



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

GLAUBER FERREIRA DE LIMA

O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL: ANÁLISE DO
CARÁTER ABSOLUTO E POSSIBILIDADE DE MITIGAÇÃO PARA
RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIMES COMUNS

SOUSA – PB

2017

GLAUBER FERREIRA DE LIMA

O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL: ANÁLISE DO
CARÁTER ABSOLUTO E POSSIBILIDADE DE MITIGAÇÃO PARA
RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIMES COMUNS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jacyara Farias Souza Marques.

SOUSA – PB

2017

GLAUBER FERREIRA DE LIMA

O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL: ANÁLISE DO
CARÁTER ABSOLUTO E POSSIBILIDADE DE MITIGAÇÃO PARA
RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIMES COMUNS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito do Centro de Ciências
Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de
Campina Grande – UFCG, como exigência
parcial para obtenção do título de bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jacyara Farias Souza
Marques.

Data da Aprovação: 16 de março de 2017

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Jacyara Farias Souza Marques – Orientadora

Prof^a. Dr^a. Maria Marques Moreira Vieira

Prof^a Esp. Vanina Oliveira Ferreira de Sousa

À minha mãe, razão de minha vida e
da minha felicidade. À você devo
todas as minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em um primeiro momento a Deus, por estar sempre presente em minha vida, me guiando, protegendo e iluminado meus passos.

À Maria, mãe de Jesus, misericordiosa e amável, por nunca me desamparar nos momentos em que invoquei o seu socorro. É na certeza da fé que alcançamos todos os nossos objetivos e vivemos em paz.

Agradeço também à toda minha família, a eles que jamais deixaram de acreditar em mim, principalmente a minha mãe por ter me criado com todo amor, cuidado e zelo; e a minha avó Aldecir, por ter me dado o afago e aconchego do seu lar durante todo o período acadêmico.

Agradeço ainda, aos meus amigos: Amanda Feijó, Breno Araújo, Caio Araruna, Fransuênia Bezerra, Jean Emmanuel, Laís Mendes, Leon Rodriguez, Tadeu Ribeiro e Valter Lúcio; verdadeiros presentes de Deus em vida, os melhores momentos na Cidade Sorriso foram vividos com vocês. Obrigado por me mostrarem o real significado da palavra felicidade, os levarei comigo sempre.

Por fim, à minha orientadora Dr^a Jacyara Farias, excelente professora e uma amiga fiel que esteve sempre presente quando precisei. Obrigado Jacy por toda dedicação e comprometimento no auxílio ao desenvolvimento do trabalho, mas principalmente, por me tratar como alguém de sua família. Você também tem um lugar reservado em meu coração.

“A Constituição não diferencia o parlamentar para privilegiá-lo. Distingue-o e torna-o imune ao processo judicial e até mesmo à prisão para que os princípios do Estado Democrático da República sejam cumpridos; jamais para que aqueles sejam desvirtuados. Afinal o que se garante é a imunidade, não a impunidade”.

(Min. Cármen Lúcia)

RESUMO

A presente pesquisa tem como escopo o estudo das imunidades parlamentares, destacando o seu caráter absoluto e a possibilidade de sua mitigação para responsabilização dos parlamentares em virtude dos abusos por eles empregados à prerrogativa. Inicialmente, trouxe à tona várias acepções do vocábulo imunidade, partiu-se, em seguida, para o seu conceito, apontando a definição de importantes autores do Direito Constitucional. Nessa diapasão, o trabalho percorre uma explanação histórica do instituto das imunidades, desde seu surgimento, seja o mais remoto em Roma e Grécia antigas, seja o mais recente na Inglaterra do século XIII, até chegar à sua consolidação em fins do século XVIII, mostrando também como funcionou a prerrogativa na França. Posteriormente, definiu-se as suas espécies, herdadas da Inglaterra, a imunidade material – derivada do *freedom of speech* – e a formal – advinda do *freedom from arrest* – destacando as suas principais características. Em seguida, estudou-se as imunidades através das várias constituições brasileiras, desde a Carta Imperial de 1824 até a atual Carta Magna, trazendo as alterações promovidas pela EC 35/2001. Por fim, foi estudado a abordagem inovadora e anômala dispendida pela Constituição de 1988 ao Município, objetivando, com isso, justificar o motivo do Vereador ter sido tratado de maneira diferente dos demais representantes do Poder Legislativo, trazendo à tona o comportamento desses parlamentares em relação às prerrogativas a eles concedidas, as quais podem ser desvirtuadas, em virtude do reconhecimento do seu caráter absoluto pelo STF, quando proferidas no Congresso. Para tanto, utilizou-se da pesquisa exploratória que proporcionará a análise de cada ponto, a fim de que se alcance o objetivo final e a compreensão do tema abordado.

Palavras-Chave: Parlamentares. Prerrogativas. Autonomia.

ABSTRACT

The present research has as scope the study of the parliamentary immunities, emphasizing its absolute character and the possibility of its mitigation for the accountability of the parliamentarians due to the abuses used by them to the prerogative. Initially, it brought up various meanings of the term immunity, then start on to its concept, pointing the definition of important Constitutional Law's authors. In this standard, the paper goes through a historical explanation of the immunities' institute, from its onset, being the most remote in Rome and Greece, or the most recent in thirteenth-century England, until get to its consolidation in the end of the eighteenth century, showing also how the prerogative worked in France. Afterwards, its species were defined, inherited from England, the material immunity - derived from the freedom of speech - and the formal - resulted from the freedom from arrest -, highlighting its main characteristics. Next, Immunities were studied through the many Brazilian constitutions, since the Imperial Letter of 1824 to the present Magna Carta, bringing the changes promoted by the Constitutional Amendment number 35 of 2001. Lastly, was studied the innovative and anomalous approach of the 1988's Constitution to the Municipality, aiming, with that, justify the reason that the Councilor was treated differently from the other representatives of the Legislative Branch, bringing to the surface the behavior of these parliamentarians in relation to the prerogatives granted to them, which can be skewed, due to the recognition of their absolute character by the Brazilian Supreme Court, when uttered in Congress. To do so, were used the exploratory research that will provide the analysis of each point, in order to reach the final objective and the understanding of the theme approached.

Keywords: Parliamentarians. Prerogatives. Autonomy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR: CONCEITO E ORIGEM.....	13
2.1 CONCEITO	13
2.1.1 A imunidade material	15
2.1.2 A imunidade formal.....	20
2.2 ORIGEM DO INSTITUTO.....	23
2.2.1 A imunidade parlamentar na Inglaterra.....	24
2.2.2 A imunidade Parlamentar na França.....	26
3 O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E MUDANÇAS ADVINDAS COM EC 35/2001	28
3.1 A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824.....	28
3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891	29
3.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1934	30
3.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1937	31
3.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1946	33
3.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1967	36
3.7 EMENDA CONSTITUCIONAL N. 01/1969.....	39
3.8 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E EMENDA CONSTITUCIONAL DE 35/2001	42
3.9 DA IMUNIDADE MATERIAL.....	44
3.10 A IMUNIDADE FORMAL.....	45
3.10.1 Foro por prerrogativa de função.....	45
3.10. 2 Da prisão de Parlamentar.....	48
3. 10. 3 Do processo contra Parlamentar	49
4 ANÁLISE DO TRATAMENTO DIFERENCIADO CONFERIDO AO VEREADOR E POSSIBILIDADE DE MITIGAÇÃO DO CARÁTER ABSOLUTO DAS IMUNIDADES PARA A RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIMES COMUNS.....	50
4.1 FEIÇÕES POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS DO VEREADOR NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL BRASILEIRA.....	53
4.2 DAS ATRIBUIÇÕES DOS VEREADORES	56
4.3 DAS PRERROGATIVAS DOS VEREADORES	57

4.3.1 Da Inviolabilidade.....	58
4.4 DA ANÁLISE DO CARÁTER ABSOLUTO CONFERIDO A IMUNIDADE MATERIAL E POSSIBILIDADE DE MITIGAÇÃO PARA RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIMES COMUNS.....	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

A investigação proposta visa analisar o instituto da imunidade parlamentar destacando o caráter absoluto da inviolabilidade e a possibilidade de sua mitigação para responsabilização por crimes comuns.

O instituto das imunidades parlamentares esteve sempre presente no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, desde a Constituição Imperial de 1824 até a de 1988, tendo disciplinamento no atual artigo 53 da Magna Carta, alterado pela Emenda Constitucional n. 35/2001.

Suas raízes estão arraigadas à Inglaterra, essas prerrogativas se dividem em imunidade material e formal. A imunidade material ou inviolabilidade, presente na Inglaterra no *freedom of speech*, se caracteriza por ser aquela que protege o parlamentar, civil e penalmente, contra os possíveis crimes que possa cometer em virtude de suas opiniões, palavras e votos, proferidas no exercício do mandato e em função dele. Já a imunidade formal, processual ou propriamente dita, chamada na Inglaterra de *freedom from arrest*, consiste nas prerrogativas processuais as quais gozam os parlamentares, no que se refere a impossibilidade de prisão, após a diplomação, salvo nos casos de crimes inafiançáveis e na possibilidade de sustação, pela a Casa legislativa a qual pertence, do processo.

