

IMUNIDADE PARLAMENTAR

Renata Kelly Soares¹ | Carmen Lúcia Neves do Amaral Costa²

Direito



ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

Na Contemporaneidade a temática “Imunidade Parlamentar” tem despertado crescente interesse, tendo em vista a onda de democratização iniciada paralelamente ao Processo de Globalização e ao movimento de Reestruturação Produtiva em todo o mundo. As garantias parlamentares sempre foram objeto de questionamentos pelos mais diversos setores da sociedade. As prerrogativas parlamentares estão presentes em diversos 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 apenas simbólicas. Porém, 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. Atualmente, as imunidades estão previstas no seu artigo 53, cujo texto original foi modificado pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001, que pretendeu coibir novas situações indesejáveis, diante do crescente descrédito da classe política e das instituições legislativas perante a opinião pública.

PALAVRAS-CHAVE

Imunidade Parlamentar. Proteção. Garantias Parlamentares.

ABSTRACT

Contemporary themes, as the “Parliamentary Immunity”, has aroused increasingly interest, considering the wave of democratization started in parallel with the Process of Globalization and the movement of Productive Restructuring worldwide. The guarantees have always been subject to parliamentary questions by the various sectors of society. The parliamentary pri-

vileges are present in several countries in economic-capitalist regimes or socialist regimes in presidential or parliamentary government, the system of monarchy or republic, in unitary or federal, even if only symbolic. However, as the parliamentary representative of the people and the prerogatives of the holder immunity, it is up to him to act in compliance with the legal and moral rules in order not to tarnish the image of the Legislature. Currently, the immunities are provided for in Article 53, whose original text was modified by Constitutional Amendment. 35, 2001, this sought to curb new undesirable situations, before the growing distrust of politicians and legislative institutions before the public.

KEYWORDS:

Parliamentary Immunity. Protection. Guarantees Parliamentarians.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Santos (2009, p.12), “a imunidade parlamentar sempre despertou interesse quanto a sua origem, validade e importância no mundo político.” Nesse sentido destaca que:

as garantias parlamentares sempre foram objeto de questionamentos pelos mais diversos setores da sociedade, principalmente no que diz respeito a sua abrangência, e até mesmo quanto a real necessidade de sua existência. Historicamente não há um posicionamento único com relação ao surgimento da imunidade. Doutrinadores e historiadores divergem tanto quanto ao período quanto ao local de nascimento (SANTOS, 2009, p.12).

As prerrogativas parlamentares estão presentes em diversos países, tanto nos regimes econômico-capitalista ou socialista, como nos regimes de governo presidencialista ou parlamentarista, no sistema de república ou das monarquias, nos Estados unitários ou federativos, mesmo que sejam apenas simbólicas. Porém, 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 perante a lei (SANTOS, 2009).

Nessa perspectiva, Silva (2009, p. 216 apud SANTOS, 2009, p.13) afirma ser o conceito de igualdade e desigualdade relativo, havendo necessidade de se confrontar e contrastar duas ou várias situações para se questionar se o tratamento é igual ou discriminatório. Ainda segundo Silva (2009, p. 215 apud SANTOS, 2009, p.13):

[...] 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 uma definição clássica quando afirma que: “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 legislativa (SANTOS, 2009).

2 CONCEITO DE IMUNIDADE

Aurélio Buarque de Holanda (2013, [n.p.]), afirma que o vocábulo imunidade tem origem latina e deriva de *immunitate*. Enquanto substantivo feminino traduz a condição de não se estar sujeito a algum ônus ou encargo, significando isenção. Já conforme Alcindo Pinto Falcão (apud KURANAKA, 2002, p. 90), imunidade parlamentar é:

Uma ‘garantia funcional’ em geral bipartida em expediente material e formal, admitida nas Constituições para o livre desempenho do ofício dos membros do Poder Legislativo e evitar desfalques na integração do respectivo quorum.

No âmbito de sua aplicação jurídica, o termo imunidade significa “Direitos, privilégios ou vantagens pessoais de que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce”. (HOLANDA, 1986, [n.p.]). Ainda, conforme o mesmo dicionário, a palavra privilégio origina-se do latim *privilegiu*, significando uma vantagem que se concede a alguém com exclusão de outrem e contra o direito comum. Para Maximiliano (2003, p. 151 apud SANTOS, 2009, p.19), imunidade é “a prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade de palavra, no exercício de suas funções, e os protege contra abusos e violações por parte dos outros poderes constitucionais”.

