúncia no ano de 2013, logo após o encerramento do mandato do acusado, momento em que remeteu os autos ao Juízo da 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, devido ao encerramento da competência do Tribunal.

Diante da ilegalidade descrita, por ter o Tribunal recebido a denúncia quando já não era o órgão competente para atuar na causa, o que gerou nulidade do ato, em sede de *habeas corpus*.

O processo seguiu nos seus regulares feitos, com o encerramento da fase instrutória, as partes apresentaram suas alegações finais em 11.12.2014. Ocorre que o acusado foi diplomado deputado federal em 10.02.2015, pois era suplente, com o consequente declínio da competência do Juízo da 256ª Zona Eleitoral/RJ para o Supremo Tribunal Federal.

Após quase um ano, em 14.04.2016, foi afastado, já que o deputado eleito reassumiu a função. E depois de cinco dias, o acusado assumiu novamente o cargo de deputado federal.

Em Seguida, foi efetivado no mandato, tendo em vista que o titular da cadeira o então deputado Eduardo Cunha, perdeu o mandato.

Neste ínterim, o processo agora já em pauta para julgamento do acusado, Marcos da Rocha Mendes, quando foi novamente eleito prefeito do Município de Cabo Frio, consequentemente, renunciou ao cargo de deputado federal e assumiu o cargo de prefeito em 01.01.2017.

Diante da situação narrada e seguindo a norma vigente, tem-se que, em regra, o Supremo deveria declinar da sua competência, transferindo-a novamente para o Tribunal Regional Eleitoral, onde seria prolatada a sentença.

Entendimento de acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal:

A jurisprudência dominante no STF é no sentido de que, cessado o mandato parlamentar por qualquer razão, não subsiste a competência do Tribunal para processar e julgar, originariamente, ação penal contra membro do Congresso Nacional (STF, Dje nº 154, AP 536, Rel. Min. Roberto Barroso, Questão de Ordem, Pub.12/08/2014).

Ademais, tem-se o entendimento da doutrina que também coaduna com o mesmo sentido, da seguinte forma: “[...] em havendo a eleição do investigado/réu durante o inquérito

policial/ação penal, com sua respectiva diplomação. O caso será imediatamente remetido ao Supremo Tribunal Federal, que prosseguirá com o feito” (Moraes, 2014, p.504).

Percebe-se aqui com clareza a deficiência que existe no sistema. O qual requer mudanças drásticas, haja vista que quase 10 anos após a prática do crime, o fato ainda não foi julgado, sem falar no vai e vem dos autos em comento.

Sábias foram as palavras e sugestão do Ministro e relator do caso Luís Roberto Barroso (2017) ao destacar a necessidade de delimitar um marco para a competência, sugerindo para tanto que:

[...] após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.

Apesar da existência da regra geral no sentido de que ao cessar o mandato do parlamentar, independentemente da motivação, cessa também a prerrogativa do foro privilegiado. Já se tem precedente que excepcionou essa regra, como na Ação Penal nº 396/RO, um caso de renúncia onde ficou comprovada a ocorrência de abuso de direito e fraude processual, ocasião em que mantiveram a competência do STF para julgar o caso.

A renúncia é direito constitucional prevista no parágrafo 4º do Artigo 55 da Constituição Federal de 1988, descrita como uma das formas de perda do mandato do deputado ou do senador.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal tem tomado as devidas cautelas no intuito de preservar a segurança jurídica e o devido processo legal. Para isso, em casos de Questão de Ordem em que se discutem a renúncia e o conseqüente declínio da competência, estão analisando o momento em que se deu essa renúncia e quais possíveis vantagens que o declínio da competência para outro órgão poderá proporcionar.

Dentro deste contexto tem-se que o Ministro Marco Aurélio sustentou em debate que o critério para análise da renúncia deve ser realizado caso a caso, entendimento também do Ministro Teori Zavascki e do Ministro Celso Melo (STF, AP 536 QO/MG, p. 75, Rel. Min. Roberto Barroso).

Deste modo, percebe-se que a discussão quanto à competência e a limitação do foro são questões que estão vinculadas, e por este motivo, é necessário que seja determinado um marco processual para que se possa reduzir o número de sessões desincumbidas para sanar situações em que a renúncia se deu de forma duvidosa.

Nessa perspectiva o Ministro Celso de Mello, também já se pronunciou em outra oportunidade, manifestando a necessidade de haver nova discussão sobre a prerrogativa de foro especial.