No entanto, nota-se um desvirtuamento do instituto, levando-se em consideração o momento político em que vive o país, mergulhado em uma crise ética e moral, principalmente na classe política, em que se vê uma verdadeira deturpação de um instituto historicamente acolhido nas Democracias mais consolidadas do mundo, situação fática que não ocorre pela primeira vez no Brasil, visto que alguns parlamentares utilizavam-se da imunidade formal um verdadeiro escudo, servido como instrumento para a impunidade, diante da dificuldade da concessão de licença para a instauração do processo pois o silêncio era considerado como recusa à abertura do processo, possibilitando que congressistas criminosos ficassem imunes à justiça pela simples omissão dos seus pares, demonstrando um coleguismo legislativo conivente com a impunidade.

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise acerca do caráter absoluto das imunidades e a possibilidade de sua mitigação para a responsabilização dos parlamentares, nos casos de abuso desse direito, analisando as imunidades desde o seu conceito, origem, evolução histórica da aplicação no

Brasil, esclarecendo o tratamento constitucional dado ao Município pela Constituição de 1988 e abordando a figura do Vereador, suas atribuições e prerrogativas de ordem constitucional e regimental.

Ante o exposto, trabalho investigará a inovação contemplada pela Constituição de 1988 quanto ao tratamento jurídico concedido aos municípios, destacando a sua elevação ao patamar de ente da federação, indicando as críticas ao constituinte, trazendo à tona as características da peculiaridade e da anomalia deste ente federado. Em seguida, apontará o surgimento da figura do Vereador, abordando as suas atribuições e, principalmente, o tratamento diferenciado a ele concedido pela constituição em relação ao instituto da imunidade. E, por último, far-se-á um estudo acerca do caráter absoluto da inviolabilidade, ressaltando a possibilidade de mitigação para a responsabilização por crimes comuns. Para tanto, utilizou-se da pesquisa exploratória que proporcionará a análise de cada ponto, a fim de que se alcance o objetivo final e a compreensão do tema abordado.

A importância do estudo em tela se justifica pela peculiaridade do tema do tema em questão, haja vista a necessidade imperiosa de se definir limites e consequências para a atuação arbitrária dos membros do legislativo municipal, estadual e federal, impedindo que uma garantia que lhe fora conferida se torne um mecanismo para a violação latente de direitos também conferidos pela Constituição Federal. Na atuação prática também é visível a importância do estudo deste instituto e seus limites para boa execução das atividades legislativas, como também para análise de possíveis responsabilizações administrativas e judiciais.

Quanto à técnica de pesquisa, é necessário enfatizar a opção pela pesquisa bibliográfica. Assim, através desta, far-se-á uso de artigos publicados em revistas especializadas, doutrinas, legislação e jurisprudência correspondentes, com o finalidade de analisar a possibilidade de responsabilização pelo do uso irregular do referido instituto.

Vale salientar que se tem em mente a divisão do presente trabalho em três capítulos. O primeiro deles buscar-se-á apresentar o conceito de imunidade, momento em que destacaremos as suas espécies, abordaremos também a origem do instituto, desde de Grécia e Roma, até a Inglaterra e a França. No segundo capítulo tratar-se-á do histórico do instituto no Brasil, desde a Constituição Imperial de 1824 até a Carta Magna de 1988, destacando a Emenda Constitucional de n.1/69, que alterou a Constituição de 67, sendo considerada como Carta Magna em

sentido material. E, por último, no terceiro capítulo, abordar-se-á o tratamento constitucional inovador e anômalo concedido aos Municípios pela atual Constituição, apontando a figura do Vereador, a sua imunidade e a possibilidade de mitigação desta para a responsabilização por crimes comuns, no caso de desvio da finalidade da prerrogativa para ataques pessoais a desafetos pessoais, estranhos ao exercício da função parlamentar municipal.

2 O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR: CONCEITO E ORIGEM

O instituto das imunidades parlamentares estiveram sempre presentes no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, desde a Constituição Imperial de 1824 até a de 1988. Através desta prerrogativa, os parlamentares são invioláveis por suas opiniões palavras e votos, no exercício do mandato e em função dele, não podendo ser presos, desde a expedição do diploma, salvo em flagrante de crime inafiançável, e, em se tratando de crime ocorrido após a diplomação, na possibilidade de sustação da ação.

Esta prerrogativa de caráter funcional, concedidas aos membros do Poder Legislativo, objetiva possibilitar uma atuação com liberdade e independência no exercício da atividade política, os protegendo contra abusos e violações por parte do Executivo e do Judiciário, consagrando, assim, o princípio da separação dos poderes. Far-se-á, adiante, a conceituação do instituto, ressaltando as várias acepções da palavra imunidade e a sua origem.

2.1 CONCEITO

A conceituação do instituto da Imunidade Parlamentar mostra-se salutar, uma vez que é a partir dela que será definido o sentido e o alcance desta garantia constitucional concedida ao membros do Poder Legislativo.

Com sua origem no latim, o vocábulo deriva de *Immunitate*. Na definição de Ximenes (2000, p. 516), imunidade parlamentar seria “o privilégio legal concedido a parlamentares, de não responderem a processos por certos crimes cometidos durante o exercício do mandato”. Já Diniz (2012, p. 320) conceitua este instituto, como:

O privilégio que assegura aos parlamentares a liberdade de voto e opinião no exercício de suas funções e proteção contra ações judiciais, abusos e violência por parte de outros Poderes”.

Ferreira (1992) afirma que as imunidades parlamentares são privilégios que asseguram ao congressista a liberdade de voto, crítica e opinião, protegendo-os contra as prisões e coações arbitrárias nos demais poderes constitucionais. É um escudo para salvaguardar a missão dos parlamentares.

Observa-se que, estes dois últimos autores, empregam equivocadamente como sinônimo os termos imunidade e privilégio, o que não pode ser concebido na medida em que este representa uma vantagem de caráter pessoal, criando de fato uma distinção que não se justifica no direito positivado no ordenamento jurídico pátrio.

Assim, admitir a sinonímia para identificar esses dois termos acabaria provocando um paradoxo se considerando-se que o sistema democrático em que vivemos, embasado no princípio da isonomia ou igualdade, segundo o qual todos são iguais perante a lei.

Compartilhando deste mesmo entendimento tem-se Mendes & Branco (2012) que defendem que a imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho do mandato popular, pois tem como escopo assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo.

Para Krieger (2002) a liberdade é pressuposto básico para a atuação do parlamentar, garantia considerada fundamental para o desempenho das funções inerentes à representação dos interesses daqueles que o elegeram, para sua atuação como autoridade. A imunidade aparece como forma de garantir esta liberdade.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a imunidade não é pois um privilégio de certas pessoas, não diz respeito à figura do congressista, mas uma prerrogativa consagrada no direito constitucional brasileiro concedida a toda categoria parlamentar em virtude da função exercida pelos seus membros, tanto em nível federal, como em estadual e municipal, objetivando assegurar o livre e desimpedido exercício desta atividade enquanto durar o mandato, resguardando-a e garantindo maior independência de atuação perante o Executivo e o Judiciário.

Por este motivo, os Deputados, Senadores e Vereadores tem plena liberdade para justificar seus votos e emitir suas opiniões através de palavras, bem como evitar prisões arbitrárias e processos temerários, com exceção destes últimos.

Assim, as imunidades são evidenciadas como produtos de uma construção histórica que foram sendo aperfeiçoadas ao longo do tempo, as quais estão intimamente ligadas à separação dos poderes. Ora, se pudesse o parlamentar ser responsabilizado por outro poder, por suas palavras opiniões e votos ou ainda por atitudes tomadas no desempenho do seu mandato, estar-se-ia diante de uma

intromissão indevida de um poder em outro, conflito que vai de encontro com o princípio da separação dos poderes, o que não seria bom para o estado democrático de direito no qual vivemos.

Para a melhor compreensão do instituto, a doutrina, costumeiramente, divide a imunidade em duas espécies: a imunidade material e a formal.

2.1.1 A imunidade material

O artigo 53, *caput*, da Constituição Federal de 1988 dispõe: “Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente, por qualquer de suas opiniões palavras e votos”. A partir da definição extraída deste dispositivo que a doutrina denomina a imunidade material ou inviolabilidade parlamentar.

Segundo Moraes (2010), a imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos. Hungria (1978, p.188 *apud* Moraes 2010, p. 446), esclarece que jamais se poderá identificar, por parte do parlamentar, qualquer dos chamados crimes de opinião ou crimes da palavra, como os contra a honra, incitamento ao crime, apologia de criminoso, vilipêndio oral a culto religioso, pois a imunidade material exclui o crime nos casos admitidos; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta a incidência da norma penal.

Já Bulos (2012) nos ensina que a imunidade material, substancial ou de conteúdo, também denominada de inviolabilidade é o instituto do Direito Constitucional que proporciona a exclusão de cometimento de ilícito por parte dos parlamentares, seja crime ou contravenção, pois o seu objetivo é proteger a própria função do parlamentar, em nome da representatividade do povo. Serve para que estes, no exercício do mandato legislativo (prática *in officio*) ou em razão dele (prática *propter officium*), opinem, discurssem e votem com inteira liberdade, sem pressões nem constrangimentos. Sua finalidade, portanto, é garantir o pleno exercício da atividade política, mas sem propiciar um injustificável privilégio pessoal.