De acordo com Santos (2003 apud SANTOS, 2009, p.19):

os sujeitos ativos formais das imunidades parlamentares são a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou seja, o próprio Estado Federativo, representado pela União; Estados-membros, representados pelas suas Assembléias Legislativas; e os Municípios, por suas Câmaras de Vereadores. Já os sujeitos passivos, são as pessoas físicas ou jurídicas, que se dizem lesadas ou ofendidas, ou seja, aqueles que suportam as ofensas parlamentares.

3 IMUNIDADE PARLAMENTAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

As imunidades estão previstas no artigo 53 da Constituição Federal, o qual foi modificado pela Emenda Constitucional nº35 de 2001, com a finalidade de coibir situações indesejáveis de parlamentares perante a opinião pública. Conforme Santos (2009, p.31):

O comando do artigo 53, na sua redação primitiva, estabelecia que os deputados e senadores eram invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões palavras e votos, sendo que, desde a diplomação, não podiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável; neste caso, os autos deveriam ser remetidos, em vinte e quatro horas à respectiva Casa, para que ela pudesse deliberar, por maioria de votos, sobre a prisão ou não do parlamentar. Estabelecia, ainda, que os deputados e senadores respondiam por crimes comuns perante o Supremo Tribunal Federal.

O mesmo autor afirma que: "Promulgada em 20 de dezembro de 2001, a Emenda Constitucional nº 35 veio imprimir nova redação às disposições que acham integradas ao art. 53 da Constituição Federal de 1988" e complementa "com o objetivo de rever o sistema de imunidades e inviolabilidades parlamentares, que, ao longo do tempo, tornou-se ultrapassado, não atendendo mais aos anseios de justiça da sociedade." (SANTOS, 2009, p.32)

A redação do artigo 53 antes da Emenda Constitucional nº 35/2001 dispunha das seguintes prerrogativas (SANTOS, 2009, p.32):

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

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

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

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

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

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

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

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

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 35/2001, em 20 de dezembro de 2001, a redação do artigo foi alterada nos seguintes termos (SANTOS, 2009, p.33):

Art. 53, CF. 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 a julgamento perante 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 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 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. (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 licença 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 praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001).

Pode-se observar que a redação primitiva condicionava a prisão e o processo do parlamentar à prévia licença da Casa respectiva. Em sua alteração, há a determinação para que o Supremo Tribunal Federal comunique a Casa a que pertencer o parlamentar, em vinte e quatro horas, nos casos de prisão, para que resolva, pelo voto da maioria de seus membros, sobre a prisão. Quanto às denúncias de crimes cometidos por parlamentares, "depois da diplomação, ao invés de autorização prévia, o Senado e a Câmara, após comunicação oficial do Supremo Tribunal Federal, por iniciativa do partido político a qual pertence o parlamentar, ou pela

maioria dos votos dos parlamentares da respectiva Casa, podem, até que se chegue a decisão final, sustar o andamento do processo.” E ainda, a Casa a que o parlamentar fizer parte terá o prazo de quarenta e cinco dias, improrrogáveis, para apreciar o pedido de sustação, o qual, se aprovado, suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.” (SANTOS, 2009, p.34).

Cabe ressaltar que o *caput* do artigo 53 acrescenta as expressões “civil e penalmente”, definindo que inviolabilidade estende-se a “quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Já o § 3º que trata da imunidade processual, dispõe que a Casa a que pertence o parlamentar permanece com autoridade para decidir sobre os rumos do mandato (SANTOS, 2009). Desse modo, o Supremo Tribunal Federal comunica a tramitação do processo e transfere à Casa a que pertence o parlamentar a responsabilidade pelo processo, nos termos do § 5º. Ressalta-se que as inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 35, ainda permanecem em vigor.

4 ESPÉCIES DE IMUNIDADES

Dentre as imunidades apresentadas na doutrina, são destaque: a imunidade consular, a imunidade diplomática e imunidade parlamentar (material e formal ou processual). Esse estudo se restringirá somente a imunidade parlamentar formal ou processual.

4.1 IMUNIDADE PARLAMENTAR FORMAL

Para Santos (2009, p.40), “a imunidade parlamentar formal é de ordem pública e irrenunciável, uma vez que não é destinada à proteção do parlamentar, mas sim da instituição a qual ele representa.” Sendo também relativa,

já que pela prática de crime comum, depois de recebida a denúncia, o parlamentar será processado, independente de concessão da respectiva Casa; e mesmo que obtida a sustação, o óbice ao processo será apenas enquanto durar o mandato. É ainda temporária, com início a partir da diplomação e perdura até o final do mandato (SANTOS, 2009, p.40).