Celso de Mello deixou evidente seu posicionamento no momento do julgamento da Ação Penal nº 470, onde declarou a necessidade de discutir sobre o assunto. Conforme Mello em Questão de Ordem de Ação Penal (STF, AP470, 2008):

[...] a prerrogativa de foro merece nova discussão, para efeito de uma solução de jure constituendo, unicamente a cargo do Congresso Nacional, ou, até mesmo, uma abordagem mais restritiva pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em ordem a somente reconhecer a prerrogativa de foro em relação aos delitos praticados *in officio* ou *propter officium*, e que guardem íntima conexão com o desempenho da atividade funcional, para que nós não estejamos a julgar membros do Congresso Nacional por supostas práticas delituosas por eles alegadamente cometidas quando prefeitos municipais, vereadores ou deputados estaduais. [...]

E ainda sob a visão doutrinária, tem-se que Daniel Sarmiento *apud* Luís Roberto Barroso (2017, p. 6) argumentou da seguinte forma:

[...] se o foro por prerrogativa de função não constitui um privilégio estamental ou corporativo, mas uma proteção outorgada às pessoas que desempenham certas funções, em prol do interesse público, não há porque estendê-lo para fatos estranhos ao exercício destas mesmas funções (STF, AP nº 937/RJ, Min. Rel. Roberto Barroso, Brasília, 10-02-2017, p. 6).

Diante do exposto, não se pode negar o fato de existir a necessidade de restringir o foro privilegiado, bem como determinar um marco processual a fim de tornar o Juízo prevento da ação independentemente de estar ou não no exercício do cargo, prezando, assim, pela celeridade processual e pela segurança jurídica.

A fim de possibilitar que o Supremo Tribunal Federal se dedique mais a sua função primária, de guardião da Constituição Federal.

### 3.2.2. Pelo Fim do Foro Privilegiado: Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10/2013

A Proposta de Emenda à Constituição foi feita pelo senador Álvaro Dias e outros e teve como relator o senador Randolfe Rodrigues. A proposta inicial à Emenda Constitucional tinha como objeto alterar os art. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal de 1988, a fim de excluir o foro especial por prerrogativa de função em relação aos casos de crimes comuns. No entanto, após sofrer várias alterações a redação final, aprovada pelo Senado, foi votada

pelo Senado e fixou proposta, por maioria absoluta, em que propõe o fim do foro especial para os deputados e senadores, assim como para várias outras autoridades. Dentre as propostas, tratar-se-á especificamente sobre a que pede a revogação do parágrafo 1º do art. 53 da Constituição Federal, nos termos a seguir “[...] Art. 2º Revogam-se o inciso X do art. 29 e o § 1º do art. 53 da Constituição Federal. [...]” (Parecer nº 97/2017- PLEN/SF, 31 de mai. De 2017).

Apesar de ser apenas uma proposta em discussão, o primeiro passo foi dado no sentido de verificar que o Legislativo também está reconhecendo essa necessidade de haver “profundas mudanças de rumo”, como Bulos (2008) já argumentava.

Nota-se que a indignação popular já alcançou também o entendimento da maioria do Senado Federal, como se pode observar pela fundamentação dos votos proferidos pelos parlamentares e pela votação com 69 (sessenta e nove) votos a favor e 01(uma) abstenção, com o Presidente, no total de 71 (setenta e um) votos.

Como no caso do senador Reguffe que iniciou sua fala parabenizando o Senado Federal por esta iniciativa de pôr fim ao foro especial, frisou que muitas pessoas não acreditavam que um dia o Senado pudesse votar uma proposta que acabaria com o foro privilegiado do País. Além disso, afirmou que “[...] O foro por prerrogativa de função, o foro privilegiado como existe no Brasil serve hoje apenas como fermento e instrumento para a enorme impunidade que há neste País. [...]” (BRASIL, Diário do Senado Federal, Ano LXXII, nº 73, 01/06/2017, p. 79).

Existe por parte do senador o reconhecimento de que o foro por prerrogativa de função contribui consideravelmente para o aumento da impunidade presente no atual cenário político. Quando se fala em impunidade, pode haver questionamentos de como isso pode estar acontecendo ou de que forma as imunidades podem contribuir para o aumento da impunidade.

Como bem argumentou o senador Álvaro Dias em seu pronunciamento na votação, ao trazer demonstrativos estatísticos que comprovam que essa imunidade parlamentar está intrinsecamente ligada à impunidade.

Por conseguinte, trouxe o relato de que no Supremo Tribunal Federal possuem 500 ações em trâmite que aguardam providências. Ressaltou que as autoridades que são “beneficiadas” pelo foro por prerrogativa de função passam de 45 mil. E pontuou dizendo que: “[...] É preciso dizer beneficiadas, porque ele é um instituto da impunidade, uma vez que ele facilita a prescrição das ações. [...]”. Sua afirmação foi corroborada de forma a demonstrar que em 11 anos, somente 04 (quatro) ações chegaram a uma efetiva condenação pela Corte Excelsa e, mais absurda, que uma dessas quatro condenações incorreu na prescrição. E como

se não bastasse, disse que “[...] nos últimos anos, 68% das ações prescreveram.” E dos processos julgados apenas 0,78% foram condenados, não chegando nem a 1% (um por cento), (BRASIL, Diário do Senado Federal, Ano LXXII, nº 73, 01/06/2017, p. 80).