Diante do exposto, emerge o questionamento sobre qual seria a natureza jurídica da imunidade material, neste ponto a doutrina se divide, porém destaca-se três principais pensamentos: causa excludente de ilicitude, de modo que teria o mesmo papel que as excludentes de ilicitude do artigo 23 do Código Penal; causa excludente da própria criminalidade ou tipicidade, em razão do fato típico deixar de

constituir crime, tendo em vista que a norma constitucional afasta, nesta hipótese, a incidência da norma penal; e, por último, causa de isenção de pena por ser uma prerrogativa "*ratione personae*".

A supracitada divergência é melhor esclarecida por Moraes (2012) e Bulos (2012), que defendem o posicionamento de relevantes penalistas e constitucionalistas de modo que consideram-na como causa excludente de crime, Pontes de Miranda, Nelson Hungria e José Afonso da Silva; como causa que se opõe à formação do crime, tem-se Basileu Garcia e, como causa de funcional de exclusão ou isenção de pena, destaca-se Damásio de Jesus, Aníbal Bruno e Magalhães Noronha.

Nessa seara, para Krieger (2002), a inviolabilidade é uma prerrogativa atribuída aos parlamentares como forma de garantir o exercício da atividade, para a qual foi eleito, da forma mais ampla e com plena liberdade de manifestação, seja pelas palavras proferidas quando da realização dos debates em plenário, das discussões nas comissões, nas declarações de voto e, até mesmo, nos comentários efetuados com vinculação direta à atividade parlamentar. É uma verdadeira cláusula de irresponsabilidade funcional dos parlamentares afetas aos seus atos no parlamento, que evita o processo judicial e disciplinar.

Aduz-se que a imunidade material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressional, sendo passível dessa tutela ou proteção jurídica apenas os comportamentos parlamentares cuja prática possa ser imputada ao fiel cumprimento do mandato legislativo. Inobstante a Constituição de 1988 não tenha repetido a expressão "no exercício do mandato", como ocorreu nas anteriores, arrazoa-se que a inviolabilidade em nada protege o congressista por atos desvinculados a sua função parlamentar. Todavia, a prerrogativa protege também atos praticados fora do Congresso, inclusive na imprensa, desde que vinculados ao exercício do mandato. Faz-se necessário, no caso, a verificação de um nexo de causalidade de entre a manifestação do congressista, ainda que produzidas fora da Casa Legislativa, e sua vinculação ao cargo Deputado, Senador ou Vereador.

Sobre este assunto, ilustra Moraes (2012, p. 448):

A imunidade parlamentar material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressional, sendo passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas comportamento

parlamentares cuja prática possa ser imputável ao exercício do mandato legislativo. A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho dos representantes do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito dessa atuação – parlamentar ou extraparlamentar – desde que exercida *ratione muneris*. Dessa forma, estão excluídas as manifestações que não guardem pertinência temática com o exercício do mandato parlamentar.

Em consonância com o disposto, destaca-se o entendimento de Bulos (2012) que defende que a inviolabilidade representa importante prerrogativa de ordem institucional, e a Carta da República somente legitima a sua invocação, quando o membro do Congresso Nacional, no exercício do mandato – ou em razão deste – proferir palavras ou expender opiniões que possam assumir qualificação jurídico-penal no plano dos denominados *delitos de opinião*. Impõe-se registrar, desse modo, presente esse contexto, que o exercício do mandato atua como verdadeiro suposto constitucional, apto a legitimar a invocação dessa especial prerrogativa jurídica, destinada a proteger, por suas opiniões, palavras e votos, o membro do Congresso Nacional, independentemente do *locus* em que proferidas as expressões eventualmente contumeliosas. É por essa razão que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF) tem destacado o caráter essencial do exercício do mandato parlamentar, para o efeito de legitimar-se a invocação da prerrogativa institucional assegurada, em favor dos membros do Poder Legislativo da União, pelo artigo 53, *caput*, da Carta Política.

Sendo assim, não há que se falar em responsabilidade por perdas e danos, nem em processos por crimes de opinião, porque não há crime, considerando-se que o *caput* do artigo 53 da Constituição Federal contém uma garantia que consagra a irresponsabilidade penal, não constituem crime seus atos; civil, não poderão ser responsabilizados por perdas e danos; administrativas, não sofrerão sanções disciplinares, desde que não se quebre o decoro; e política, não poderá ser destituído por seus eleitores ou pelo partido.

Após a discussão sobre a natureza jurídica do instituto, bem como da sua extensão, põe-se em evidência a importância de tecer observações sobre as quatro principais características estruturantes da inviolabilidade.

Destaca-se que a primeira tem relação com o instituto ser matéria de ordem pública, isso porque essa garantia é concedida a quem ocupa uma posição no Poder Legislativo para que atue com liberdade, podendo expressar a sua opinião de

maneira clara sem preocupar-se com a possibilidade de ser processado em virtude do seu ponto de vista, desde que tenha relação com o exercício de seu mandato.

Tratando deste assunto, Nascimento (2014) aduz que por ser matéria de ordem pública, tal inviolabilidade não é referente à ordem individual ou pessoal do parlamentar, mas sim, em razão do seu exercício na atividade do Poder Legislativo. A prerrogativa não é dada em face do interesse representante popular e sim para o exercício de sua função, que é direcionada para sociedade.

Neste mesmo sentido Rocha (2007, p. 17 e 18) quando diz:

Trata-se de um instituto de ordem pública, ou seja, a imunidade não é dada ao parlamentar, mas é algo vinculado ao exercício do mandato. O interesse a ser protegido não é o do parlamentar enquanto pessoa, mas sim do cargo que ele ocupa. Por isso apenas podem ser objeto de proteção pela imunidade material as ações do parlamentar vinculadas ao exercício da função.

Esse mesmo autor cita como exemplo de distinção entre condutas parlamentares protegidas ou não pela imunidade material o caso do Senador Roberto Requião, quando este disputou o mandato para Governador. Enquanto Senador da República e no exercício de suas funções podia, protegido pela imunidade material, acusar, do que quer que fosse, seus adversários políticos, como o fez no caso da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos precatórios, sendo todos os processos arquivados em virtude da prerrogativa. No entanto, enquanto candidato a Governador, em um comício ou debate com seus adversários, não poderia lançar acusação contra estes sem que isto caracterizasse crime contra a honra, pois estava, enquanto candidato, despedido da proteção conferida constitucionalmente ao parlamentar. A imunidade é funcional e não pessoal, corroborando o que já foi explicitado quando se tratou da extensão do instituto.

Apresenta-se como segunda característica da inviolabilidade a sua irrenunciabilidade que, como o próprio nome já sugere, impede a disponibilidade da prerrogativa pelo parlamentar, de modo que não pode escolher fazer ou não fazer uso da referida garantia, até pelo fato do instituto ser de ordem pública, como já visto, e não um privilégio de quem a possui por determinado período de tempo, tendo em vista que o destinatário é a própria Câmara interessada e não seu membro, mero beneficiário.

Importante a observação feita por Rocha (2007, p. 19) sobre a irrenunciabilidade, quando expressa:

Caso o Supremo Tribunal Federal receba uma denúncia contra parlamentar acusando-o de crime contra a honra, no exercício e em função do mandato, o único caminho acertado é o arquivamento, ainda que o parlamentar não apresente defesa, ou caso apresente, deixe de invocar a imunidade que lhe é garantida constitucionalmente.

Neste mesmo sentido têm-se em Barbosa (1942, p.42 *apud* Bulos 2012, p. 1096):

Tanto não são do Senador, ou do Deputado, as imunidades, que dellas não é lícito abrir mão. Da representação poderá despir-se, demittindo-se do seu lugar no congresso. Mas, enquanto o ocupar, a garantia de sua liberdade adlherirá inseparavelmente ao representante, como a sombra ao corpo, como a epiderme ao tecido celular”.

Distingue-se que esta característica não alcança o parlamentar que, mesmo eleito, se licencia do cargo no legislativo para ocupar outro mesmo que seja na Administração Pública, embora não perca o mandato, perderá a imunidade, visto que a citada prerrogativa pertence ao cargo e não a quem o ocupa. Por este motivo, foi revogada a Súmula 04 do STF que tinha como texto: “Não perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado Ministro de Estado”, conforme BULOS (2012, p.1096).

Como terceira característica, destaca-se o seu caráter absoluto, pois imunizam o parlamentar por todos os atos, referentes ao exercício de sua função, não podendo ser responsabilizado penal, civil e administrativamente. Isto quer dizer que as opiniões, palavras e os votos ligados (as) à sua atividade legislativa são invioláveis como um todo.

Por fim, analisa-se o caráter permanente ou perpétuo da imunidade, na medida em que esta subsiste mesmo após o termino do mandato, acompanhando o parlamentar até mesmo após o fim de suas funções, no sentido de que não pode ele sofrer qualquer sanção por comentário feito durante o seu mandato após o termino deste. Assim, mesmo que o parlamentar o deixe de ser, não poderá ser punido penal ou civilmente por suas opiniões, palavras e votos proferidos (as) durante o seu mandato.

