

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

Cássia Assunção

IMUNIDADES PARLAMENTARES NO BRASIL

PARANAÍBA, MS

2017

Cássia Assunção

IMUNIDADES PARLAMENTARES NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Etiene Maria Bosco Breviglieri.

PARANAÍBA, MS

2017

A873i Assunção, Cássia

Imunidades parlamentares no Brasil/ Cássia Assunção. - - Paranaíba, MS:
UEMS, 2017.

39f.; 30 cm.

Orientadora: Profa Dra. Etiene Maria Bosco Breviglieri.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Universidade
Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba.

1. Imunidade parlamentar. 2. Princípio da igualdade. I. Assunção,
Cássia. II. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade de
Paranaíba, Curso de Direito. III. Título.

CDD – 342.05581

Bibliotecária Responsável: Susy dos Santos Pereira- CRB1º/1783

CÁSSIA ASSUNÇÃO

IMUNIDADES PARLAMENTARES NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em:/...../.....

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Etiene Maria Bosco Breviglieri (Orientadora)

Prof. Dr. Juliano Gil Alves Pereira

Profa. Dra. Sílvia Leiko Nomizo

A Deus, a minha amada Rafa, minha filha, meus pais, Cássio e Ivanda, as minhas irmãs Carina e Camila, ao meu sobrinho Cassinho, aos meus afilhados Guilherme e Aguiar, ao meu noivo Paulo Henrique. Aos meus avós maternos Amador e Geralda e avó paterna Cândida (*in memoriam*). Por todo o amor, dedicação, paciência e carinho. Por ser quem eu sou e por tudo que alcancei.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me deu a vida, saúde e força e me confortou nos momentos mais difíceis. E pela oportunidade que me abençoou de ter ingressado nesta universidade.

A minha família por acreditar e me incentivar durante este curso. Vocês foram de grande relevância me dando segurança e a certeza de que não estava sozinha nesta caminhada.

Em especial a minha filha Rafa. Uma pessoa companheira, amiga, madura, meiga, marrentinha, mas de um coração enorme, cheio de alegria. Princesa quero agradecer a você nesse momento tão especial em nossas vidas, digo, nossas porque nunca nos separamos e nem vamos. Esse momento é tanto meu quanto seu. Lembra quando você me acompanhava na faculdade, assistia todas as aulas e até copiava as matérias? Então, esse momento está sendo concretizado, mas sem você eu não teria conseguido. Muitas das vezes eu não tinha com quem te deixar daí eu te levava pra faculdade junto comigo, e isso ocorreu inúmeras vezes e me recordo que até os professores brincavam que você iria ser bacharel em direito antes mesmo de concluir o segundo grau.

Querida filha, foram tantos momentos de lutas e também de vitórias, e hoje quero agradecer a você por todo o seu carinho, respeito, por todo o seu amor, sua paciência, sem dizer o seu incentivo sempre me apoiando e depositando sua confiança em mim. Nessa oportunidade, reitero toda a minha gratidão, meu apreço, meu amor incondicional por você. Não tenho palavras para descrever o significado que é ter você como minha filha, meu orgulho, minha vida, por quem eu luto todos os dias.

Agradeço ao meu noivo Paulo Henrique, pela cumplicidade, pelo companheirismo, pela sua compreensão nas vezes que ora não pude acompanhá-lo nos seus eventos políticos por estar em período letivo, mas nem por isso nunca nos afastamos e o nosso amor foi se solidificando, é tanto que chegamos até a ficarmos noivos.

Também aos meus colegas de trabalho Fabiana, Márcia, Thaís, Laíza, Conceição e Miguel pelo companheirismo e paciência. Pois muitas das vezes tive que me ausentar por conta de estágios e mesmo assim sempre me apoiaram me dando força e honrando o nosso trabalho com honestidade e excelência.

Agradeço aos meus pastores Jordames, Neire, Ione e a Missionária Sueli pelas orações, conselhos e palavras de ânimo nos momentos em que achei que não iria conseguir. Meus sinceros agradecimentos.

Ao motorista do ônibus Emerson, por todo o carinho e presteza com todos os estudantes. Sem falar que os nossos aniversários eram bem próximos.

Agradeço as amizades conquistadas ao longo desse curso Marlon, Barbara, Rayane, Karina, Rudiere, Dieime, Ronair, Luana, Júlia, Mateus, Regiane e aos caros colegas formandos.

A minha professora orientadora Dr^a. Etiene Maria Bosco Breviglieri, pela disponibilidade e conhecimentos dispensados para a realização deste trabalho, que com sua competência possibilita aos seus alunos um vasto aprendizado por meio do seu conhecimento.

A todos os mestres que tive que através do conhecimento compartilhado, me proporcionaram caminhos que hoje posso vislumbrar um futuro promissor.

Aos professores do Núcleo de Prática Jurídica deixo meus agradecimentos pela paciência e experiências partilhadas no período de estágio a Prof. Rilker, Manoel, meus sinceros agradecimentos. Vou sentir falta dos nossos fartos cafés da manhã, acompanhados de requeijão e queijo mineiro.

Agradeço aos mestres participantes da banca examinadora, Dr. Juliano Gil Alves Pereira e Dr^a. Sílvia Leiko Nomizo, que dividiram comigo esse momento tão importante, que por meio de toda sua experiência e competência na área jurídica irão contribuir com grande relevância ao meu trabalho de conclusão de curso. Não poderia jamais deixar de compartilhar esse momento tão importante da minha vida com vocês, visto que com esmero executam suas atividades, servindo de exemplo não só a mim, mas a todos os colegas de formação.

“Um líder de atitude deve conseguir manter a conexão emocional com os profissionais, sempre buscando potencializar as qualidades únicas de cada um”.

Surama Jurdi

RESUMO

A imunidade parlamentar é compreendida como prerrogativa indispensável outorgada para o exercício da função de representante do povo e para o fortalecimento e independência do Poder legislativo. A doutrina identifica duas espécies de imunidades: a imunidade material, que garante a liberdade de expressão ao parlamentar, e a imunidade formal, que ampara a liberdade pessoal. A pesquisa fez um relato histórico acerca do aparecimento dessas prerrogativas, verificando que não há um único posicionamento acerca do seu nascimento, contudo todos os doutrinadores concordam quanto o ressaltante valor da contribuição inglesa. No Brasil, as imunidades parlamentares existem desde a Constituição imperialista de 1824. Em seu progresso, houve alterações positivas e negativas até chegar à contemporânea redação constante na Constituição Federal de 1988. A finalidade da elaboração desses benefícios não foi para benefício individual do parlamentar e sim da Instituição a qual ele concebe. No entanto, ao longo da história, têm chegado ao conhecimento da sociedade, através dos meios de comunicação de massa, os mais variados casos de abusos dessas imunidades, que nem sempre receberam a devida penalidade, somente deixaram manchas na figura do Legislativo. Daí avaliar-se: até que ponto as imunidades resguardam a instituição ou servem somente para privilegiar seus detentores? A Constituição traz imunidades e garantias aos detentores de funções do Estado, Poder Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público, dessa forma, legitimando o tratamento distinto prescrito aos seus membros em face do Estado Democrático de Direito e do próprio Princípio da Igualdade. Cabe, no entanto examinar se o direito conferido a determinado grupo, da forma como é interpretado e apreendido concebe prerrogativa ou privilégio. O trabalho não pretendeu esgotar os debates a cerca de tema tão relevante, complexo e polêmico, além de sempre atual. Muitas discussões e questionamentos ainda surgirão.

Palavras-chave: Imunidade. Prerrogativa. Constituição. Democracia.

ABSTRACT

Parliamentary immunity is understood as an indispensable prerogative granted for the exercise of the function of representative of the people and for the strengthening and independence of the legislative branch. The doctrine identifies two kinds of immunities: material immunity, which guarantees freedom of expression to the parliamentarian, and formal immunity, which protects personal freedom. The research made a historical account of the emergence of these prerogatives, verifying that there is not a single positioning about its birth, yet all the doctrinators agree on the salutary value of the English contribution. In Brazil, parliamentary immunities have existed since the imperialist constitution of 1824. In its progress, there were positive and negative changes until arriving at the contemporary drafting constant in the Federal Constitution of 1988. The purpose of the elaboration of these benefits was not for the individual benefit of the parliamentarian and yes of the Institution which he conceives. However, throughout history, the most varied cases of abuses of these immunities, which have not always received a due penalty, have only come to the attention of society through the mass media, and have only left spots on the figure of the Legislative. Hence, to assess: to what extent do immunities protect the institution or serve only to privilege its holders? The Constitution brings immunities and guarantees to holders of functions of the State, Legislative, Executive, Judiciary and Public Prosecutor's offices, thus legitimizing the distinct treatment prescribed to its members in the face of the Democratic State of Law and the Equality Principle itself. It is, however, necessary to examine whether the right conferred on a particular group, how it is interpreted and seized conceives prerogative or privilege. The paper did not intend to exhaust the debates about such a relevant, complex and controversial topic, as well as always current. Many discussions and questions will still arise.