Por sua vez, com o fim do foro privilegiado para os deputados e senadores e demais autoridades previstas na proposta o Supremo Tribunal Federal ficará menos abarrotado de processos e contribuirá com a celeridade dos autos de sua responsabilidade, evitando, assim, a ocorrência de prescrição, motivo pelo qual o Estado perde o direito de punir os delitos praticados pelos acusados.

Desta forma, ter-se-á um Supremo mais eficiente e ágil, podendo reduzir consideravelmente o sentimento de impunidade que vem se disseminando em grande parte da população brasileira. Um sentimento transformado em indignação e ódio quando está diante das estatísticas. Conforme disse o senador Álvaro Dias em sua proposta inicial, que se trata de um “privilégio odioso.” Essa proposta de Emenda à Constituição foi votada pela segunda vez no Senado Federal, sendo aprovada, na sequência, foi encaminhada para a Câmara dos Deputados onde aguarda julgamento (BRASIL, Diário do Senado Federal, Ano LXXII, nº 73, 1º de jun. de 2017).

Ressalta-se que a PEC 10/2013 foi proposta no ano de 2013 e somente no ano de 2017 que o Senado decidiu dar prosseguimento no assunto. Neste momento em que os debates sobre política e escândalos envolvendo parlamentares são constantes. Espera-se que a Câmara dos Deputados também vote em favor desta proposta para extinguir o foro privilegiado. Resta apenas aguardar e ver qual o posicionamento que os deputados irão adotar.

### 3.2.3. Entendimentos em Relação ao Corréu Quanto ao Foro Especial

Para sanar qualquer forma de dúvida em relação à extensão das prerrogativas dos congressistas, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Súmula 245 para esclarecer que: “A imunidade parlamentar não se estende ao corréu sem essa prerrogativa.”

Neste diapasão, o Supremo Tribunal já decidiu questões relacionadas à participação de coacusados em processos de sua competência, devido à hipótese de conexão ou continência dos autos.

Ocorre que pelo fato da não inclusão dos corréus no alcance das imunidades, então mesmo se tratando sobre o mesmo crime os processos serão de competências distintas, ou seja, deverão ser separados, além disso, as prerrogativas concedidas ao acusado, parlamentar, não se estenderão ao corréu.

Neste passo, o STF já proferiu jurisprudência nos seguintes termos:

STF: competência penal originária por prerrogativa de função: atração, por conexão ou continência, do processo contra co-réus do dignitário, que, entretanto, não é absoluta, admitindo-se a separação, entre outras razões, se necessária para obviar o risco de extinção da punibilidade pela prescrição, cujo curso só se suspende em relação ao titular da imunidade parlamentar, desde a data do pedido de licença prévia: jurisprudência do Supremo Tribunal (Inq 1720 QO, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgamento em 21.6.2001, DJe de 14.12.2001).

Portanto, a questão do corrêu aparentemente estava resolvida, se não fossem decisões recentes da instituição, a fim de atrair o corrêu ao foro especial.

Em caso recente, no STF, inquérito nº 4347, tem como réu o senador Romero Jucá, refere-se a crimes praticados por particular contra a administração em geral, o relator do caso o Ministro Edson Fachin decidiu manter um dos corrêus com foro especial.

Esta decisão foi fundamentada no sentido de que a atração de um corrêu à prerrogativa de foro de um dos denunciados, não ofenderia o direito à ampla defesa, do devido processo legal, bem como das garantias do juiz natural apesar do entendimento jurisprudencial do STF.

Além disso, aduz que em casos excepcionais pode-se haver exceções, quando relevante ao deslinde da ação.

Nesse sentido, oportuna é a transcrição do argumento proferido em decisão no Inq/4347 do STF, o qual excetua o enunciado da Súmula 245 da Suprema Corte, aos casos relacionados à separação do processo em que possui coacusado.

[...] Na atual jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem-se entendido que as normas constitucionais sobre prerrogativa de foro devem ser interpretadas restritivamente, o que determina o desmembramento do processo criminal sempre que possível, mantendo-se sob a jurisdição especial, em regra e segundo as circunstâncias de cada caso, apenas o que envolva autoridades indicadas na Constituição (AP 871 QO, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma). Nesse mesmo sentido: INQ 3.802 AgR (Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma); INQ 3.014-AgR (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno); INQ 3515-AgR (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno) e INQ 2.903-AgR (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno). Por outro lado, também está assentado não violar as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal a atração por continência ou conexão do processo do corrêu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados (Súmula 704), desde que as circunstâncias da investigação assim imponham, como hipótese excepcional.