Nesse diapasão, está o entendimento de Rocha (2007, p.19):

Este caráter nos informa que mesmo encerrando o mandato do parlamentar não poderá ser ele acusado, processado e julgado pelos atos cometidos durante o mandato e vinculados ao exercício deste. Entretanto, se analisarmos a conduta do parlamentar a partir de um enfoque no Direito

Penal poderíamos afirmar que essa característica pouco ou algum sentido faz. Vejamos. A imunidade parlamentar retira à conduta do parlamentar elemento da antijuridicidade, elementar ao conceito de crime. Portanto o crime sequer chega a ser concretizado pela falta deste último elemento. Logo não faria sentido perscrutar se findo o mandato parlamentar poderia ele ser acusado por crime cometido durante o seu mandato.

Diante do exposto, entende-se que esta característica não há razão de existir, levando-se em consideração o Direito Penal, pois a inviolabilidade torna a conduta do parlamentar atípica, falta a antijuridicidade, tornando, assim, impossível a caracterização do crime, por falta de elemento necessário a formação deste. Logo, não teria que se falar em perpetuidade da inviolabilidade, levando-se em consideração que as opiniões, palavras e votos emitidos pelos congressistas não caracterizaram crime.

2.1.2 A imunidade formal

A imunidade processual ou propriamente dita pode ser entendida como a prerrogativa concebida aos Deputados, estaduais e federais, bem como aos Senadores de não poderem ser presos, desde a expedição do diploma, salvo nos casos de flagrante de crime inafiançável, e, nos casos da prática de crime após a diplomação, na possibilidade de sustação do processo, objetivando garantir o pleno exercício e desempenho do mandato.

O artigo 53 da Constituição Federal aduz:

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 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

Da simples leitura do dispositivo legal exsurge a possibilidade de perceber que, em se tratando de crime ocorrido após a diplomação, através desta garantia se faz possível a sustação do andamento da ação, por iniciativa do partido político nela representado e pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Assim, desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional bem como das Assembleias Legislativas 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.

Segundo a lição de Bulos (2012) entende-se por expedição do diploma a relação jurídica entre parlamentar e seu eleitorado. Corresponde ao título de nomeação do agente público. O termo inicial da imunidade começa a contar da data da diplomação. Nada tem que ver com a posse; afinal a diplomação pressupõe que o parlamentar se encontra validamente eleito. A partir daí, dá-se o começo da tutela constitucional, que veda a sua prisão e o seu processo.

Mendes & Branco (2012) ensinam que as imunidades formais garantem ao parlamentar não ser preso ou não permanecer preso, bem como a possibilidade de sustar o processo em curso contra ele. A prerrogativa protege o congressista desde a expedição do diploma – portanto antes da posse – até o primeiro dia da legislatura seguinte. Não se admite nem mesmo a prisão cível. No caso de flagrante de crime inafiançável, pode haver a prisão, que, entretanto, somente será mantida se a casa a que o parlamentar pertence com ela anuir, por voto ostensivo e nominal dos seus integrantes.

Silva (2010) esclarece que a imunidade propriamente dita, ao contrário da inviolabilidade, não exclui o crime, antes o pressupõe, mas impede o processo. Trata-se de prerrogativa processual. Para o autor, é esta a verdadeira imunidade, dita formal para diferenciar da material. Ela envolve a disciplina da prisão e do processo de congressistas. Quanto à prisão, estatui-se que, salvo flagrante de crime inafiançável, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos dentro do período que vai desde a sua diplomação até o encerramento definitivo de seu mandato. Podem, pois, ser presos no flagrante de crime inafiançáveis, mas, neste caso, os autos serão remetidos, dentro de 24 horas, à Câmara respectiva, para que, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, resolva sobre a prisão.

Em relação ao processo, o jurista retro mencionado lembra que não será mais necessário a licença prévia da casa para a sua instauração, inovação trazida pela EC 35/2001. Agora, recebida a denúncia contra parlamentar, por crime ocorrido após a diplomação, o STF dará ciência a Casa respectiva. Contudo, partido político nesta representada poderá pedir à referida Casa a sustação do andamento da ação, pedido esse que deverá ser apreciado pela Casa no prazo máximo de 45 dias do seu recebimento pela mesa diretora. Se a Casa aceitar o pedido pelo voto da maioria absoluta de seus membros, o processo será sustado, qualquer que seja a fase do seu desenvolvimento, antes da decisão final. Mas a sustação importa também a suspensão do prazo prescricional, enquanto durar o mandato.

Verifica-se que, assim como na imunidade material, na formal é possível identificar quatro características que representam o instituto. Duas destas características estão presentes também na inviolabilidade, quais sejam: matéria de ordem pública e a irrenunciabilidade, nos mesmos contornos do que já foi abordado, lembrando que se trata de uma prerrogativa e não de um privilégio, pois é algo pertencente ao cargo e não a pessoa do parlamentar.

Quanto a esta última característica, existe uma celeuma doutrinária no sentido da possibilidade de renúncia do parlamentar, em virtude do permissivo está presente na constituição de 1891, como abordar-se-á mais a frente, em que ao acusado se concedia a escolha pelo julgamento imediato, nos casos em que desejar provar a sua inocência e exista um risco do perecimento da prova.

Apesar do citado posicionamento, entende-se que essa discussão perdeu o foco, na medida em que se houver interesse do parlamentar em um julgamento imediato, basta solicitar ao seu partido político que não entre com a sustação do

processo, caso o partido não respeite esse posicionamento e mesmo assim proceda com o referido pedido, cabe ao parlamentar convencer a maioria dos membros da casa a votar contra à sustação, trata-se de articulação política. Caso a Casa suste o processo, não resta outra alternativa ao Supremo Tribunal Federal (STF) se não acatar a decisão da Casa em “prejuízo” do parlamentar, pela simples razão de ser a imunidade parlamentar uma prerrogativa conferida ao cargo e não um privilégio concedido a quem o ocupa. Nesse sentido, entende-se que a situação acima descrita é uma hipótese rara e de difícil realização na prática, levando-se em consideração a qualidade, ou a falta desta, do parlamento brasileiro.

A terceira característica diz respeito à relatividade da imunidade formal, diferentemente do que ocorre na material, pois apesar de o parlamentar estar efetivamente protegido da prisão, desde a expedição do diploma, com exceção do flagrante de crimes inafiançáveis e da possibilidade da sustação do processo, o crime que por ventura tiver ocorrido será devidamente investigado e, possivelmente, punido. O que ocorre é a sustação da ação com a consequente suspensão da prescrição e não a exclusão do crime que hipoteticamente ocorreu. Uma vez findo o mandato o processo volta a tramitar normalmente.

Por último, frisa-se o seu caráter temporário ou de não perpetuidade, o que significa que os congressistas somente gozam dessa prerrogativa pelo interregno de tempo que compreende a sua diplomação até a legislatura seguinte. Assim, exaurido esse lapso temporal, a imunidade formal deixa de existir.

Assim, se a imunidade material nunca foi motivo de polêmica, em virtude da sua adoção pela grande maioria dos países democráticos como expoente do princípio da separação dos poderes, a imunidade formal é alvo de críticas, por ser considerada, por alguns autores, verdadeiro privilégio ao parlamentar.

2.2 ORIGEM DO INSTITUTO

Existe certa divergência doutrinária sobre a origem exata do instituto, em que pese a celeuma, tem-se como certo que foi na história do direito europeu que se consolidou as imunidades parlamentares. Destaca-se que é a partir dos costumes de um povo que surgem os princípios e institutos com a objetividade de orientar o comportamento da população e de nortear o ordenamento jurídico daquela localidade determinando as suas leis.

2.2.1 A imunidade parlamentar na Inglaterra

Não se pode afirmar onde realmente surgiu o instituto ora em comento, mas, tratando do tema, Ferreira (1992) aponta que a imunidade parlamentar surgiu na Inglaterra, em 1397, desdobrado em duas categorias, quais sejam, a liberdade de palavra e a liberdade contra a prisão. As duas liberdades foram transplantadas para o direito norte-americano e para a sua constituição de 1787, servindo de modelo para o direito contemporâneo em geral.

Importante destacar a ressalva feita por Moraes (2012, p. 442) ao dizer que foi basicamente o direito europeu que consolidou as imunidades parlamentares, dando-lhes os contornos atuais, porém, elas não passaram despercebidas pelo povo romano, pois eram intangíveis, invioláveis (*sacrosancta*) as pessoas dos tribunos e dos edis, seus auxiliares; tendo o povo romano outorgado-lhes por lei essa inviolabilidade e, para torna-la irrevogável, santificou-a com um juramento (*les sacrata*), punindo com pena de morte os atentados contra esta regulamentação. Esta inviolabilidade do tribuno garantia-lhe no exercício de suas funções ou fora delas e obstava a que ele pudesse ser acusado, preso ou punido.

Neste mesmo sentido temos o entendimento de Rocha (2007) quando esclarece que embora seja um típico fenômeno da modernidade, pois só faz sentido falar em imunidade parlamentar quando da existência de um parlamento, e este, como sabemos tem suas origens na Inglaterra do século XIII com a outorga, pelo rei João Sem Terra, da Magna Carta ao barões ingleses, não se estaria errados se buscássemos na Grécia e em Roma antigas figuras que se aproximam, ainda que remotamente do que chamamos hoje imunidade parlamentar. Entre os atenienses a tribuna era um lugar sagrado, e o orador que a ela subia só o fazia com uma coroa na cabeça. Isto significa que ele se tornava inviolável pelas palavras e votos que proferisse. Como em toda Grécia antiga a vida cotidiana se revestia de religiosidade, a inviolabilidade do tribuno revestia-se também de um caráter sagrado.