Esse tipo de imunidade garante ao parlamentar a impossibilidade de ser processado ou permanecer preso, sendo a sua liberdade pessoal amparada, nos casos de prisão ou de processo criminal.

Além disso, a imunidade formal “é prerrogativa que protege os deputados contra a violência dos demais Poderes constitucionais ou dos cidadãos em geral” (FERREIRA, 1983 apud SANTOS, 2009, p.41). Nessa perspectiva, entende que: “os termos imunidade processual e improcessabilidade, apesar de não mais existir a necessidade de prévia licença da Casa Legislativa para processar o parlamentar e embora não pareça abranger de imediato a garantia contra a prisão, [...], são ainda utilizados” (KURANAKA, 2002 apud SANTOS, 2009, p.41) podendo, em alguns casos, a proteção ocorrer por meio da sustação do andamento do processo penal.

A imunidade formal está prevista nos §§ do artigo 53 da Constituição Federal, *in verbis* (SANTOS, 2009, p.41):

Art. 53, CF. 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).

Ressalta-se que o § 2º dispõe que o congressista poderá ser preso, no caso de flagrante por crime inafiançável. Nessa ênfase, a manutenção da prisão dependerá de autorização da Casa respectiva para que, pelo voto da maioria de seus membros, a questão seja resolvida.

Além disso, a imunidade formal possui características especiais, sendo elas: a limitação temporal e a relatividade, ou seja, o parlamentar só terá proteção durante o período em que exercer sua função. Desse modo, a imunidade formal traz como objeto a garantia da não prisão ao parlamentar, salvo em casos de flagrante por crime inafiançável, bem como a possibilidade de sustar o andamento do processo, se recebida a denúncia por crime ocorrido após a diplomação, de acordo o art. 53, §§2º e 3º da Constituição Federal (SANTOS, 2009).

Quanto à natureza jurídica, “a imunidade formal é de cunho processual, na medida em que permite à Casa Legislativa a sustação do andamento da ação penal, condicionada à iniciativa de partido e ao voto da maioria de seus membros. Dessa forma, consegue retardar o processo criminal contra o parlamentar, postergando-o para após o término do seu mandato” (KURANAKA, 2002, p. 178).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imunidade parlamentar é uma prerrogativa do Estado de Direito fundamentada na preservação da independência e autonomia do Legislativo. Tendo por objetivo proteger o parlamentar, o congressista, quanto a atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício de suas funções no congresso. Em sua essência, visa promover a subsistência da democracia e do Estado de Direito, garantindo a liberdade de pensamento, palavra e opinião.

A imunidade garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso (imunidade formal em relação à prisão) ou a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação (imunidade formal processual). Cabe ainda destacar que a Constituição de 1988 para as imunidades parlamentares determina que, em caso de prisão por crime inafiançável, os autos devem ser remetidos, dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formalização de culpa. (SANTOS, 2009).

Assim, apesar do aparato jurídico direcionado à impunidade parlamentar, existe ainda a necessidade de uma revisão mais profunda do assunto, especialmente pelo fato de os parlamentares fazerem uso dessa garantia constitucional em situações de corrupção.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

CAPEZ, Fernando. **Imunidades parlamentares**. 2009. Disponível em: <<http://estudosdedireitoprocessualpenal.blogspot.com.br/2009/02/imunidades-parlamentares.html>>. Acesso em: 20 set. 2013.

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

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Dicionário Aurélio online**. 2014. Disponível em: <<http://www.dicionarioaurelioonline.org/>>. Acesso em: 20 set. 2013.

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

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

PIOVESAN, Flávia. **Imunidade parlamentar prerrogativa ou privilégio?** Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/cadernos/cid180720011.htm>>. Acesso em: 10 fev. 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.

SANTOS, Divani Alves dos. **Imunidade parlamentar à luz da constituição federal de 1988**. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3604/imunidade_parlamentar_divani.pdf?sequence=4>. Acesso em: 25 maio 2013.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Data do recebimento: 22 de julho de 2013

Data da avaliação: 2 de janeiro de 2014

Data de aceite: 13 de janeiro de 2014

1 Acadêmica do curso de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: renatha.propria@hotmail.com

2 Mestre em Comunicação e Cultura – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Especialista em Métodos e Técnicas de Elaboração de Projetos de Intervenção Social - Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG); Especialista em Metodologia do Ensino Superior - Universidade Tiradentes (UNIT); professora da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: amaralpesquisa@hotmail.com