Claro está, portanto, que o Supremo tem proferido decisões que estão abrindo portas para novos entendimentos, em relação à norma já consolidada pela própria instituição.

Vale observar que tem jurisprudência recente do STF que mais uma vez coaduna com o entendimento de atrair o corrêu para o foro especial de um dos denunciados, conforme assevera a Ministra Rosa Weber em decisão:

[...] Havendo detentores e não detentores de prerrogativa de foro acusados na mesma causa penal, a atual jurisprudência desta Suprema Corte aponta no sentido de proceder ao desmembramento como regra, salvo se algum motivo excepcional recomendar o julgamento conjunto. Desmembramento efetivado no caso concreto, com ressalva do corréu relativamente ao qual imbricadas a tal ponto as condutas que inviabilizada a cisão. (...) (Inq 2.560, Rel. Min. Rosa Weber, Dje de 23.5.2017).

Em face das considerações expostas, importa dizer que está havendo a extensão da interpretação da norma constitucional e sumular, outrora considerada em seu entendimento restritivo.

Deste modo, percebe-se que o judiciário por meio da hermenêutica jurídica tem conseguido fazer com que a norma alcance fatos que não haviam sido pensados antes, dando a extensão necessária à aplicabilidade da norma constitucional, conferindo uma interação com a realidade (Barroso, 2010).

Ressalta-se, para maiores esclarecimentos que, segundo Barroso (2010, p. 309), a “hermenêutica jurídica é um domínio teórico, especulativo, voltado para a identificação, desenvolvimento e sistematização dos princípios de interpretação do Direito”. A qual tem por finalidade a interpretação da norma.

### **3.3. Desde a Expedição do Diploma, os Membros do Congresso Nacional não Poderão ser Presos, Salvo em Flagrante de Crime Inafiançável**

A imunidade em relação à prisão proporciona ao deputado federal e ao senador a garantia de não serem presos. Exceto quando referir-se a crime inafiançável e o congressista for preso em flagrante delito.

Segundo entendimento doutrinário tem-se que:

Quanto a prisão, estatui-se que, salvo flagrante de crime inafiançável, os membros do Congresso Nacional não Poderão ser presos dentro do período que vai desde a sua diplomação até o encerramento definitivo de seu mandato por qualquer motivo, incluindo a não reeleição (SILVA, 2014, p. 540).

Diante desta prerrogativa um tanto abonadora, é importante discutir sobre a prisão civil motivada pelo inadimplemento da pensão alimentícia.

Em virtude da importante função do alimento para com a vida, sendo para tanto o combustível necessário a uma vida saudável. Refletindo na educação, no lazer, na dignidade.

Ademais, “[...] os alimentos são prestações atinentes à satisfação das necessidades vitais de quem não pode provê-las por si” (Maluf e Maluf, 2016, s. p.).

O autor ainda complementa que o dever de prestar alimentos,

Decorrem, pois do vínculo de parentesco, da declaração de vontade ou da prática de ato ilícito, que é devida por aquele, denominado alimentante, que dispõe de recursos, à outra parte, denominada alimentado, que está impossibilitada de prover-se às próprias expensas (MALUF e MALUF, 2016, s. p.).

Pensando em tudo isso a legislação brasileira adotou uma série de providências para fazerem com que pais e mães cumprissem com o dever de prestar alimentos aos filhos.

Por conseguinte, fez por bem aplicar medidas extremas para que a norma pudesse ter um grau mais elevado de efetividade, autorizando a prisão civil daquele que descumprir a obrigação de sustentar o filho, como meio de coagir o indivíduo a prestar alimentos.

A prisão civil que ganhou respaldo na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso LXII com os seguintes termos “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel.”

Desta feita (Maluf e Maluf, 2016, s. p.) afirma que:

A decretação da prisão por dívida alimentar tem respaldo na jurisprudência pátria, devido ao fato de que a medida tem por escopo fundamental a preservação da vida, mas essa admissão da prisão do devedor verifica-se no caso em que os três últimos meses de pensão não tenham sido pagos.

A prisão civil por alimentos serve de garantia a proteção dos direitos fundamentais da criança.

Deste modo, ressalta-se que em relação aos parlamentares, Bulos (2008, p. 891) afirma que:

Com o advento da Emenda Constitucional nº 35/2001, a prisão civil do deputado ou senador, nas hipóteses constitucionalmente permitidas, isto é, dever alimentar ou infidelidade depositária, Poderá ser decretada sem a necessidade do consentimento de sua respectiva Casa Legislativa.

Desta forma, Vasconcelos (2016, s. p.) ensina que a prisão civil por dívida alimentícia também foi abarcada pela norma constitucional que oferece imunidade aos parlamentares que deixarem de prestar alimentos aos filhos.