Keywords: Immunity. Prerogative. Constitution. Democracy

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 IMUNIDADE PARLAMENTAR	12
1.1 Histórico	12
1.2 Fundamentos	19
1.3 Imunidade e Inviolabilidade	20
2 ESPÉCIES DE IMUNIDADES	21
2.1 Imunidade Material	21
2.2 Imunidade Formal	24
2.3 Outras Imunidades	26
2.3.1 Prerrogativa de foro em razão da função	26
2.3.2 Testemunho limitado	26
2.3.3 Imunidade militar	26
2.3.4 Imunidade no estado de sítio	26
3 IMUNIDADE FRENTE AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE	28
3.1 Imunidade e o Estado Democrático de Direito	29
3.2 Privilégio ou prerrogativa?	32
CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS	39

INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar sempre despertou interesse quanto a sua origem, legitimidade e valor no mundo político. As garantias parlamentares sempre foram objeto de questionamentos pelos mais diferentes divisões da sociedade, sobretudo no que diz respeito a seu alcance, e até mesmo quanto à autêntica necessidade de sua essência. Historicamente não há um posicionamento privilegiado com relação ao aparecimento da imunidade. Doutrinadores e historiadores discordam tanto quanto ao período quanto ao local de nascimento.

As prerrogativas parlamentares estão presentes em diferentes países: nos regimes econômico-capitalista ou socialista, nos regimes de governo presidencialista ou parlamentarista, no sistema de república ou das monarquias, nos Estados unitários ou federativos, mesmo que sejam somente peculiares.

O principal objetivo é contribuir com a compreensão do tema, tendo como premissa o fortalecimento das instituições democráticas. O assunto é abordado de maneira objetiva e clara, buscando desempenhar os aspectos históricos e jurídicos relevantes que propiciaram o aparecimento das imunidades parlamentares, manifestando-se os seus avanços ao longo dos séculos, os tipos de imunidades e as formas como foram recepcionadas pelas Constituições Brasileiras, trazendo para tanto posicionamentos de estudiosos renomados.

Com isso, é feita uma análise sobre as imunidades nas Constituição Brasileiras, dando início pela Constituição Imperialista de 1824, seguindo para a Constituição Republicana datada de 1889 e pelas demais, até chegar à de 1988, com sua aplicação e alterações. Pressupõem-se como elementos inerentes ao princípio da igualdade constitucional, o Estado Democrático de Direito, a constitucionalidade, a legalidade e a observância de direitos e garantias fundamentais, além da presunção de que todos são iguais 10 perante a lei. Dessa forma, conclui-se que os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas ações. Na visão de Silva (2009, p. 216), o conceito de igualdade e desigualdade é relativo, havendo necessidade de se confrontar e contrastar duas ou várias situações para se questionar se o tratamento é igual ou discriminatório.

Utilizando-se das palavras de Silva (2009, p. 215): [...] o princípio (da igualdade) não pode ser entendido em sentido individualista, que não leve em conta as diferenças entre grupos. Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual – esclarece Petzold – não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em

consideração pela norma, o que implica que o ‘iguais’ podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados relevantes pelo legislador [...]. No que se refere à democracia, Azambuja (2008, p. 245), traz definição clássica: “Ela é o governo do povo pelo povo, o regime político em que o poder reside na massa dos indivíduos e é por eles exercido, diretamente ou por meio de seus representantes” Sendo o parlamentar representante do povo e detentor das prerrogativas da imunidade, cabe a ele agir respeitando as regras legais e morais no sentido de não macular a imagem do Legislativo.

O instituto da imunidade está a serviço não do parlamentar, mas da Instituição, portanto, não deve ser utilizado como privilégio pessoal, mas como garantia do pleno e livre exercício da atividade legiferante.

O estudo aborda também as principais mudanças ocorridas com a promulgação da Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001, que alterou significativamente o artigo 53 da Constituição Federal de 1988, sua abrangência material e formal, e se realmente os objetivos propostos por esta foram atingidos. Objetivos esses que pretendiam impor limites aos excessos e abusos cometidos por parlamentares que denegriam a imagem do Legislativo, comprometendo assim o respeito pela Instituição.

A Emenda Constitucional n. 35 /2001 mantém para Deputados e Senadores a inviolabilidade civil e penal, por quaisquer de suas opiniões palavras e votos. A alteração da imunidade formal extinguiu a necessidade de prévia aprovação da Casa respectiva para o processamento criminal do parlamentar; porém, o Parlamento poderá sustar o andamento da ação penal; restando mantida a proteção contra prisão aos membros do Congresso.

Dessa forma, a polêmica que surge é se deve ser mantida a imunidade formal ou apenas a material. Existem posicionamentos diversos a respeito. Serão apresentados os mais relevantes. O trabalho é construído em quatro capítulos, da seguinte forma: inicia-se pela introdução; o segundo capítulo aborda a conceituação, histórico e o fundamento da imunidade; o terceiro traz a evolução das imunidades nas Constituições Brasileiras, com suas respectivas alterações; o segundo apresenta as espécies de imunidades o terceiro traz indagações sobre privilégios e prerrogativas; e, por fim, a conclusão.

A metodologia empregada para obter o resultado sugerido é o estudo exploratório de escritores conceituados, análises das imunidades nas Constituições além de pesquisas em artigos científicos e sites da internet. Valeu-se o método dedutivo de pesquisa.

1 IMUNIDADES PARLAMENTARES

“O meu ideal político é a democracia, para que todo o homem seja respeitado como indivíduo e nenhum venerado”.

Albert Einstein

1.1 Histórico

A imunidade parlamentar no Brasil surgiu desde a primeira Constituição Federal, ainda no período imperial, garantindo aos componentes da casa legislativa a imunidade parlamentar. Sendo que em todas as constituições do Brasil esse instituto auferiu ampliações e ainda ressalvas, no que diz respeito à sua abrangência.

A primeira constituição do Brasil foi criada em 25 de março de 1824 por Dom Pedro I e tinha o nome de “Constituição Política do Império Brasil, nessa constituição já era garantidos aos Senadores e Deputados às imunidades e inviolabilidades (prerrogativa Material), tendo essas imunidades resguardo nos artigos 26,27 e 28 da constituição de 1824”.

Conforme a Constituição de 1824, assim dispõe seus artigos 26,27 e 28:

Art. 26. Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelos julgamentos, que articularem no exercício dos seus cargos.

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

Art. 28. Se determinado Senador, ou Deputado for proferido, o Juiz, suspendendo todo o imediato processo, dará conta á sua referente Câmara, a qual determinará, se o procedimento deva prosseguir, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.

Como demonstrado nos artigos referidos acima, pode-se notar que era garantida ainda a segurança da imunidade à prisão, sugerindo que nenhum senador ou deputado poderia ser preso, senão nos fatos ali expressos, sendo eles por prisão em flagrante “delito Pena Capital” ou nas ocorrências permitidas pelas casas legislativas.

Com a criação dessa primeira constituição pode-se observar a grande influência dos preceitos constitucionais francesas, no que se alude o amparo de parlamentares brasileiros contra procedimentos criminais.

Depois de ter surgido a primeira constituição em 1824, por conseguinte após 67 anos, foi criada a chamada “Constituição dos Estados Unidos do Brasil”, que em 24 de fevereiro de 1891, e que previa:

Art. 19. Os deputados e senadores são invioláveis por seus conceitos, vocábulos e votos no exercício do encargo.

Art. 20. Os Deputados e os Senadores, desde que tiverem recebido diploma até a nova, eleição, não poderão ser presos, nem autuados criminalmente, sem precedente licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Nesta ocorrência, levado o processo até fala exclusivamente, a autoridade processante despachará os autos á Câmara atinente, para resolver sobre a origem da acusação, si o réu não preferir pelo julgamento imediato.

No que se alude às imunidades parlamentares a única pendência desta constituição para a de 1824 é que, no final do seu artigo 20, ela consente que o parlamentar que estivesse respondendo por processo criminal que desistiu da prerrogativa processual.