Para Rocha (2007), pode-se enxergar, em Roma, algo parecido com a imunidade parlamentar. Sendo basicamente dividida entre patrícios e plebeus, em que os primeiros, além de governarem a cidade, dispunham de outros privilégios. Aos plebeus, classe social inferior, nada era concedido, até que se deslocaram para o Monte Sagrado, dificultando o comércio e, conseqüentemente, a economia da

região. Isto fez com que os patrícios resolvessem enviar o famoso orador Menênio Agripa para com eles negociar. Entre outras conquistas da plebe, cita-se a criação do chamado *tribuno da plebe* para representá-la junto ao Senado Romano, local onde eram tomadas as grandes decisões políticas e religiosas. Ao tomarem posse, os tribunos passavam por uma cerimônia religiosa que os tornavam sacrossantos e, por isso, intocáveis aos homens. Esclarece que não era a dignidade do tribuno que era declarada honorável e santa; era a pessoa, era o próprio corpo do tribuno que era posto numa relação com os deuses, de modo que não seria mais uma coisa profana, mas sim um objeto sagrado. Era, assim, erigido à condição de altar vivo e apenas teria força contra ele um outro tribuno.

Percebe-se, diante do exposto, que na Grécia e em Roma antiga, já se era possível perceber a existência de características que no futuro representariam o instituto da imunidade, em que pese o fato da vida política destas cidades estares umbilicalmente ligadas à religiosidade.

Para BULOS (2012) as imunidades parlamentares originam-se na Inglaterra, no século XVII, para permitir aos políticos discursar sem o arbítrio do monárquico. A partir de então o instituto disseminou-se em todas as nações democráticas do mundo, como decorrência de dois corolários do Direito Constitucional inglês: o *freedom of speech* (liberdade de palavra) e o *freedom from arrest* (liberdade à prisão arbitrária). Sendo ambas incluídas no *Bill of Rights* de 1688, transmitindo a mensagem de que a liberdade de expressão e o debate de opiniões no Parlamento são invioláveis.

Isto porque, como ensina Rocha (2007), com a ascensão de Jaime I, da dinastia Stuart, em 1603, os atritos entre o Parlamento e o Monarca se acirram. Invocando direito divino para legitimar seu governo, ele manda prender quatro deputados em 1614 bem como dissolve o Parlamento. Em 1621 manda prender o Deputado Sandys e anuncia que a existência dos privilégios parlamentares dá-se como uma tolerância sua.

Ainda conforme Rocha (2007) em 1642, o sucessor de Jaime I, Carlos I, manda prender cinco deputados da oposição, acusando-os de alta traição. A Câmara dos Comuns se recusa a entregá-los ao ajudante de ordens do Rei, o que o leva a dirigir-se àquela Câmara acompanhado de quatrocentos homens armados. O Speaker posta-se diante do Rei e pronuncia as seguintes palavras: “Bem haja Vossa Majestade, mas neste lugar não tenho olhos para ver nem língua para falar, a não

ser que me ordene esta Casa, da qual sou servidor; e humildemente peço o perdão de Vossa Majestade por que não posso dar outra resposta ao que Vossa Majestade se dignou a perguntar-me”. A partir daí inicia-se a Guerra Civil entre a Coroa e o Parlamento, com a vitória deste último, passando pelo governo de Cromwell, a restauração e Revolução Gloriosa de 1688. Finalmente em 1689 é promulgado o *Bill of Rights* que consagra a proibição de acusação ou de processo de parlamentar, em nenhum tribunal ou lugar fora do Parlamento, por palavras e debates proferidos no âmbito deste.

Diante do exposto, pode-se afirmar que é na Inglaterra do século XVII, mais precisamente no ano de 1689, quando promulgado o *Bill of Rights*, que se origina o instituto da imunidade, evidenciando-se no duplo princípio da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária), através da proclamação de que a liberdade de palavra, debates ou procedimentos, no parlamento, não deve ser cortada por processos de acusação política ou investigação criminal.

2.2.2 A imunidade Parlamentar na França

As imunidades parlamentares nos processos criminais tiveram um grande destaque no direito público francês, Krieger (2002, p. 27 e 28), argumenta que foi na França pós-revolução onde proclamou-se que a pessoa de cada Deputado era inviolável. Qualquer indivíduo, organização, tribunal, magistrado ou comissão que durante ou depois das sessões parlamentares ousasse perseguir, investigar, prender ou fazer prender em função de alguma proposta, parecer ou discurso, proferidos pelo parlamentar no uso de suas atribuições seriam considerados traidores da nação e culpados por crime capital.

A Assembleia Nacional estabelecia, ainda de acordo com o autor acima mencionado, que nos casos precedentes deveriam ser tomadas todas as medidas necessárias para investigar, perseguir e castigar os responsáveis, instigadores e executores. Continua defendendo que a Constituição Francesa de 1791 ratifica as disposições dos decretos, mantendo, na essência, o texto dos decretos citados. A transcrição quase literal determina o que pode ser considerado como uma

graduação a mais na hierarquia das leis, conferindo maior status à imunidade parlamentar.

Neste mesmo sentido tem-se o entendimento de Rocha (2007) ao destacar que na França o instituto é aprovado em 23 de junho de 1789, pela primeira Assembleia Nacional francesa. Deve se entender a sua aprovação como parte da luta que travam o Parlamento e a Coroa franceses. Com o avanço da Revolução e a consequente queda da monarquia o instituto é elevado à dignidade constitucional na Constituição de 3 de setembro de 1791, já no período revolucionário, ao dizer que os representantes da nação são invioláveis, não poderão ser processados, acusados nem julgados, em tempo algum, pelo que tiverem proferido, escrito ou praticado no exercício de suas funções de representantes, aduzindo, no artigo seguinte, que somente poderão ser presos, por fato criminoso, em flagrante delito ou em virtude de mandado de prisão, dando-se ciência imediata ao Corpo Legislativo. O processo somente poderá continuar depois que o Corpo Legislativo houver decidido sobre a procedência da acusação.

Assim, entende-se que o instituto da imunidade parlamentar tem suas mais remotas raízes históricas na Antiguidade Clássica, na Grécia e em Roma, e que sua origem moderna é encontrada na Inglaterra, o que não poderia ser de modo diferente, tendo em vista que este país é o berço do Parlamento, trasmudado em alguns países na essência, ou do Poder Legislativo que se conhece hoje, tendo a França e os Estados Unidos inserido o referido instituto em suas constituições, no final do século XVIII.

No que tange ao ordenamento jurídico brasileiro, far-se-á uma abordagem histórico-evolutiva das imunidades parlamentares, desde a Constituição do Império de 1824 até a Constituição Federal de 1988, destacando-se as principais mudanças no texto constitucional decorrentes da Emenda Constitucional n. 35/2001.

3 O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E MUDANÇAS ADVINDAS COM EC 35/2001

A contemplação constitucional das imunidades parlamentares, como já visto, ganhara acolhida pelo mundo, não mais se limitando ao direito inglês, norte-americano e francês, de forma a proporcionar o livre exercício da função legislativa, variando a sua maior ou menor abrangência à consolidação da democracia existente em determinado Estado onde se adota, imbuídas pelos parâmetros elásticos de cunho democrático e republicano.

No Brasil, o instituto das imunidades sofreu forte influência de Lassalle¹ recebendo, ao longo do tempo, diferentes tratamentos, em virtude, principalmente, do contexto histórico-jurídico no qual o país se encontrava, de modo que, a conferência de maior ou menor proteção ao parlamentar se reflete no maior ou menor grau de desenvolvimento democrático da nação. Assim, nos momentos de desconcentração do poder, elas tiveram parâmetros democráticos e, nos momentos de concentração do poder, foram desvirtuadas ou extirpadas do ordenamento jurídico. Abordar-se-á a seguir, com maior presteza, como as Constituições brasileiras se posicionaram em relação ao instituto aqui retratado.

3.1 A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824

A primeira Constituição brasileira datada de 1824, influenciada pela francesa de 1814 e portuguesa de 1822, trazia no seu texto a previsão legal da imunidade parlamentar, no que concernia as ações, palavras e votos enquanto no desempenho das funções no parlamento (imunidade material), impedia também a sua prisão, enquanto no exercício do mandato, ressalvando o caso de prisão em flagrante delito “de pena capital”, segundo o próprio texto, exigia ainda que sua Câmara de origem desse a competente autorização para que fosse processado criminalmente (imunidade formal).

¹ Ferdinand Lassalle, nascido em Breslau em 11 de abril de 1825, é considerado um precursor da social-democracia alemã. Criou o conhecido conceito sociológico de Constituição ao estabelecer que tal documento deve descrever rigorosamente a realidade política do país, sob pena de não ter efetividade, tornando-se um mera folha de papel.

Dizia o texto constitucional, no artigo 26, que os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções. Já, no artigo 27, destacava-se que nenhum senador, ou deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital. E, por último, no artigo 28, o qual dizia que se algum senador ou deputado for pronunciado, o juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.