O autor ainda acrescenta que a “[...] única hipótese admitida [...]” de prisão em relação às prerrogativas parlamentares é a prisão em flagrante por crime inafiançável.

Por outro lado, a sociedade já tem presenciado outras formas de ver um parlamentar preso, como no caso de prisão determinada por sentença penal condenatória transitada em julgado.

De acordo com Vasconcelos (2016, s. p.) o Supremo Tribunal Federal (Inq. 540, rel. Min. Celso de Mello, DJ 9-4-1991) “[...] tem admitido por meio de sua jurisprudência a prisão decorrente de condenação penal definitiva.”

Quando se estuda a imunidade parlamentar no que diz respeito à prisão, não se pode deixar de mencionar o caso da prisão cautelar do senador Delcídio do Amaral Gomez, a qual foi decretada em 24 de novembro de 2015.

Por meio da Ação Cautelar nº 4039, tendo como relator o Ministro Teori Zavascki, o senador teve sua prisão decretada, a qual restou, ainda, determinada a remessa imediata dos autos ao Senado Federal, nos termos do parágrafo 2º do Artigo 53 da Constituição Federal, para que a Casa respectiva decidisse sobre a manutenção da prisão, por meio do voto da maioria dos seus membros.

Como já estudado, foi necessário para a ocorrência de uma escorregada decisão de decretação de prisão de um parlamentar, que a prisão fosse realizada em flagrante delito e ainda motivada por um crime inafiançável.

Analisando a decisão prolatada nos autos da Ação cautelar nº 4039 é possível verificar que restou configurado os requisitos necessários a possibilitar que tal fato ocorresse, presume-se que as devidas cautelas foram tomadas para que no futuro não houvesse nenhuma ilegalidade que induzisse o processo a algum tipo de nulidade, afirmação que pode ser aduzida por meio da decisão.

A decisão passou pelo crivo da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, para analisar a presença de todos os requisitos necessários a efetiva prisão de forma lícita.

Deste modo, a Segunda Turma entendeu que restaram fundamentadas as hipóteses suscitadas pela decisão.

Considerou a existência da demonstração da situação de flagrância e a necessidade de garantir a ordem pública e a instrução criminal (Artigo 312 do Código de Processo Penal).

Para melhor elucidar tal afirmação, segue transcrito trecho da decisão, conferido pelo Supremo Tribunal Federal, que elucida o risco da ordem pública e o dever de garantir a instrução criminal:

(...) Na espécie, o Procurador-Geral da República requerera medidas restritivas de liberdade em relação às pessoas mencionadas pelo fato de empreenderem esforços para dissuadir outrem de firmar acordo de colaboração premiada submetido à homologação do STF. As tratativas dos ora investigados com o pretense beneficiário do referido pacto compreendiam desde auxílio financeiro destinado à sua família, assim como promessa de intercessão política junto ao Poder Judiciário em favor de sua liberdade. Nas conversas gravadas, os interlocutores discutiram a possibilidade de o senador interceder politicamente junto a Ministros do STF para a concessão de

“habeas corpus” que beneficiasse o pretense colaborador na delação premiada. A Turma anuiu haver estado de flagrância na prática do crime do art. 2º, “caput” e § 1º, da Lei 12.850/2013 (“Art. 2º. Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa: ... § 1º. Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa”), porquanto os participantes atuavam com repartição de tarefas e unidade de desígnios (STF, AC nº 4036 Referendo- MC/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, 25.11.2015; STF, AC nº 4039 Referendo- MC/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, 25.11.2015).

Constata, ainda, que a situação de flagrância ficou evidente, por estar configurado o crime de Organização Criminosa da Lei 12.850/2013, o qual é caracterizado como crime permanente, o que torna possível efetuar a prisão a qualquer momento, nos termos que segue:

[...] Dos delitos apontados como praticados pelo senador consta, dentre eles, o de organização criminosa — crime permanente —, a contemplar não só a possibilidade de flagrante a qualquer tempo como até mesmo a chamada “ação controlada”, nos termos da Lei 12.850/2013 [...] A hipótese presente é de inafiançabilidade, nos termos do CPP [“Art. 324. Não será, igualmente, concedida fiança: ... IV - quando presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva (art. 312)”]. Segundo a Turma, a decisão ora referendada teria como um de seus principais fundamentos a garantia da instrução criminal, das investigações, aliado à higidez de eventuais ações penais vindouras, tendo em vista a concreta ocorrência e a possibilidade de interferência no depoimento de testemunhas e na produção de provas, circunstâncias que autorizariam a decretação da custódia cautelar, nos termos da jurisprudência da Corte. Assim, a necessidade de resguardar a ordem pública, seja pelos constantes atos praticados pelo grupo [...], pela fundada suspeita de reiteração delitiva, pela atualidade dos delitos [...], ou ainda pela gravidade em concreto dos crimes, que atentariam diretamente contra os Poderes constitucionalmente estabelecidos da República, não haveria outra medida cautelar suficiente para inibir a continuidade das práticas criminosas, que não a prisão preventiva (STF, AC nº 4036 Referendo- MC/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, 25.11.2015; STF, AC nº 4039 Referendo- MC/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, 25.11.2015.).