Cabe falar também que, na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, no que se mencionam às imunidades, elas eram omissas durante o estado de sítio, porem o STF interferiu em meados dos anos de 1897 e 1898, definindo que as imunidades permanecessem durante esse período.

Em 16 de junho de 1934, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, tendo as imunidades anunciadas em seus artigos 31 e 32, onde aprovavam a imunidade material e a imunidade formal, garantindo que os parlamentares não poderiam ser autuados e nem presos, entretanto garantindo as mesmas prerrogativas da constituição anterior, outorgando o melhor exercício das funções pelos componentes do parlamento no seu pleito.

Segue abaixo o texto dos artigos 31 e 32 da CEUB/34:

Art. 31. Os Deputados são invioláveis por suas ideias, palavras e votos no exercício das funções do mandato.

Art. 32. Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até á expedição dos diplomas para a legislatura seguinte, não poderão ser autuados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Este direito é extensivo ao suplente imediato do Deputado em exercício.

§ 1.º A prisão em flagrante de crime inafiançável será logo informada ao Presidente da Câmara dos Deputados, com a remessa do auto e das declarações assumidas, para que ela determine sobre a sua legalidade e conveniência e permita, ou não, a formação da culpa.

§ 2.º Em tempo de guerra, os Deputados, civis ou militares, incorporados ás forças armadas por licença da Câmara dos Deputados, ficarão subordinados ás leis e obrigações militares.

Embora o texto constitucional da mesma, se referisse somente aos Deputados, o artigo 89, § 2º, dizia que: “Os senadores tem imunidade, auxílio e ajuda de custo semelhante aos dos Deputados e estão sujeitos aos mesmos obstáculos e incompatibilidades”

Apesar disso esta Constituição teve um período curto de vigência, aproximadamente 2 (dois) anos pois, nesse momento histórico o Brasil passava por uma grande fragilidade política devida ao grande movimento conhecido como Revolução Comunista em meados de 1935. Nessa ocasião a Revolução descumpriu a Constituição de 1934, e fez com que as imunidades fossem transgredidas, emissários de partidos políticos que eram desfavoráveis a Revolução, foram perseguidos e presos por serem adversos ao governo.

Descendente do golpe da ditadura conhecido como, “Novo Estado de Getúlio Vargas” em 1937, no dia 10 de novembro de 1937 foi outorgada a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, embora nessa ocasião ainda fossem aprovadas tais imunidades, essas eram reduzidas e só funcionavam durante o funcionamento do parlamento. Tal Constituição previa em seus artigos:

Art. 42. Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus componentes poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável.

Art. 43. Só ante a sua atinente Câmara responderão os membros do Parlamento Nacional pelas ideias e votos que, derem no exercício de suas funções; não estarão, contudo, livres de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje á moral publica ou provocação publica ao crime.

Parágrafo único. Em caso de manifestação contrária á existência ou independência da Nação ou incitamento á subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, revelar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.

De acordo com esses artigos acima mencionados, nessa constituição os parlamentares não tinham autonomia, independência para representar o povo e expressar suas opiniões.

Mais adiante com o fim da era Vargas no final do ano de 1945, houve o fim do regime autoritário. A Presidência da República foi assumida pelo General Eurico Gaspar Dutra que venceu a eleição, e a assumir, vindo a proclamar naquele mesmo ano mais exatamente em 18 de setembro de 1946, a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil sendo restituído o Congresso Nacional (senadores e deputados) bem como os direitos e garantias dos cidadãos garantidos por esta Carta Magna.

Art. 45 - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de

crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 1º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão expedidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que defina sobre a prisão e permita, ou não, a constituição da culpa.

§ 2º A Câmara interessada decidirá sempre pelo voto da maioria dos seus membros.

§ 3º Em se tratando de crime comum, se a licença para o processo criminal não estiver resolvida em 120 (cento e vinte) dias, contados da apresentação do pedido, este será incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado, independentemente de parecer.

Salienta-se que aos Deputados Estaduais a Constituição não fazia ação às imunidades, porem a Constituição de cada Estado da federação instituiu e garantiu as imunidades aos parlamentares.

Em 24 de janeiro de 1967 a Constituição da Republica Federativa do Brasil, foi outorgado, já que produto de um golpe militar em meados de 1964, vindo manter o mesmo teor da Constituição de 1946 no que se alude às imunidades e inviolabilidades parlamentares.

Assim menciona o art. 34.

Art. 34. Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 2º Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em Ordem do Dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorrer deliberação.

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por voto secreto, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 4º A incorporação, às forças armadas, de deputados e senadores, ainda que militares, mesmo em tempo de guerra, depende de licença da sua Câmara, concedida por voto secreto.

§ 5º As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial.

Para dar acolhimento acerca de uma pequena alteração sucedida no § 2º, artigo 34, Moraes (2008, p. 436) diz que:

Em 1967, a constituição federal consagrou as imunidades material e formal no artigo 34, prevendo a inviolabilidade do parlamentar, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos; bem como a necessidade de licença da casa respectiva para a prisão e processo. Inovou, porém, ao permitir a concessão tácita de licença para o processo de parlamentar, ao prever que, se no prazo de noventa 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 a licença.

No período em que entra em vigor, a constituição do ano de 1967, foi alterada algumas vezes a começar pela Emenda constitucional 11/78, que dizia que o parlamentar poderia ser autuado, contudo, depois que fosse começada a ação penal, seu seguimento ficaria sob-responsabilidade da casa atinente daquele parlamentar, para que fosse lhe dado à licença, o que muitas das vezes não era conferido, se coincidindo as imunidades formais e materiais.

A seguir no ano de 1982 justamente foi criada a segunda Emenda n. 22/82 transformando o texto do artigo 32 desta constituição, decidindo que os membros do Congresso Nacional deste a expedição do diploma até a inauguração da legislatura, não poderiam ser presos, menos nos casos de flagrante delito por crimes inafiançáveis. E que no acontecimento de flagrante os autos tinham que ser conduzidos para a respectiva casa para que fosse decidida sobre a prisão do parlamentar no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra.

§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável.

§ 2º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão.

§ 3º Nos crimes comuns, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo.

§ 5º Nos crimes contra a Segurança Nacional, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e considerada a gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.

O legislador inovou no que se alude às imunidades do artigo 32, § 3º, decidindo que a referente casa, pudesse por empreendimento da mesa a qualquer momento, deter o processo levando a cessação e não admitindo que o mesmo fosse suprimido.

Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra.

§ 3º Nos crimes comuns, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo.

Com isso, todas as constituições brasileiras acima referidas seguiram o instituto das imunidades parlamentares, mesmo que em muitos casos, pouco empregadas pelos parlamentares, geradas por conturbações políticas abarbadadas naquela ocasião, não deixando de estarem anunciadas nos documentos constitucionais.

Finalmente, na CF/88, a imunidade parlamentar ainda foi amparada a parlamentares. Nessa nova carta magna as imunidades estão previstas no artigo 53, foi emendada pela EC 35/01, Essa Emenda Constitucional foi despachada em 2001, reviu as imunidades parlamentares, pois, as mesmas por estarem superadas não acatavam os anseios da população brasileira.

Artigo 53 antes da Emenda Constitucional, previa:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por seus conceitos, expressões e votos.

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

§2º - O indeferimento do pedido de licença ou a falha de deliberação interrompe a prescrição enquanto existir o mandato.

§3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão enviados, dentro de vinte e quatro horas à Casa atinente, para que, pelo voto secreto. Da maior parte de seus membros, resolva sobre a prisão e consinta, ou não a concepção de dolo.

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

§5º - Os Deputados e Senadores não serão forçados a testemunhar sobre informações auferidas ou apresentadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes conferiram ou deles receberam informações.

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

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

Depois da Emenda de 35/010:

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

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos à apreciação diante o Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001).

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

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

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

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

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações auferidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001).

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia autorização da Casa respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001).

§ 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 cometidos fora do ambiente do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com o cumprimento da medida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001).

Por meio disso, é de se compreender que no texto original antes da EC, a prisão e procedimento do parlamentar eram dependentes à precedente licença da atinente casa a qual pertencia aquele parlamentar, com a Emenda de 35/01 foi determinado que o STF comunicasse a casa a qual competia aquele parlamentar, para que resolvesse no caso de prisão em 24 (vinte e quatro) horas pelo voto da maior parte de seus membros.