Assim, esta constituição proibia a prisão do Senador ou Deputado por qualquer autoridade, sendo necessário, para tanto, ordem da respectiva Câmara do parlamentar, exceto nos casos de flagrante delito de pena capital. Estabelece ao juiz, no caso de pronúncia, o dever de suspender o ulterior procedimento, a fim de que a respectiva Câmara decida se o processo deve prosseguir ou não e se o membro deve ou não ser suspenso do exercício de suas funções.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891

Considerada como a primeira constituição republicana, o instituto da imunidade material e formal eram tratados nos artigos 19 e 20, nos seguintes termos:

Artigo 19: Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato

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

Percebe-se que é garantido aos parlamentares inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, sendo garantido a proibição de sua prisão desde a diplomação, ressalvando-se os casos de flagrante delito de crime inafiançável. Para a instauração do processo criminal se fazia necessário a autorização da Casa a que pertencesse o parlamentar. Em caso de prisão em flagrante de crime inafiançável o processo prosseguia até a denúncia, cabendo à

autoridade processante remeter os autos à respectiva Casa para resolver sobre a procedência da acusação. Importante esclarecer inovação presente neste diploma normativo que consistia na possibilidade de que o acusado optasse desde logo pelo julgamento, o que, de certa forma, desvirtuava o caráter da irrenunciável imunidade processual, sendo esta uma prerrogativa do cargo, e não em privilégio do parlamentar, não pode, portanto, o parlamentar dela dispor.

Ressalta-se que essa foi a única constituição brasileira que previu o julgamento imediato. Sobre esse assunto Ferreira (1971, p.468) *apud* Krieger (2002, p. 34 e 35), explica que a parte final do artigo 20 da Constituição da República apresenta uma singularidade que a divorciava da boa técnica das imunidades, pois admitia a renúncia da imunidade processual, desde que o congressista optasse pelo julgamento imediato, bastando para tanto que a autoridade processante lavrasse o termo da renúncia para comunicá-la, posteriormente, à Assembleia a que pertencesse o parlamentar, não sendo esta norma geralmente seguida. Poucos são os países que a consagram, entre eles, na Europa, a Suíça.

3.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1934

As imunidades parlamentares, neste diploma legal, são retratadas nos artigos 31 e 32, nos seguintes termos:

Artigo 31: Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato.

Artigo 32: Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até a expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do Deputado em exercício.

§ 1º. A prisão em flagrante de crime inafiançável será logo comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados, com a remessa do auto e dos depoimentos tomados, para que se resolva sobre sua legitimidade e conveniência, e autorize, ou não, a formação da culpa.

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

Da simples leitura dos dispositivos legais acima, percebe-se que a imunidade passou por uma mudança significativa, no que se refere a figura dos Senadores, na medida em que estes não foram beneficiados pelo instituto nesta Constituição, de modo que o artigo 22, da citada constituição, estabelecia que o poder legislativo seria exercido pela Câmara dos deputados com a colaboração do

Senado Federal, não sendo exercido propriamente pelas duas casas. Aos deputados era garantido a imunidade material pelo artigo 31 e a formal pelo artigo 32, ordenando, no §1º deste último artigo, que em caso de prisão em flagrante de crime inafiançável cometido por Deputado, deverá ser imediatamente comunicada ao presidente da Câmara dos Deputados, devendo os autos e os depoimentos tomados serem remetidos para que ela resolva sobre a sua legitimidade e conveniência, e autorize ou não, a formação da culpa, é clarividente em seu §2º que os deputados (civis ou militares), em tempo de guerra, se incorporados às Forças Armadas, havendo licença da Câmara dos Deputados, ficarão sujeitos às leis e obrigações militares.

Para Rocha (2007), a Constituição de 1934 é *sui generis*. Nascida após a Revolução Constitucionalista de 1932 e tendo entre os constituintes representantes de categorias profissionais, ela estabeleceu que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal. Estabeleceu, portanto, apenas a inviolabilidade para os Deputados, quando das manifestações de suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato, conforme dicção do artigo 31. O artigo 32 tratava da imunidade processual e não diferenciava muito o tratamento dado pela Constituição anterior, a não ser pelo fato de estender a imunidade ao suplente imediato do Deputado em exercício. Ainda no art. 32, em seu § 1º era estabelecido que em caso de prisão em flagrante por crime inafiançável deveriam os autos, bem como os depoimentos tomados, serem imediatamente remetidos ao Presidente da Câmara, para que ela resolvesse sobre a legitimidade ou conveniência da prisão e autorizasse, ou não, a formação da culpa. No § 2º do mesmo artigo ficava estabelecido que os deputados 30 (civis ou militares) quando incorporados às Forças Armadas, em tempo de guerra e havendo licença da Câmara, ficariam sujeitos às obrigações e leis militares.

3.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1937

Denominada de polaca por ter sido fortemente influenciada pelo diploma normativo da Polônia, a Constituição de 1937, de natureza ditatorial, foi fruto de um golpe de estado orquestrado por Getúlio Vargas. A polícia militar cercou o congresso, consumindo o golpe que instalaria a ditadura do Estado Novo, de modo

que o Brasil se revelou na prática um Estado Unitário, apesar de continuar formalmente Federal, tendo em vista que a autonomia dos Estados-Membros não se fazia mais presente. O Poder Legislativo se consubstanciava no Parlamento nacional formado pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, contando com a “colaboração” do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, o que se mostra, na prática, uma pseudodemocracia. Destaca-se o texto constitucional:

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

Artigo 43 - Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

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

Percebe-se que o artigo 42 da Constituição Federal de 1937 trata da imunidade formal, a qual não sofreu representativas modificações, ao contrário da imunidade material que, diferentemente de todas as constituições brasileiras, sofreu forte mitigação, no que diz respeito à possibilidade de responsabilização por pelas opiniões e votos emitidas no exercício de suas funções, civil e penalmente, nos casos de difamação, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime. Acrescenta-se, também, as possibilidades apresentadas no parágrafo único, quais sejam, manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem pública ou social, nestes casos apresentados, seria possível qualquer uma das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal. Esvaziou-se, assim, a imunidade material.

Importante mencionar o entendimento de Krieger (2002, p.37 e 38) sobre esse assunto, quando aduz que a história do Brasil viveu um momento delicado em 1935. A revolução comunista de 35, mesmo tendo sido sufocada em pouco tempo, fez com que a Carta de 1934 tivesse curta duração. A exemplo do que acontecia na época dos monarcas, o poder executivo para controlar a situação tratou de calar as “bocas malditas”. Os representantes dos partidos de esquerda no Congresso

Nacional foram perseguidos e muitos chegaram a ser presos, submetidos à violência, sem que para tanto houvessem cometido qualquer delito que não contrariar os ditames dos partidos de direita e defender os ideais tidos como comunistas.

Krieger (2002) aduz que muitas prisões ocorreram somente por motivos políticos, como a dos Deputados João Mangabeira e Domingos Velasco, mais tarde membros do Partido Socialista Brasileiro. O crime do Deputado Mangabeira teria sido requerer *habeas-corpus* para alguns presos políticos, que teriam sido realmente torturados pela “polícia política”.

Talvez o melhor retrato desta época possa ser obtido pela obra de Graciliano Ramos, *Memórias do cárcere*, ele mesmo vítima de violência e de um vexame histórico. Quando muito havia para proteger, para exigir da força do texto constitucional, pode-se perceber que este estava a serviço de uma elite que muito se aproximava da combatida monarquia, em palavras e ações.

Krieger (2002) ainda expõe que a Constituição de 1937, fruto de um golpe e que introduz o Estado Novo de Vargas, alterou o tratamento das imunidades parlamentares. Mesmo prevendo os dois tipos de imunidades presentes até então nas constituições anteriores, possibilitava a responsabilização do parlamentar por calúnia, difamação, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime, mantendo-as pró-forma, sem garantir qualquer aplicabilidade quando não houvesse interesse das forças dominantes. Assim, dissolvidos os partidos políticos e nunca se instalando o Congresso, de nada adiantava as ditas imunidades.

3.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Em outubro de 1945 ocorre a queda de Getúlio Vargas, sendo substituído, na ocasião, por José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, isto ocorre porque, como bem lembra Rocha (2007), desconfiados de que Getúlio estivesse a tramar algum golpe, os militares depõe-no em 29 de outubro, ocorrendo as eleições tendo como eleito Eurico Gaspar Dutra, antigo Ministro da Guerra de Getúlio Vargas, disputando a eleição pelo PSD (Partido Social Democrático), derrotando Eduardo Gomes, o qual disputou a eleição pela UDN (União Democrática Nacional) partido de oposição a Getúlio Vargas. O Partido Comunista do Brasil – PCB – lançou como

candidato a presidente o engenheiro Yedo Fiúza, ex-prefeito de Petrópolis, que conquista cerca de 10% dos votos. Além disso, o partido elege uma bancada de 14 (catorze) deputados federais – entre eles João Amazonas, líder histórico do partido, o escritor Jorge Amado e o futuro líder guerrilheiro Carlos Marighella. Para o Senado é eleito Luiz Carlos Prestes.

Ressalta-se que dentro desse contexto de pluralismo e democracia, com o fim da Segunda Guerra Mundial e com um entendimento de que sem liberdade de pensamento e a capacidade de efetivamente emití-lo não há Poder Legislativo atuante que possa representar com fidelidade e coragem os interesses do povo, sentiu-se a necessidade de criação de uma nova Constituição, surgindo, então, a Constituição de 1946, a qual foi elaborada por uma Assembleia Constituinte previamente convocada para esta finalidade.