Na decisão tornou evidente que no âmbito da situação em que os crimes vinham sendo praticados e, por estarem presentes os requisitos que ensejam a prisão preventiva, não foi cabível a concessão de fiança. Fato descrito como crime inafiançável, conforme demonstrado.

Ensina Silva (2014, p. 272) que “[...] se o crime for daqueles que admitem liberdade provisória, o tratamento a ser dado ao congressista há de ser idêntico ao dos crimes afiançáveis, ou seja: *vedada a prisão.*”

Por outro lado, conclui-se que o acusado, parlamentar, ao praticar um delito que contenha requisito suficiente e necessário à aplicação das prisões cautelares, estas poderão ser decretadas. Tendo em vista que o crime tornou-se inafiançável. Esse entendimento também se extrai da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Bulos (2008, p. 891) alude que:

Prepondera a seguinte regra: o congressista, independentemente de licença prévia, poderá sofrer qualquer espécie de prisão penal, seja provisória (temporária, em flagrante por crime afiançável, preventiva, por pronúncia, por sentença condenatória recorrível), seja definitiva (prisão por sentença condenatória transitada em julgado), ou prisão civil, para compeli-lo à restituição de objetos ou à satisfação de alimentos.

Portanto, para que seja decretada a prisão de um parlamentar é necessária a prática de crime de extrema gravidade, pois terá que demonstrar a inafiançabilidade e a situação de flagrância do crime em comento. O que justifica a difícil efetivação de prisão de parlamentar.

Ainda, existem doutrinadores que divergem desse argumento, ao aduzir a impossibilidade de prisões cautelares, pregando à risca o que prevê o dispositivo legal.

Entretanto, em que pese estas discussões, o Supremo Tribunal Federal manifestou de forma a decretar a prisão preventiva do então senador, coadunando com a doutrina que argumenta neste sentido. Ao agir assim, a Corte prezou pelo respeito à norma e a segurança jurídica e instrucional do processo ao cumprir com os preceitos constitucionais de forma a assegurar uma decisão justa, no que diz a observância e preservação das prerrogativas parlamentares.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As imunidades parlamentares possuem como premissa a independência e a autonomia do Poder Legislativo no desempenho de sua função, a fim de garantir a Separação dos Poderes e a manutenção do Estado Democrático de Direito. Em virtude disso, o legislador prevê no texto constitucional prerrogativas, como as imunidades: material ou real, formal ou processual, de prisão, foro especial, de testemunhar e de incorporação às forças armadas. Por sua vez, esses institutos têm ganhado contornos distintos e estão se distanciando do propósito para o qual eles foram estabelecidos.

O estudo se ateve a abordar especificamente as imunidades parlamentares presentes no artigo 53 e seus parágrafos, no que tange aos deputados federais e aos senadores da República.

O objetivo geral da pesquisa foi demonstrar a função da imunidade parlamentar como garantia do princípio da separação dos Poderes, bem como seu papel no fortalecimento do Poder Legislativo, além de mostrar as distorções que vem ocorrendo neste instituto.

Ao final, demonstrou-se que para garantir a perpetuação do Estado Democrático de Direito é necessário que as prerrogativas de função exerçam o papel para o qual foram criadas e não tomem rumos distintos, contribuindo para o enfraquecimento do Poder Legislativo com a perda de credibilidade perante a população.

Ademais, diante do atual cenário político e das posições defendidas pelo Supremo Tribunal Federal, o estudo mostrou que há proposta de reestruturação do instituto das imunidades, conforme suscitou Uadi Lammêgo Bulos.

Apesar das imunidades parlamentares serem prerrogativas conferidas ao Poder Legislativo, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal tem estendido a prerrogativa de foro para ex-parlamentares, assim como para coautores, nos casos entendidos como excepcionais.

Além disso, percebeu-se que no caso da imunidade em relação à prisão cautelar tem doutrinadores que se posicionam no sentido de não caber as prisões cautelares aos detentores das prerrogativas como André Ramos Tavares. Por outro lado Uadi Lammêgo Bulos argumenta no sentido de possibilitar sim a aplicação de qualquer espécie de prisão aos parlamentares, como a prisão preventiva, prisão temporária, dentre outras.

A fim de solucionar essas discussões, o Supremo Tribunal Federal, analisando o caso concreto, decidiu no sentido de aplicar prisão cautelar a parlamentar quando preso em flagrante e presentes os requisitos que a ensejam, sob o fundamento de que o crime torna-se inafiançável.