1.2 Fundamentos

Imunidades são garantias ao exercício do encargo legislativo, que garantem o direito aberto aos votos, palavras e apreciações, na esfera das funções ou atividades parlamentares, tendem a proteger a Instituição Legislativa, garantindo autonomia e independência frente aos outros Poderes estatais, concretizando, portanto, a democracia representativa desempenhada pela adesão universal. Um dos principais embasamentos que explicam o instituto da imunidade é a afastamento dos Poderes, cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, que nessa medida, reclama não como direito pessoal de seus membros, mas da própria instituição, de formar e aprovar um melhor funcionamento desta.

A doutrina do afastamento dos Poderes, exercitada e conquistada por Montesquieu, previne a existência de três Poderes horizontais, livres e harmônicos entre si, cada um desses poderes controla a função do outro por meio de freios e compensações, para que nem um deles cometa abusos ou violações, de maneira que esta separação estabelece segurança de livre-arbítrio político.

Além disso, assegura Dotti (1998, p. 2003) outro embasamento que explica a imunidade parlamentar é a validade do Estado Democrático de Direito, situado dentre os direitos fundamentais, assegurados na Constituição, como a igualdade e o direito a um processo justo e legalmente regulado. Frente a isso, o Estado Democrático é aquele alicerçado na força do cidadão como fonte de legitimação da soberania popular.

Dotti (apud MORAES, 2005, p. 394) baseia as imunidades parlamentares da seguinte forma:

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

Uma sociedade democrática em que todos os Poderes da República estão contidos na Constituição, as garantias parlamentares, por motivos funcionais, devem permanecer existindo dentro dos limites indispensáveis à consecução das atividades que lhe são essenciais. Embora, segundo Moraes (2005, p. 284), a doutrina tende a aludir-se a imunidade como inviolabilidade, referindo-se a supressão da punibilidade. Objeto que será estudado a seguir.

1.3 Imunidade e Inviolabilidade

As prerrogativas individuais dos parlamentares foram concebidas por meios de proteção às instituições e não às pessoas, tendo como atributos estáveis: a inviolabilidade percebida como amparo geral no exercício das funções e a imunidade alcançada como assistência individual contra processos tendenciosos.

Assim, é indispensável à distinção entre ambos os termos (imunidade e inviolabilidade), para que se faça a sua amoldada ligação com as regras dispostas na Constituição Federal.

Na visão de Miranda (1967, apud SANTOS, 2003, p.111-115), as imunidades estão baseadas no livre-arbítrio de pensamento, em benefício de regime democrático.

Depreende-se, então, que as imunidades parlamentares são garantias institucionais do Congresso Nacional. Objetiva garantir à magnitude do exercício das funções legislativas de seus membros, cujo fundamental intuito é a representação dos interesses do povo que os elegeu.

O termo imunidade diz respeito aos direitos, benefícios ou prerrogativas individuais que alguma pessoa desfruta por causa do cargo ou função que cumpre, enquanto que as prerrogativas da inviolabilidade referem-se a pessoas e lugares definidos que estejam livres do ato da justiça.

Diante disso, imunidade é gênero e inviolabilidade é espécie do gênero imunidade. Segundo Brito (2007, p.239 -257), sob o gênero imunidade, podem ser consideradas duas modalidades principais: imunidade material e imunidade formal, que será estudado no próximo capítulo.

2 ESPÉCIES DE IMUNIDADES

2.1 Imunidade Material

Também conhecida como imunidade substantiva, absoluta ou real, ou ainda cláusula de irresponsabilidade ou indenidade, objetiva assegurar a liberdade de expressão dos parlamentares, sendo que eles não responderão, nem penal nem civilmente, por seus conceitos, expressões e votos, no exercício de seus desempenhos no Parlamento ou fora dele. Frise-se que está fora dessa prerrogativa qualquer manifestação de interesse particular, ainda que político, mantendo claro que o que se objetiva resguardar é o interesse público e não o individual.

Damásio (1988, p. 53) conceitua o instituto da imunidade, sob a égide da Constituição de 1967, destacando que a imunidade material é pretexto funcional de desobrigação de pena. Ensina que os parlamentares, desde que realizem o ato no exercício da função, não contestam pelos chamados delitos de opinião de palavra; contudo, deve existir coerência entre o exercício do encargo e o fato empreendido. Finaliza o autor dizendo que, nos fatos referidos e diante da imunidade penal, “os deputados federais e senadores ficavam livres da investigação policial e do processo criminal”.

De acordo com Krieger (2004, p. 17-19), a segurança de imunidade material abrange ainda os atos do parlamentar fora do ambiente proposto para seu desempenho e possui pujança temporal constante ou incondicional, de caráter perene, pois, implicando a inexistência da contravenção penal, mesmo depois do fim da legislatura, o parlamentar não poderá ser inquirido, indiciado ou responsabilizado. Lembra-se que manifestações feitas fora do exercício rigoroso do mandato, mas, em pretexto deste, estarão ainda compreendidas pela imunidade material. Nesta mesma linha de pensamento, Moraes (2005, p. 400), destaca os posicionamentos de Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1967), de Nelson Hungria (Comentários ao Código Penal) e de José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo) que entendem o instituto como “uma causa excludente de crime”, enquanto o posicionamento de Damásio de Jesus (Questões Criminais) é no sentido de “causa funcional de exclusão ou isenção de pena”.

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

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

Segundo Moraes (2005, p. 399), o caso característico deixa de ser aceito como dolo, uma vez que a própria Carta Magna o afasta do encontro do princípio penal.

Destaca-se que a imunidade material é de ordem pública, pretexto pelo qual o congressista não poderá dela desobrigar-se. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo; porém, detalhe que deve ser exposto é que a imunidade material cobre também a publicidade dos debates parlamentares, tornando o jornalista irresponsável ao reproduzi-los, desde que se limite a fazê-lo na íntegra ou em “extrato fiel” o que se passou no Congresso Nacional, conforme Moraes (2005, p. 402). O min. Sepúlveda Pertence entende que:

A inviolabilidade parlamentar elimina não somente a criminalidade ou a responsabilidade criminal do parlamentar, mas ainda a sua responsabilidade civil por prejuízos vindos da manifestação coberta pela imunidade ou pela publicação dela: é a conclusão estável, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado nomeadamente do tema (PERTENCE, 2001, p. 432).

Avançando sobre a diferenciação do desempenho parlamentar frente à imunidade material, o min. Carlos Britto, em inquirição do qual foi relator no Supremo Tribunal Federal, diz o seguinte:

A inviolabilidade não se reduz à esfera espacial da Casa a que compete o parlamentar, seguindo-o muro a fora ou *externa corporis*, mas com uma observação: sua ação tem que se enquadrar nos marcos de um procedimento que se estabeleça em expressão do múnus parlamentar, ou numa extensão apropriado desse mister. De tal modo, não pode ser um predicamento *intuitu personae*, mas duramente *intuitu functionae*, abrigando-se no campo mais estreito, determinável e formal das relações institucionais públicas, seja espontaneamente, seja por natural desenvolvimento; e jamais nas incalculáveis e abertos e cotidianos intercâmbios que permeiam o dia a dia da sociedade civil (BRITTO, 2004, p. 82).

Em se tratando de parlamentar que cumpre outra função pública, Santos (2003, p.172), parte do entendimento de que as imunidades são prerrogativas do mandato, para então completar que devem prosseguir enquanto este estiver protegido, segundo os fatos previstos no artigo 56 da Constituição Federal, in verbis:

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – investido no cargo de Ministro do Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II – licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

Moraes, por sua vez, descreve que:

Afastando-se, voluntariamente, do exercício do mandato, para ocupar cargo no Poder Executivo, o parlamentar não leva a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo e, por via automática, a seus componentes, na atuação das funções particulares. Nem seria admissível perceber que, na condição de Ministro de Estado, Governador de Territórios, Secretário de Estado, permanecesse inviolável, por conceitos, palavras e votos, [...] deixando de cumprir a função legislativa. (MORAES, 2005, p.415)

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

Assim:

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

Estudos confirmam que a finalidade do instituto da inviolabilidade é a assistência do Poder Legislativo contra violações, ataques e coações que possa vir a sofrer em face de outros Poderes.

Com relação à sua natureza jurídica, os doutrinadores instituem distintas classificações. Com isso, Jesus (2005, p. 399) e Santos (2003, p.152) percebem que a imunidade material sugere causa funcional de isenção ou exclusão de pena, analisando que o crime existe apesar disso o bom emprego da pena é excluída.

Silva (2005, p. 534) sustenta que a inviolabilidade tem efeito anterior, ou seja, já que é pretexto de excludente de crime, o fato peculiar deixa de instituir crime.