A nova Constituição, teve como escopo o fim do totalitarismo e a reinserção do Estado Democrático, evidenciando o princípio da separação dos poderes e, no Poder Legislativo, a volta do sistema bicameral com a atribuição de iguais poderes a Câmara e ao Senado Federal. Sobre as imunidades, a Constituição de 1946 dispunha:

Artigo 44. Os deputados e os senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Artigo 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 a prévia licença de sua câmara.

§1º. No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§2º. A câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros.

Art. 46. Os deputados e senadores, quer civis, quer militares, não poderão ser incorporados às forças armadas senão em tempo de guerra e mediante licença da sua Câmara, ficando então sujeitos à legislação militar.

Nota-se que o artigo 44 tratou da imunidade material dos deputados e senadores ao estabelecer que são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. No artigo 45 consagra a imunidade processual ao prever que desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua respectiva Casa. Em caso de prisão em flagrante delito inafiançável os autos deveriam ser remetidos, em 48

horas, à Casa respectiva para que esta, pelo voto da maioria de seus membros, resolvesse sobre a prisão e autorizasse ou não a formação da culpa.

Ficava caracterizado, assim, segundo Nascimento (2014) que o Brasil quebrava definitivamente seu caráter ditatorial da Constituição anterior, restabelecendo as imunidades aos membros do Congresso. Durante a vigência desta Carta Magna, passou-se por um momento sem turbulência até o surgimento de uma crise econômica, resultando na renúncia do Presidente da República Jânio Quadros e a tomada de João Goulart no poder.

Conforme o autor retro mencionado, o medo dos brasileiros em um golpe comunista passou a existir, até que, para evitar uma guerra civil, os militares saíram nas ruas, o Presidente se refugiou no Uruguai, e assim, os militares puderam assumir o poder, momento em iniciou-se o período da ditadura militar em 1.964, sendo implantada, neste mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 9 que incluía no artigo 45, um § 3º, que dispunha que 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. Neste contexto, a Constituição Federal de 1946 foi perdendo sua força, encaminhando-se ao seu fim.

Rocha (2007) afirma que a Constituição de 1946 que vigorará no país nos próximos 18 (dezoito) anos, até que o golpe militar de 1964 veio começar a maculá-la. Interessante notar que o movimento, autoproclamado revolucionário, não pretendeu, pelo menos num primeiro momento, romper com o Estado de Direito então vigente². Isto se compreende se levarmos em consideração que o movimento teve forte apoio entre as classes médias e intelectualizadas da sociedade, que acreditavam que a função dele era afastar o perigo comunista e que uma vez este afastado o poder voltaria aos civis. Tanto acreditavam nisso que um dos líderes civis do golpe, Carlos Lacerda, preparava sua candidatura à Presidência da República em 1965.

Continua o referido autor dizendo que, mesmo não querendo dar ao golpe sua verdadeira natureza – a implantação de uma ditadura militar – os líderes militares do movimento já no primeiro ato adicional, editado em 09 de abril de 1964,

² Mais uma vez aqui a prática esdrúxula do Brasil no qual se mantinha um regime antidemocrático de direito esboçado nos textos constitucionais, e de fato vivencia-se momentos turbulentos de ataques dantescos à estrutura democrática.

demonstraram a que vieram, bem como o desprezo pelo Legislativo. Embora este ato mantenha o Congresso, quase que como um favor, é dado ao Executivo poderes para legislar sobre variados assuntos. Em julho do mesmo ano foi promulgada a Emenda Constitucional nº 09, incluindo um §3º ao artigo 45 da Constituição de 1946. Vê-se que a novidade trazida por esta Emenda foi a fixação de prazo para a deliberação por parte da Casa a que pertencesse o parlamentar para deliberar sobre a licença para instauração do processo (ROCHA, 2007).

3.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1967

Em pleno regime militar, foi promulgada a Carta Constitucional de 1967 que não alterou em muito o instituto das imunidades, principalmente no que se refere a material, restringindo-se a repetir o que as cartas anteriores já dispunham. Tratou-se deste assunto no artigo 34, que dispunha:

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 que em tempo de guerra, depende de licença da sua Câmara, concedida pelo 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.

Manteve-se a imunidade material, assim como a formal, considerando-se a necessidade de licença prévia da respectiva Câmara para que o parlamentar se submeta a processo criminal e a prisão, exceto nos casos de flagrante de crime inafiançável. Interessante mencionar uma inovação nesse diploma normativo, quando restringiu o prazo para pedido de licença previsto na Constituição anterior em 120 (cento e vinte) dias, para 90 (noventa) dias, ressaltando-se que, na hipótese de não deliberação, deveria o tema ser, automaticamente, incluso na ordem do dia

permanecendo ali por quinze sessões ordinárias consecutivas, considerando-se como concedida se não ocorrer, dentro desse prazo, a deliberação. Com isso, restringiu-se a atuação do Poder Legislativo, tendo vista a possibilidade de se conceder a licença tacitamente.

Também considera uma inovação a possibilidade de concessão tácita da licença prévia Moares (1998, p. 49 *apud* Krieger 2002, p. 45) quando explica que esta constituição inovou 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 quinze sessões ordinárias e consecutivas, quando então, em se mantendo inerte, ter-se-ia como concedida a licença. Para criticar essa possibilidade de concessão tácita Miranda (1967, p.05 *apud* Krieger 2002, p.45) esclarece que é essencial à vida dos Congressos e Parlamentos que as correntes nele manifestadas se pronunciem, tendo liberdade para assim proceder, ou ter-se-ia simples “Conselho de Estado” em sistema unipartidário.

Outra novidade que também merece destaque é a introduzida no §3º do artigo acima transcrito, o qual estabelece que a Câmara, quando for resolver sobre a autorização ou não da formação da culpa, no caso de prisão por crime inafiançável, deverá fazê-lo por meio de voto secreto. O mesmo ocorre no §4º, quando trata da licença para o parlamentar se incorporar às Forças Armadas, ainda que militares e em tempo de guerra, como bem orienta Rocha (2007) ao afirmar que não param por aí as inovações trazidas pela Carta de 1967. Em seus §§ 3º e 4º o artigo 34 inovava ao estabelecer que nas votações para resolver sobre a prisão em flagrante em crime inafiançável e autorizar ou não, a formação de culpa, bem como para decidir se deputado, ainda que militar e em tempo de guerra, possa ser incorporado às Forças Armadas, o voto deveria ser secreto.

Já o §5º estabelece, de forma nunca antes vista, que as prerrogativas processuais dos deputados e senadores, arrolados como testemunhas, não deverão subsistir caso eles deixem de atender ao convite judicial, sem justa causa. O artigo 151 da constituição de 1967 também mitigou o instituto da imunidade parlamentar ao dispor:

Artigo 151 - Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa.

Parágrafo único - Quando se tratar de titular de mandato eletivo federal, o processo dependerá de licença da respectiva Câmara, nos termos do art. 34, § 3º

O artigo 150 referido dispunha sobre os direitos e garantias individuais. O seu §8º versa sobre a liberdade de manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica; o § 23, sobre a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão; o §27, sobre a liberdade de reunião, e, por fim, o §28, a liberdade de associação. Assim, conforme o artigo 151, aquele que abusar de qualquer desses direitos para atentar contra a ordem democrática ou praticar corrupção, terá esses seus direitos suspensos pelo prazo de dois a dez anos, mediante representação do Procurador Geral da República e declaração pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O parágrafo único deste artigo não deixa dúvida quanto a inclusão dos parlamentares nessa regra, podendo eles terem os seus direitos políticos suspensos, o que, na prática, esgota a imunidade material.

Caminha neste mesmo sentido o pensamento de Rocha (2007) quando escreve que a simples leitura do *caput* do artigo poderia levar-nos a pensar que estão os parlamentares excluídos da possibilidade de punição nele previsto, uma vez que o artigo 34 da mesma Constituição tratava de suas imunidades de forma semelhante ao tratamento dado pela Constituição anterior. Entretanto o parágrafo único do artigo 151 não deixa dúvidas quanto à inclusão dos parlamentares na regra do seu *caput*. Ora, se o parágrafo único trata exclusivamente de titular de mandato eletivo federal, é porque os parlamentares estavam enquadrados no artigo 151 e, portanto, poderiam ter seus direitos políticos suspensos. Consultando a Constituição em epígrafe vê-se que o §8º do artigo 150 versava sobre a liberdade de manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica. Os demais dispunham sobre a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, liberdade de reunião e liberdade de associação. Ora, a partir do momento em que o parlamentar podia ter seus direitos políticos suspensos, sem prejuízo das sanções cíveis e criminais cabíveis, por manifestação do pensamento, caía por terra a imunidade material.

No ano de 1968, ocorreu um episódio com Márcio Moreira Alves, em razão do discurso por ele pronunciado no expediente da Câmara dos Deputados, aplicou-se o regramento contido no artigo 151 já transcrito. Este incidente é melhor explicado por Rocha (2007) ao narrar que um fato curioso aconteceu no período de vigência da Constituição em análise.