Por conseguinte, demonstrou-se que a imunidade de prisão é um instituto passível de extinção, tendo em vista a existência de outro instituto constitucional, o *habeas corpus*, que poderia desempenhar essa função, a fim de coibir qualquer forma de ilegalidade, sem causar qualquer prejuízo aos parlamentares. Buscando com isso a idoneidade integral do Legislativo.

Esta pesquisa trouxe ainda a proposta do Ministro Luís Roberto Barroso objetivando a limitação do foro privilegiado para, assim, garantir que a prerrogativa de foro cumpra o seu papel de proteção ao livre exercício da função, proporcionando mais agilidade e eficiência no deslinde da ação e deixar de servir como instrumento de impunidade.

O estudo abordou, também, o posicionamento do Senado Federal diante do instituto das imunidades, pontuando os atuais entendimentos e posicionamentos dos parlamentares diante das prerrogativas. Verificou-se que tem uma proposta de Emenda à Constituição em andamento, a qual foi aprovada pelo Senado com a finalidade de extinguir o foro especial por prerrogativa de função, extinguindo para isso o parágrafo 1º do art. 53 da Constituição Federal de 1988. Buscou examinar a fundamentação utilizada pelos senadores no momento de proferir seus votos e, assim, concluir que parte do Legislativo acredita que existem prerrogativas que estão intrinsecamente ligadas à impunidade e, por isso, devem ser abolidas do ordenamento jurídico a fim de atender ao clamor social e na garantia aos princípios constitucionais.

Diante do exposto, notou-se que independentemente de como a doutrina se posiciona ou como o texto constitucional prevê prevalecerá as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Percebeu-se que o Poder Legislativo possui instrumentos que cumprem a sua finalidade de garantir um legislativo forte, livre e independente. Todavia, são facilmente utilizados como tenda para encobrir fatos criminosos. Surgindo aí a necessidade de restringir prerrogativas senão abolir algumas, conforme proposto, para reduzir a insatisfação social e o desprestígio do Poder Legislativo.

Portanto, notou-se que parte do Legislativo tem se conscientizado de que determinadas imunidades parlamentares devem ser extintas da norma constitucional, para atender ao clamor social pelo fim da impunidade e demonstrar que o Legislativo preza sim pelo princípio da isonomia, até o ponto em que possa garantir uma representatividade com parlamentares idôneos e uma República digna.

Além disso, demonstrou ser necessária uma maior participação do povo na política, já que é da população que emana todo o Poder. Motivo pelo qual o povo necessita se unir a fim de reivindicar melhorias onde acreditar ser essencial, objetivando seu próprio bem comum. O

Poder emanado de um povo unido é capaz de efetuar consideráveis mudanças em uma sociedade, pois como bem ensinou Rousseau (2011), nada poderá ser feito ao contrário do desejo dessas pessoas, cabendo ao Estado, apenas reconhecer.

Por fim, percebe-se que as imunidades parlamentares possuem sua importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito, no entanto, é notória a necessidade de haver uma análise nestes institutos a fim de verificar em até que ponto estas imunidades estão sendo úteis e cumprindo com a função para qual foram criadas. E a partir de então, realizar as alterações cabíveis nos institutos para assim extinguir com qualquer forma de benefícios que não atendam ou que ultrapassem aos interesses da República Federativa do Brasil.

Ademais, uma grande parte sociedade tem demonstrado seu desejo por mais transparência na prática dos atos públicos, pois diante das diversas acusações feitas a alguns parlamentares, o sentimento de impunidade tem se alastrado pelo país, e por isso deve ser tomada algumas providências em relação à efetividade das imunidades conferidas a função de parlamentar, haja vista, que tais prerrogativas vem sendo utilizadas como escudo de proteção por alguns parlamentares antiéticos e que desprezam os valores sociais.

Observa-se então, que a limitação do foro por prerrogativa de função proposto pelo Ministro Luis Roberto Barroso, reflete no momento, uma das opções mais prudentes a serem tomadas, na medida em que faz alterações em questões processuais e mantém o foro especial.