Para Kuranaka (2002, p. 117), a natureza jurídica da inviolabilidade consiste em uma isenção de responsabilidade de “índole jurídico-constitucional, servindo a razões políticos-constitucionais de liberdade e representação da sociedade”.

Ainda, segundo afirmação de Kuranaka, “Eloy García sustenta a natureza política e não jurídica desta modalidade de garantia.” Embora represente uma garantia, da mesma forma

que a imunidade formal, a inviolabilidade confere ao parlamentar uma proteção de fundo material.

2.2 Imunidade Formal

A imunidade formal é de ordem pública e irrenunciável, uma vez que não é destinada à assistência do parlamentar, mas sim da instituição a qual ele representa. É ainda atinente, já que pelo aprendizado de crime comum, depois de auferida a acusação, o parlamentar será autuado, independente de permissão da referente Casa; e mesmo que conseguida a sustação, o óbice ao processo será somente enquanto persistir o mandato.

É ainda temporária, começando a partir da diplomação e dura até o final do encargo. Imunidade processual ou formal, ainda chamada imunidade adjetiva ou improcessabilidade, garante ao parlamentar a impossibilidade de ser autuado ou continuar preso, ou seja, protege o livre-arbítrio pessoal do congressional, nos casos de prisão ou de processo criminal. Tende a resguardar o parlamentar de ações tendencioso ou prisões eventuais, como ressalta Krieger (2004, p.19).

Para Ferreira (1983, p.629), a imunidade formal “é privilégio que protege os deputados contra a violência dos demais Poderes constitucionais ou dos cidadãos em geral”. Faz, ainda, menção a Laferrière, para conceituar imunidade formal:

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

Kuranaka (2002, p. 176) entende que os termos imunidade processual e improcessabilidade, a despeito de não mais permanecer a necessidade de precedente licença da Casa Legislativa para autuar o parlamentar e ainda não pareça compreender de imediato a caução contra a prisão, marco de origem do “freedom from arrest”, são ainda empregados, uma vez que, consentidos os pressupostos, a proteção poderá se dar por meio da sustação do andamento do processo penal.

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

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

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

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

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

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

Frise-se que o § 2º dispõe que o congressional poderá ser preso, no caso de flagrante por crime inafiançável. Nesta pressuposição, a sustentação da prisão dependerá de autorização da Casa respectiva para que, por meio do voto da maior parte de seus membros, resolva a questão.

Desigualmente da imunidade material ou inviolabilidade, a imunidade formal possui como especialidades a limitação temporal e a relatividade, isto é, só protege o parlamentar pelo período em que cumprir sua função, uma vez que, recebida à denúncia por crime comum, ele será autuado involuntariamente da permissão de licença pela Casa respectiva. Mesmo que conseguida sustação, o óbice ao processo será somente enquanto durar o mandato. Deste modo, é temporária no sentido de que se inicia com a diplomação e persiste até o final do mandato, segundo apregoa Kuranaka (2002, p. 178)

A imunidade formal traz como objeto a segurança da não prisão ao parlamentar, salvo em flagrante por crime inafiançável, bem como a probabilidade de sustar o andamento do processo, se recebida à denúncia por crime sucedido após a diplomação, conforme celebração o art. 53, §§2º e 3º da Carta Magna.

Segundo Kuranaka (2002, p. 178), quanto à classe jurídica, a imunidade formal é de cunho processual, na medida em que permite à Casa Legislativa a sustação do fluxo da ação penal, subordinada a iniciativa de partido e ao voto da maioria de seus membros. Dessa maneira, consegue retardar o processo criminal contra o parlamentar, postergando-o para após o término do seu mandato.

A Emenda Constitucional n. 35, de 2001, acarretou novidades substanciais à imunidade parlamentar concebida pelo constituinte de 1988, o que será estudado com mais detalhe adiante.

2.3 Outras Imunidades

A Constituição de 1988 prevê outros tipos de imunidades, além da material e formal, a saber:

2.3.1 Prerrogativa de foro em razão da função

O texto constitucional atribui aos deputados e senadores foro especial, ou seja, julgamento concretizado diante o Supremo Tribunal Federal para crimes comuns, desde a sua diplomação, subsistente mesmo que o parlamentar esteja temporariamente afastado (artigo 53, § 1º).

2.3.2 Testemunho limitado

É consentido ao parlamentar nomear data e hora apropriadas para depoimento em juízo; contudo, é preferível, por assuntos de consenso entre os Poderes, que se escolha por período em que o Judiciário esteja em funcionamento, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

O parlamentar, às vezes, tem acesso a subsídios oficiais; neste caso, não é obrigado a manifestar-se sobre esses subsídios, nem sobre as suas fontes (artigo 53, § 6º).

2.3.3 Imunidade militar

A incorporação de parlamentares às Forças Armadas, ainda militares e em tempo de guerra ou de paz, está sujeito a permissão e autorização prévia da Casa a que concerne (artigo 53, § 7º).

2.3.4 Imunidade no estado de sítio

A imunidade parlamentar é sustentada durante o estado de sítio; contudo, poderá ser suspensa mediante ordem de dois terços dos componentes da referente Casa, em caso de ações cometidas fora do espaço do Congresso Nacional que sejam inconciliáveis com o cumprimento da medida (artigo 53, § 8º).

As imunidades parlamentares, previstas no artigo 53 da Constituição de 1988, constituem tratamento distinto entre parlamentares e pessoas comuns. A questão é saber: releva-se este tratamento distinto? Frente a questão, se faz indispensável considerar se essa distinção encontra ou não respaldo no ordenamento jurídico vigente.

No capítulo seguinte será discutido sobre a imunidade frente ao princípio da igualdade.

3 IMUNIDADE FRENTE AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Conforme consta no artigo 5º, caput, ao dispor que “todos são iguais diante a lei”, aplica o princípio da igualdade formal, em que todos devem receber o mesmo tratamento, ter as mesmas chances, direitos e obrigações, sem distinção de qualquer natureza.

Diz Silva (2009, p. 212), que o artigo 7º, nos incisos XXX e XXXI, expõe os preceitos de direito material, que impedem distinções instituídas em certos fatores. Os artigos 170, 193, 196 e 205 ainda estão pautados com promessas de procura da igualdade material, ou igualdade incondicional.

Mencionando-se à igualdade, Silva (2009, p. 211) garante que ela “representa o signo essencial da democracia, não aceitando as prerrogativas e distinções que um regime puramente liberal consagra”.

Ainda, segundo Silva (2009, p. 211), apenas se acolhe o tratamento distinto unindo a ideia de igualdade à ideia de justiça referente, que dá a cada o que é de direito, versando este princípio, o da igualdade, em “tratar de modo igual os iguais e de modo desigual os desiguais”.

No entanto, Montesquieu nos informa que:

Ainda que na democracia a igualdade é a alma do Estado, ela é contudo complexa de ser estabelecida, que uma precisão extrema, a esse respeito, nem sempre é apropriado. Basta que se institua um censo que diminua as diferenças até certo ponto; depois, cabe às leis particulares igualar, por assim dizer, as disparidades [...]. (MONTESQUIEU, 2007, p. 59).

Com isso, Kuranaka (2002, p. 191), recomendando ensino de Rui Barbosa, destaca:

A norma da igualdade não versa senão em quinhoar diferentemente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, adequada à desigualdade natural, é que se nota a correta lei da igualdade. O mais são delírios da cobiça, da altivez, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou as desiguais com igualdade, seria desigualdade evidente, e não igualdade verdadeira.

Em virtude disso, não há como se falar em isonomia absoluta, uma vez que a igualdade cartesiana acabaria por levar a iniquidades, tendo em vista que os indivíduos vivem em realidades distintas. Desse modo, a igualdade formal poderia ser modificada em iniquidade se fosse aplicada indistintamente a todos, involuntariamente do nível social, econômico ou mesmo cultural.

O entendimento é de que a lei não deve abordar todos abstratamente iguais, segundo informa Silva (2009, p.213). Assim, o que se proíbem são as distinções arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, conforme Moraes (2005, p. 31), “o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é cobrança clássica do próprio conceito de Justiça”.

Silva (2009, p. 216) propaga que os conceitos de igualdade e desigualdade são atinentes, uma vez que é indispensável que se confrontem e contrastem duas ou diversas circunstâncias para que seja interrogada se o tratamento é igual ou discriminatório. A partir daí, é que a legislação irá tutelar pessoas que se achem em posições distintas ou não.