Outra questão é o dever que o cidadão tem para com o seu país, de lutar pelos seus direitos e pelos seus interesses, de sair nas ruas reivindicando seus direitos fundamentais, de se unirem em busca do melhor para o Estado, porque todo o poder emana do povo, conforme a Constituição Federal de 1988, e o povo deve usufruir desse Poder fazendo valer sua vontade, quando em benefício de todos.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para a discussão deste tema, que é bem atual, e suscita acalorados debates tanto na área Jurídica, quanto no Poder Legislativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVENA, Norberto. **Processo Penal Esquematizado**. 6 ed. São Paulo: Método, 2014.
- BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. 5. Ed. Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro: 1999. Disponível em: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui\\_barbosa/FCRB\\_RuiBarbosa\\_Oracao\\_aos\\_mocos.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf)>. Acesso em: 20 de set. de 2017>.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/2321120/>>. Acesso em: 18 fev. 2017.
- BOSIGNOLI, Valéria Oneto. **Abuso de Imunidade**. Rev. Direito, Rio de Janeiro, v.3, n. 6, Jul/Dez. 1999. Disponível em: <[http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999B/art\\_abusoimunidade.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999B/art_abusoimunidade.pdf)>. Acesso em: 08 de out. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal de 1988**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- \_\_\_\_\_. **Código de Processo Penal**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. Dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal, alterando o *caput* e os parágrafos. **Lex**: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm)> Acesso em: 15 de mar. 2017.
- \_\_\_\_\_. Diário do Senado Federal, Ano LXXII, nº 73. Votação. Parecer nº 97 de 2017-PLN-SF; p.74-86; 261-272. Brasília- DF. 1º de jun. de 2017. Disponível em:<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=01/06/2017&paginaDireta=00262>> Acesso em: 14 de out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. Parecer nº 96, de 2017-PLN-SF, relator Senador Randolfe Rodrigues. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>> Acesso em: 14 de out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10/2013. Min. Álvaro Dias. Redação Inicial. Altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>>. Acesso em: 14 de out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 510/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 01-02-1991, DJU de 19-04-1991, p. 4581. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20708>> Acesso em: 14 de out. de 2017.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3.932 e Petição 5.243, Rel. Min. Luiz Fux, j. 21-6-2016, 1ª Turma, DJE de 9-9-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627488>>. Acesso em: 06 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Julgamento Questão de Ordem AP 905, 1ª Turma, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, 01-09-2015, arquivado em: 23/02/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=298878&caixaBusca=N>> Acesso em: 14 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Julgamento Questão de Ordem AP 606, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJE de 18-9-2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20708>> Acesso em: 28 de nov. de 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 245. A imunidade parlamentar não se estende ao corrêu sem essa prerrogativa. In: \_\_\_\_\_. **Súmulas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Ação Penal nº 536 Questão de Ordem- Minas Gerais, p. 75, Rel. Min. Roberto Barroso. AÇÃO PENAL CONTRA DEPUTADO FEDERAL. QUESTÃO DE ORDEM. RENÚNCIA AO MANDATO. PRERROGATIVA DE FORO. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630081>>. Acesso em 04 de out.2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Petição nº 5.875 Distrito Federal. Queixa-crime. Manifestação de Parlamentar veiculada, no caso, em meio de comunicação social (“twitter”). Imunidade Parlamentar Material. Alcance dessa garantia Constitucional. Rel. Min. Celso de Mello, 17 de Jun. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Pet5875.pdf>> Acesso em: 06 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Informativo: **Senador e prisão preventiva** (1,2,3). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo809.htm>> Acesso em: 10 de set. 2017

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal nº 937 Rio de Janeiro: Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação de competência. Min. Rel. Roberto Barroso. Brasília-DF, 10-02-2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP937QOrelator.pdf>>. Acesso em 02 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inq/4347, Rel. Edson Fachin. 06 de Set. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=204&dataPublicacaoDj=11/09/2017&incidente=5096860&codCapitulo=6&numMateria=128&codMateria=2>>. Acesso em 05 de out. 2017

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHAYAMITI, Carla Akemi Fontolan. **Imunidades Parlamentares e corrupção brasileira**. (Monografia). Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente-SP: 09 jun. 2017. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/Juridica/article/view/5993/5703>>. Acesso em: 13 de out. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8 ed. Curitiba: Positivo, 2014.

GOMES, Luiz Flávio e BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares**. 2015. Disponível em: <<https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/315644894/das-imunidades-e-prerrogativas-dos-parlamentares>>. Acesso em: 07 de set. 2017.

HORTA, Raul Machado. **Imunidades Parlamentares**. Revista de Informação Legislativa, 1967. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180793/000349585.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 31 de jul. de 2017.

KRIEGER, José Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 ag. 2017.

MALUF, Carlos Alberto Dabus e MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Curso de direito de família**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas 2014.

PADULA, Edgard. **As imunidades parlamentares no Brasil após a emenda constitucional n. 35/2001 e a atual crise ética do legislativo**. Dissertação (Mestrado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1186/1/Edgard%20Padula.PDF>> Acesso em: 03 de out. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: Princípios de Direito Político**. ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SPITZCOVSKY, Celso e MOTA, Leda Pereira da. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Método, 2013.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Disponível em: <<https://app.saraivadigital.com.br/leitor/epub:169348>> Acesso em: 10 de set. de 2017.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VASCONCELOS, Clever. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.