Sob este prisma, Moraes (2005, p. 368) escreve que a finalidade da Constituição de 1988, ao estabelecer imunidades e garantias aos possuidores das funções do Estado, Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e Ministério Público, é a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da própria separação de Poderes, validando, desta forma, o tratamento diferenciado prescrito a seus componentes, em face do princípio da igualdade.

De tal modo, conclui-se que a imunidade material conferida aos parlamentares não pode ser vista como desrespeito ao princípio da igualdade previsto na Constituição de 1988. O intuito da prerrogativa é a permanência da democracia e do Estado de Direito.

3.1 Imunidade e o Estado Democrático de Direito

Celebra o artigo 1º da Constituição de 1988 que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, tendo como embasamento a soberania (inciso I), segundo a qual “todo poder emana do povo, que o cumpre por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos dessa Constituição”.

Antes de iniciarmos o estudo sobre o Estado Democrático de Direito, compete-nos fazer um breve estudo sobre democracia.

O desenvolvimento do conceito teórico de democracia é, de acordo com a história, o fruto do aprendizado de contínuos e distintos tipos de governos. O conceito de democracia é difícil, tendo seu conteúdo variado por meio dos tempos, segundo ensina Azambuja (2008, p. 246).

A democracia é definida, classicamente, como o governo do povo pelo povo. Trata-se da definição de Aristóteles, que se aludia a povo como homens livres das cidades gregas. Segundo Azambuja (2008, p. 245), não se compreendiam aí os escravos, mesmo sendo maior parte, pois estes não tinham direito algum.

Silva (2009, p. 126) garante que a democracia não se reduz a mero conceito político “abstrato e estático”, sendo distinta por um procedimento de asseveração do povo e de segurança de direitos fundamentais, que foram conquistados ao longo da história.

Acha-se na doutrina três princípios pautados à democracia: o da maioria, o da liberdade e da igualdade. Aristóteles, citado por Silva (2009, p. 129), dizia que a democracia é o governo onde a maioria domina, sendo que a alma da democracia versa no livre-arbítrio, em que todos são iguais.

Assegura Silva (2009, p.133) que a essência da democracia é o acontecimento de o poder residir no povo. Com isso, a democracia faz-se com a pretensão popular, ou seja, junta o povo ao poder, que se concretiza por meio de seus representantes eleitos.

Assim, é por meio do voto que o eleitor confere um mandato a determinado indivíduo, o qual irá representá-lo e, de certa forma, demonstrar sua vontade e resolver por ele. Contudo, conforme a teoria da representação política, o representante não fica ligado aos representados, por não se tratar de relação contratual.

Com a eleição vem à pertinência de confiabilidade, pelo que o parlamentar não se força à vontade de seus eleitores. Mas deveria arriscar cumprir os compromissos de campanha se aspira reeleger-se, uma vez que as eleições são efetivadas periodicamente e pelo menos se tem o conceito de que parte do eleitorado fiscaliza o desempenho dos seus representantes.

Percebida a profundidade da democracia, Piovesan e Gonçalves (2003, p. 2004), por sua vez, em estudo sobre o Estado Democrático de Direito, sugerem como elementos eficazes deste a constitucionalidade, a legalidade e a observância de direitos e garantias fundamentais. É dizer: constitucionalidade como “pacto-jurídico-social”, legalidade como “prevalência do Estado de Direito e do governo das leis e não dos homens” e direitos e garantias fundamentais como “valores éticos da dignidade humana”.

Piovesan e Gonçalves (2003, p.2004) adicionam, também, que no Estado Democrático de Direito há também como base o princípio da igualdade perante a lei, o que se percebe que a lei deve ser aplicada de forma igualitária a todos, involuntariamente de cargo ou função que pratiquem.

Partindo desta conjectura, o Estado Democrático de Direito solicita sejam os atuantes públicos responsabilizados por suas ações. Segundo expressam Piovesan e Gonçalves (2003, p. 205), o exercício da função pública não é assunto satisfatório para que se libere o agente público de atribuições de responsabilidades.

Diante disso, aduzem:

[...] a vítima de um crime tem o direito fundamental à assistência judicial, não podendo a lei abandonar o julgamento do Poder Judiciário dano ou advertência a direito (como prevê a CF/88, no art. 5, inc. XXXV). Ao princípio do livre acesso ao Poder Judiciário conjuga-se o dever do Estado de averiguar, autuar e punir aqueles que praticaram dolo.

Segundo Azambuja (2008, p.265), o constituinte nem sempre faz as melhores escolhas de seus representantes e a própria história tem apontado que o eleitor erra. Ainda a permuta de um por outro não é basicamente a melhor alternativa. Desse modo, o diferencial da democracia é verdadeiramente aprender com os erros. O problema é saber como eleger melhor seus representantes.

Em virtude disso, Azambuja (2008, p. 255) esclarece que os que são contra o regime democrático asseguram que nenhum povo tem muita cultura, senso prático e inteligência para indicar seus governantes nem tampouco capacidade para compartilhar de questões políticas causadas por um governo democrático. Na visão do autor, por tratar-se somente de suposição, sem nenhuma evidência científica ou filosófica, esta afirmação não pode ser aceita nem rejeitada. É dizer:

O que a história e o bom senso nos mostram é que o povo, ao discutir seus interesses, não tem errado mais nem acertado menos do que tem errado e acertado os maiores estadistas ao cuidar dos interesses do povo [...] A verdade é que a capacidade do povo para bem decidir as questões que o regime democrático lhe apresenta não é maior nem menor do que as dos melhores governantes para bem realizar as difíceis e inúmeras pertinências do governo. Se fosse apreciar pelos erros cometidos e pela probabilidade de cometê-los, nenhum povo e nenhum homem poderiam governar.

Do mesmo modo, entende-se que quando o povo erra na opção de seus candidatos, erra tentando acertar. Isso não quer dizer que todos os eleitos são incapazes ou corrompidos, tendo em vista que muitos deles procuram trabalhar com retidão e pelo bem da sociedade.

Sendo o Poder Legislativo eficaz na estrutura do Estado Democrático de Direito, o parlamentar é parte essencial a esta estrutura de representação para a concepção da pretensão geral. Por conseguinte, é indispensável que se outorguem prerrogativas à Instituição, uma vez que indispensáveis para sua independência e agilidade no papel de suas funções por meio de seus membros, que são eleitos pelo povo.

O problema das imunidades é que, em certas ocasiões, não são elas empregadas perfeitamente, ou também por estarem em desarmonia com os interesses sociais, deixam de favorecer o Poder Legislativo e passam a denegrir sua imagem, convertendo-se na ideia de intangibilidade e impunidade de seus retentores, ou seja, passam a ser assistidas como privilégios.

3.2 Privilégio ou prerrogativa?

A expressão prerrogativa procede do latim *praerogativus*, que significa o que vota em primeiro lugar. Na Roma antiga, a *comitia centuriata* eram assembleias populares que objetivavam votar leis e eleger seus magistrados. A escolha era feita no acaso, o que votaria em primeiro lugar.

No significado do Dicionário Aurélio, prerrogativa significa “permissão ou benefício com que se caracteriza uma pessoa ou uma agremiação; prerrogativa, direito; capacidade ou vantagem de que desfrutam os seres de um determinado grupo ou espécie.”

As prerrogativas funcionais tornam-se direito pessoal de seu titular, passíveis de amparo por via judicial quando recusadas ou desobedecidas por qualquer autoridade. O assunto é saber: qual a dosagem de prerrogativa a ser conferida ao legislador, para que ele cumpra bem seu papel? Quais as formas de imunidades que são efetivamente benéficas ao Legislativo?

Responder a esses questionamentos não é tarefa simples; contudo, parte-se da procura da melhor lógica e harmonia entre a distinção e a finalidade perseguida com esse discrimem. De tal modo, se um direito outorgado a determinado grupo é justificável e competente, temos uma prerrogativa; se, apesar disso, trata-se de vantagem injusta e despótica, temos um privilégio.

Logo, é indispensável fazer distinção entre privilégio e prerrogativa. O primeiro estabelece um tratamento de favorecimento e benefício a uma pessoa, em razão da função que ela está acometida, enquanto que o conforme se destina a garantir a independência das Casas Legislativas.

Segundo uma linha mais abrangente, Silva (2009, p. 535), prerrogativas são estabelecidas menos em favor do congressista que da Instituição, e objetivam garantir seu bem-estar diante outros Poderes, para que, dessa forma, possam seus representantes desempenhar as funções com toda a liberdade que o cargo determina.

Kuranaka (2009, p. 196) cita doutrinas de estudiosos renomados sobre imunidades, como o de Nelson de Sousa Sampaio: “justificam-se pelo interesse da coletividade, e não como privilégio simplesmente individual, infrator do princípio da igualdade de todos perante a lei”; o de Pontes de Miranda: “a norma de direito material fez-se indispensável e não ofende os princípios de democracia e de igualdade – convém a eles”; e, por fim, o de Zeno de Freitas: “a imunidade parlamentar é um verdadeiro apoio do regime democrático. Não concebe um privilégio pessoal, insistimos, mas segurança do próprio Poder Legislativo”.

Nessa esteira, posiciona-se Moraes (1998, p. 47), citando Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A necessidade de se garantir ampla liberdade de ação ao parlamentar para o exercício do encargo inspira-se a outorga de certas prerrogativas. Estas são ressalvas ao regime comum, decorrentes não de seu empenho pessoal (pois se assim fossem seriam privilégios), mas do interesse público no bom exercício do mandato.

Pode-se, pois, finalizar que a fundamental causa da existência da imunidade parlamentar é abonar a independência do Poder Legislativo. Supõe-se que o constituinte de 1988, ao prevê-la no texto constitucional, não estava atribulado em privilegiar o parlamentar, mas, sim, resguardar a instituição.

Os contextos exibidos levam a entender que as imunidades concebem proteção ao Poder Legislativo; entretanto, não devem ser abstraídas da realidade e das modificações sociais.

Kuranaka (2009, p. 196), percebe que é oportuna a arguição exibida à imunidade material, ou seja, pelo modo das palavras, conceitos e votos, no exercício do encargo, sem que isso conceba transgressão ao princípio da igualdade. Contudo, assim como no direito inglês, não mais existe o *freedom from arrest*, isto é, a segurança contra a prisão despótica, que ainda se torna “dispensável e retrógrada”, não mais havendo precisão de mantê-la, uma vez que ela não mais se subsume ao padrão de prerrogativa, mas “verte-se aos moldes de fidedigno privilégio”.

A imunidade formal resguarda os parlamentares de prisão, até mesmo de índole civil, salvo em caso de flagrante de crime inafiançável. A sindicância que se faz é saber se, diante da influência processual e do poder de conhecimento da imprensa, há precisão de manutenção de tal imunidade.

Brito (2007, p. 251) argumenta que o atual Estado Democrático de Direito afasta a probabilidade de interferências ineficazes no Poder Legislativo, ou seja, não há mais razão para o prosseguimento da imunidade processual, sobretudo se analisada a experiência de um Poder Judiciário autônomo e livre, como prescreve a Constituição Federal, no seu artigo 2º.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Brito (2007, p. 251) afirma que o § 1º do artigo 53 da Constituição de 1988 já outorga aos parlamentares o foro privilegiado, o que, por sua vez, institui argumento satisfatório para a eliminação da imunidade processual do texto constitucional.

A Emenda Constitucional n.35, de 2001, trouxe como principal novidade consentir que a ação penal contra o parlamentar seja instaurada sem licença prévia da Casa respectiva;

contudo, por outro lado, aceita que esta detenha o andamento da ação, o que dependerá da ação de partido político nela concebido e do voto da maioria de seus componentes.

Importante frisar que não mais se estabelece que esse voto seja sigiloso, o que, de certa forma, dificulta o parlamentar de votar apenas por solidariedade corporativa. Essa modificação pode-se dizer, diminui o desgaste político que o congressista teria frente ao eleitorado.

A despeito das inovações originárias da Emenda Constitucional n. 35, de 2001, o uso das prerrogativas parlamentares, sobretudo a formal, também provoca muitos questionamentos.

Declara Valadão (2002, p.21) que, no proceder de um procedimento penal, em que a Corte Suprema tenha recebido uma acusação contra o parlamentar, estando em curso o processo, com todos os “pormenores procedimentais”, aparece o Congresso e o detém, a partir da iniciativa do partido. Com isso, está-se impedindo a ação judicial, o que pode ocasionar imprevistos processuais de toda sorte tanto no Judiciário quanto no Legislativo além da possibilidade de aparecimento de crises entre os dois Poderes.

A abrangência das imunidades, gradualmente, tem sido submetida a um processo de advertência. Finalmente, a imunidade não pode ser interpretada ou empregada como égide pelo parlamentar, mas sim como acréscimo da pertinência de responsabilidade e segurança da punição de eventuais delitos alheios à função legislativa que, por acaso, venham a acontecer.

É oportuno recomendar o papel do cidadão na preferência de seu candidato, o qual deverá levar em consideração à incumbência que competirá aos governantes, bem como a competência técnica, a segurança, a persistência, o costume e, não menos ressaltante, o histórico da vida pregressa de quem poderá ser um futuro parlamentar. Uma democracia demanda participação do povo nas disposições estatais, o que implica critério e precaução na preferência de seus representantes.

Deste modo, a atitude que se espera do parlamentar perante esse quadro é, sobretudo, de respeito, uma vez que, no Brasil, a imunidade processual provoca uma impressão de impunidade, fazendo com que o instituto, proposto a fortalecer o Legislativo, colabore com o desprestígio junto a conceito público.

Esse desprestígio fica até maior, quando a prerrogativa é empregada em acontecimentos que geram o clamor público.

Diante disso, cite-se um exemplo retirado da Revista Veja, entre muitos outros existentes. Versa-se do caso do deputado estadual Álvaro Lins dos Santos, ex-chefe da Polícia Civil do Rio de Janeiro, integrante do Partido do Movimento Democrático Brasileiro,

PMDB/RJ, que fora eleito para a legislatura 2007/2010, com diplomação auferida em 15 de dezembro de 2006, quando passou a gozar do instituto da imunidade. Neste período, a Justiça Federal emitira mandado de prisão contra ele e outras quarenta e quatro pessoas denunciadas de pertencer à máfia dos caça níqueis, além da prática de crimes por formação de quadrilha e lavagem de dinheiro. Como o parlamentar tinha a prerrogativa de não ser preso em face de processo-crime, o mandado judicial não se cumpriu.

Outro exemplo ressaltante que elucida bem a imunidade de não prisão é o caso da “Operação Dominó”, segundo divulga o site do MPF (4/8/2006, 17h13), sucedido em Rondônia, no qual a Polícia Federal, por meio de buscas, levou à prisão alguns membros da cúpula do Estado, entre eles:

O deputado estadual e presidente da Assembleia Legislativa de Rondônia Carlão de Oliveira e o desembargador do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJ-RO) Sebastião Teixeira Chaves, o Juiz José Jorge e o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RO) Edilson de Souza Silva. Houve ainda a prisão cautelar do procurador de Justiça de Rondônia José Carlos Vitachi e assessores de deputados estaduais.

O Supremo Tribunal Federal decidiu por prevenir o Parlamento de decidir sobre prisão de um deputado envolvido, pois a maior parte de seus membros ainda estava envolvida na organização criminosa, como se adverte da transcrição abaixo:

Operação Dominó: Princípio do Juiz Natural e Imunidade Parlamentar

Ressalvou-se que o presente caso não permitiria interpretação literal da regra restritiva de prisão parlamentar (CF, art. 53, §§ 2º e 3º), e assim recurso que acarretasse a aplicação ativa e eficaz de todo o sistema constitucional. Aduziu-se que a situação descrita nos autos comprovaria incondicional anomalia institucional, jurídica e ética, uma vez que praticamente o contexto dos membros da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia estaria acusado ou denunciado por crime pertinente à aludida organização criminosa, que se ramificaria por vários órgãos estatais.

De tal modo, tendo em conta esta circunstância, ponderou-se que os pares dos pacientes não dispõem de autonomia satisfatória para resolver, já que ele seria o suposto chefe da organização. Em decorrência, salientou-se que aplicar o pretendido dispositivo constitucional, na espécie, acarretaria o efeito antagônico ao buscado pelo ordenamento jurídico. Entendeu-se, pois, que a excepcionalidade do quadro haveria de satisfazer à excepcionalidade da forma de interpretar aplicar e os princípios e preceitos constitucionais. Sob pena de se prestigiar regra de restrição que culminasse na impunidade dos parlamentares.

O Min. Sepúlveda Pertence destacou em seu voto a encontro do art.7º da lei 9034/95, que veta permissão de fiança aos integrantes de crime organizado, o qual envolve o delito de quadrilha. Vencidos os Ministros Ricardo Lewandows-Ki e Marco Aurélio que deferiam o Writ ao embasamento de ser aplicável a imunidade parlamentar. (rel. Min. Carmem Lúcia, 22/8/2006, HC – 89.417/RO).

Informativo 437, de 21 a 25/8/2006, HC 89.417/RO, rel. min. Cármen Lúcia, J.22/8/2006.

A sociedade, de uma maneira geral, tem senso comum contrário dos políticos. Daí a necessidade de reavaliação do instituto da imunidade formal e informação maior do povo nas disposições estatais, sobretudo quanto à preferência de seus representantes.

Segundo uma linha mais abrangente, Azambuja (2008, p.223) afirma que “hoje como no tempo de Tudor, se almejam liberdade e independência para os Parlamentos cumprirem sua obrigação, convém resguardá-los contra ações tendenciosas dos governos e até dos particulares”.

Na visão de Azambuja (2008), o que deve ser evitado, é que os componentes do Parlamento cometam crimes e fiquem impunes, quando do mau uso dos privilégios. Dessa forma, convém que os preceitos constitucionais vigentes sobre a temática sejam repensados, para, ao final, sugerir-se mudanças acerca do instituto, já que o fim do Estado é a contentamento do povo e, para isso, explica-se ou modificam-se as leis, para que esse fim seja contraído.

Existem muitas propostas de emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional, com vistas à alteração do instituto da imunidade parlamentar; além disso, essa ansiedade de modificar o texto constitucional é remota, não sendo desprezíveis as forças que de contínuo existiram em prol da sustentação do amparo.

Com isso, é inconteste que as prerrogativas parlamentares também geram muitas alterações. Mas a tese não está somente situada nos dispositivos constitucionais ou nos motivos de sua vivência: o que deve ser analisado ainda é a conduta dos parlamentares ante de suas prerrogativas.

CONCLUSÃO

A imunidade como instituto jurídico esteve presente desde a Antiguidade, continuando até os dias atuais em muitas sociedades como benefício baseado na preservação da independência e autonomia do Legislativo e tendo por objetivo proteger os representantes do povo, para que estes possam atuar com liberdade e de forma a não se sentirem pressionados ou intimidados no desempenho de suas funções. Esta é a premissa da imunidade parlamentar.

O fortalecimento da inviolabilidade como modo de garantir a autonomia do Parlamento configura-se como componente eficaz no Estado Democrático de Direito. O problema aparece quando essa imunidade, tão indispensável, passa a ser empregada de forma imperfeita, deixando de favorecer o Legislativo para então denegrir a sua imagem, na medida em que surgem as redundâncias e os excessos, como se o mandato eletivo popular estivesse acima das instituições, das leis e da própria Justiça.

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).

Com certeza não se pode recusar a finalidade democrática da imunidade, que é dar vazão ao princípio garantidor da independência e harmonia entre os Poderes da União, para garantir a apropriada representação dos interesses do povo, alimentando, assim, a permanência da democracia; contudo, é de se notar que, no atual Estado Democrático de Direito, a possibilidade de intervenções ineficazes são menores, não havendo mais motivo para manter-se a imunidade formal.

Os questionamentos a respeito da imunidade parlamentar estão longe de se esgotarem, pois a própria mídia, diante dos devotados escândalos envolvendo parlamentares, nos mais variados tipos penais, faz com que as discussões adotem vulto e extrapolem as paredes do Congresso, o que desvirtua a investigação sobre a necessidade da existência de tal instituto. A Emenda Constitucional n. 35, de 2001, atribuiu nova redação ao artigo 53 da Constituição de 1988, gerando alterações que buscavam restringir os excessos cometidos por alguns parlamentares que se aproveitavam das prerrogativas para benefício particular.

Com isso acataram-se em parte os anseios da sociedade; contudo, a imunidade formal processual também dá abertura para que impunidades ocorram, o que, sem dúvida, leva a concluir que ela não alcançou o objetivo proposto.

A necessidade de independência e autonomia do Congresso Nacional é incontestada, mas a ética e a dignidade, ligados a decoro e aos valores sociais, devem estar presentes em toda e qualquer manifestação parlamentar, para que não se profane ainda mais a imagem da Instituição diante a opinião pública. Com a evolução da sociedade, comprova-se um maior anseio na busca pela transparência dos atos públicos. Já não se acolhem com tanta comodidade que os parlamentares atirem por terra a ética e os valores sociais tão indispensáveis em um Estado Democrático de Direito.

Parece-nos inaceitável que pessoas que têm contas a acertar com a Justiça possam sequer ser candidatas. O ideal seria que as normas fossem rígidas desde a filiação aos partidos políticos até a inscrição como candidatas a cargos eletivos.

É indispensável cercear e dificultar a insensatez e a impunidade por todos os lados. Sendo o povo o titular da soberania, a ele cabe a decisão final. A não eleição de indivíduos que respondam a processos ou apresentam casos de suspeita de uso indevido do instituto da imunidade é medida que se impõe no Estado Democrático de Direito. Inviolabilidade por conceitos palavras e votos no exercício da função é oportuno, desrespeito à sociedade é inadmissível.

A imunidade material ou a inviolabilidade consiste em garantir liberdade de expressão, por opiniões, palavras e votos dos parlamentares. Excluem-se daí quaisquer manifestações de interesse notadamente pessoal, pois o que deve ser protegido é o interesse público. Jesus (2000, p. 399) afirma que a imunidade material concede a seu titular incapacidade penal por razões de ordem política, devendo haver nexos entre o exercício do mandato e o fato cometido.

Polêmica surge com a imunidade formal, que protege o parlamentar de prisão, inclusive prisão civil, salvo em caso de flagrante de crime inafiançável, cabendo à Casa respectiva, através da maioria absoluta de votos, resolver sobre a prisão e autorizar a formação de culpa, ou sustar o andamento do processo (artigo 53, § 3º). Dessa forma, façamos nossas as palavras de Kuranaka (2002, p.163): 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.

Dessa forma, convém que as normas constitucionais vigentes sobre a temática sejam repensadas, para, ao final, propor-se modificação acerca do instituto, já que o fim do Estado é

a satisfação do povo e, para isso, interpretam-se ou alteram-se as leis, para que esse fim seja alcançado.

É incontestado que as prerrogativas parlamentares ainda suscitam muitas discussões. Mas a questão não está apenas centrada nos dispositivos constitucionais ou nas 55 razões de sua existência: o que deve ser avaliado também é o comportamento dos parlamentares diante de suas prerrogativas.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2008.

_____. **Constituição (1824). Constituição do Império do Brasil (1824)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 12/08/2017.

_____. **Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 12/08/2017.

_____. **Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 12/08/2017.

_____. **Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 12/08/2017.

_____. **Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 12/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança n. 25579 MC/DF, Tribunal Pleno. Impetrante: José Dirceu. Relator Min.l Sepúlveda **Pertence**. Brasília, DF, 19 de outubro de 2005.

_____. **Constituição (1967). Emenda Constitucional n. 11**. De 13 de outubro de 1978. Altera os dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/> Acesso em: 28 de ago. 2017.

BRITO, Orlange Maria. Imunidade Parlamentar antes e depois da Emenda Constitucional n. 35, de 2001. **Revista de Informação Legislativa Senado Federal**, Brasília, edição especial, n.173 Jan./mar. 2007.

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

FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1983.

JESUS, Damásio E. **Questões Criminais**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. **Temas de Direito Criminal**. 3 série. São Paulo: Saraiva, 2004.

KRIEGER, Jorge Roberto. **Imunidade Parlamentar: histórico e evolução do Instituto no Brasil**. Santa Catarina: Letras Contemporâneas; Oficina Editora Ltda, 2004. 1v.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: J. Oliveira, 2002.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Muraschco. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

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

_____. Imunidades Parlamentares. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, Ano 6, n. 21, p. 45-64, Jan./mar. 1998.

_____. **Direito Constitucional**. 23. ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 56/07). São Paulo: Atlas, 2008.

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. Imunidade Parlamentar no Estado Democrático de Direito. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo, ano 11.p.190-206. Jan/mar. 2003.

REVISTA DOS TRIBUNAIS ano 91, volume 797, março de 2002. p. 1-800. **Repositório de Jurisprudência autorizado pelo Supremo Tribunal Federal**, Proc. 33/85 – DDID (DJU 23.10.1985, P.18.861), registrado sob n. 8, de 31.05.1990 (DJU 06.06.1990, p. 5.171). ed. Revista dos Tribunais.

SANTOS, Miguel Ângelo Ciavareli Nogueira. **Imunidades jurídicas: penais processuais/diplomáticas / parlamentares**. São Paulo: J. Oliveira, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.