Em 02 de setembro de 1968 o jornalista e deputado federal pelo MDB – Movimento Democrático Brasileiro –, oficialmente o partido de oposição ao governo, Márcio Moreira Alves, discursa na Câmara dos Deputados conclamando o povo brasileiro para que boicotasse os desfiles de 07 de Setembro.

Com base no artigo 151 anteriormente analisado o governo pede ao Congresso Nacional licença para processar o deputado pelo seu discurso e ainda o Deputado Hermano Alves pelos artigos publicados no Correio da Manhã. Em 12 de dezembro, por uma diferença de 75 (setenta e cinco) votos a Câmara nega o pedido. Interessante observar que a relativa rapidez com que a Câmara analisou este pedido. Entre o discurso pronunciado por Márcio Moreira Alves e a votação na Câmara passaram-se aproximadamente 90 (noventa) dias, prazo limite imposto pela Constituição. Portanto a Câmara foi corajosa ao decidir, pois mais algumas sessões e o pedido teria sido concedido por inércia. A segunda observação pertinente é que ambos os deputados eram do MDB, portanto da oposição, logo da minoria. Como o pedido foi rejeitado, houve votos da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) o partido da situação, contra o pedido formulado pelo próprio governo.

3.7 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 01/1969

Por força do Ato Institucional de n. 05 foi decretado, em 1968, o recesso do Poder Legislativo, percebe-se, assim, que o chefe do Poder Executivo restringiu de maneira ditatorial a atuação do órgão legiferante, tendo como substrato para a realização desta medida o artigo 2º do supracitado ato, o qual aduzia que o Presidente da República poderia decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando a funcionar quando convocados pelo próprio Presidente da República. A delimitação sofrida pelo Poder Legislativo, também pode ser visualizada no parágrafo único do artigo 4º do Ato Institucional n. 05 que dizia

que os membros dos Legislativos federal, estaduais e municipais, que tiverem seus mandatos cassados, não serão dados substitutos, determinando-se o quórum parlamentar em função dos lugares efetivamente preenchidos.

Em outubro de 1969, com o governo militar instalado, editou-se a Emenda Constitucional n. 01 à Constituição de 1967. Embora formalmente se trate de uma emenda constitucional, doutrinadores de renome no direito constitucional, como José Afonso da Silva, consideram-na uma verdadeira Constituição Federal, mas, no caso, da modalidade outorgada, como se percebe na citação do referido constitucionalista feita por ROCHA (2007, p.36) nos seguintes termos:

Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil. Ela foi modificada por outras vinte e cinco emendas, afora a de nº 26, que, a rigor, não é emenda constitucional. Em verdade, a EC nº 26, de 27.11.85, ao convocar a Assembléia Nacional Constituinte, constitui, nesse aspecto, um ato político. Se convocava a Constituinte para elaborar Constituição nova que substituiria a que estava em vigor, por certo não tem a natureza de emenda constitucional, pois esta tem precisamente o sentido de manter a Constituição emendada. Se visava destruir esta, não poderia ser tida como emenda, mas como ato político.

Diante do exposto, percebe-se que a EC 01/1969 serviu como o instrumento necessário para modificar a Constituição em vigor, de modo que esta perdeu completamente o seu sentido e a sua aplicação, ficando a cargo daquela o real texto constitucional, embora ainda continuasse com a nomenclatura de emenda. Neste período, rompeu-se formalmente qualquer vestígio democrático que permeava o ordenamento jurídico.

Tratando-se especificamente sobre imunidade, o artigo 34 inicialmente dispôs sobre a material, rezando que os deputados e senadores eram invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos, ressalvando os casos de crime contra a segurança nacional, tendo sido modificada essa parte final pela EC n. 22, substituindo a ressalva feita contra os crimes nacionais, pelos crimes contra a honra. Esta emenda também alterou a imunidade formal, extinguindo a licença prévia e inaugurando a possibilidade de sustação do processo pela Casa. Assim, anteriormente, quando processado o Deputado ou Senador se fazia necessário a licença prévia da Casa a qual ele pertencia para dar prosseguimento a ação penal,

depois da EC n. 22, quando oferecida a denúncia ou queixa seu recebimento ocorreria independentemente da licença, sendo possível, no entanto, a sustação do processo pelo voto da maioria absoluta da Câmara respectiva e por iniciativa da Mesa, na medida em que, o que antes era uma causa de extinção do processo, passou agora a ser causa de suspensão dele. Lembrando que cessado a investidura do mandato, qualquer que seja o motivo, perde-se também a prerrogativa processual, de modo que a ação penal poderá prosseguir, desde que não esteja prescrita.

É nesta linha que se posiciona Krieger (2002) ao dizer que em 1982, a Emenda Constitucional 22 alterou a redação do artigo 34, assim dispondo: “Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra”. Foi a mesma Emenda Constitucional 22 que também alterou o conteúdo das chamadas imunidades parlamentares, determinando que desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os Membros do Congresso Nacional não poderiam ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, tendo sido extinta a licença da Casa respectiva como condição dar prosseguimento à ação penal contra congressista, de maneira que, oferecida à denúncia, ou queixa, seu recebimento não estava mais condicionado a licença da Câmara ou do Senado para eventual continuação do prosseguimento criminal.

Krieger (2002) aponta ainda que o legislador responsável pela alteração na Constituição acabou inovando em matéria de prerrogativas, quando determinou que nos crimes comuns, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderia, a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo. Assim, o legislador constitucional não criou uma causa de extinção do processo, mas sim sua suspensão. Iniciado o procedimento criminal a Câmara ou o Senado poderiam impedir o seu prosseguimento. Essa causa de sobrestamento da ação penal tinha o mesmo efeito da antiga negativa de licença. A deliberação do Senado ou da Câmara impedia que o processo tivesse prosseguimento. Entretanto, cessada, por qualquer motivo, a investidura do mandato, como seu término ou eventual cassação, o parlamentar perdia a prerrogativa processual, de modo que a ação penal, desde que ainda não alcançada a pretensão punitiva pela prescrição, poderia prosseguir.

Destaca-se, ainda, o §4º do artigo 32, incluído pela Emenda Constitucional 11 de 1978, que instituiu a competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgamento de parlamentares, enquanto que, no §5º estabelecia que em se tratando de crime contra a Segurança Nacional, considerada a gravidade do delito, poderia o Procurador-Geral da República requerer a suspensão do exercício do mandato do parlamentar até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.

A incorporação de parlamentares às Forças Armadas, ainda que militar e em tempo de guerra, continuava dependendo de autorização da respectiva Casa, a teor do parágrafo sexto. Já o parágrafo sétimo estabelecia que as prerrogativas processuais de parlamentares arrolados como testemunhas deixariam de subsistir caso eles deixassem de atender, sem causa justificada, o convite judicial no prazo de trinta dias, conforme ROCHA (2007). Por último, acrescenta-se que foram os militares que iniciaram o processo de redemocratização, com a aprovação da lei da anistia. Objetivavam, com isto, se manter no poder.

3.8 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E EMENDA CONSTITUCIONAL DE 35/2001

Após a queda do regime militar, entra em vigência a Constituição Federal de 1988, que faz menção às imunidades no seu artigo 53, porém, vale ressaltar, que o referido artigo foi alterado pela Emenda Constitucional n. 35/2001, a qual está em vigência hoje. O texto anterior à emenda rezava:

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

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

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

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 24 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 pelo Supremo Tribunal Federal;

§ 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 confirmam 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 e Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante voto de dois terços dos membros da Casa respectivas, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Percebe-se, através da leitura dos dispositivos constitucionais, que ficou garantida ao parlamentar imunidade material e a formal que se desdobra em duplo aspecto no sentido de não prisão e não instauração do processo, sem a prévia licença da respectiva Casa do parlamentar, além disso, não se mencionou o termo limitador **no exercício de seu mandato** presente nas outras constituições, quebrando uma tradição constitucional. Registra-se, no entanto, muitas críticas em relação a este dispositivo, em virtude de que se o parlamentar tivesse apoio da Casa jamais teria algum processo instaurado, o que ficou comprovado, quando mais da metade das licenças solicitadas foram rejeitadas, acarretando o prolongamento da instauração do processo criminal, postergando o parlamentar até o fim do seu mandato, dificultando o julgamento do caso e prejudicando, conseqüentemente, a atuação do Poder Judiciário o que viola o princípio da separação dos poderes.

Diante do exposto, vê-se o desvirtuamento do instituto da imunidade processual, no que diz respeito a não concessão das licenças para a instauração do processo, deixando o parlamentar impune em relação aos crimes praticados, motivando um movimento dentro do próprio Congresso para mudar esta regra, tendo em vista as críticas e o descontentamento popular. Assim, várias propostas foram levadas à discussão, sendo a mudança concretizada em 2001, com a Emenda Constitucional n. 35 a qual alterou o texto do artigo 53 da atual Constituição Federal, passando a ter a seguinte redação:

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

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

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

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação;

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora;

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

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

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

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

Infere-se que a nova redação trazida pela EC 35/2001 objetiva sanar as críticas feitas contra o instituto pela população desacreditada, conservando a principal característica das imunidades que é auxiliar o desempenho das funções parlamentares, por meio de uma prerrogativa de caráter funcional e não um simples privilégio de caráter pessoal. Assim, procurou-se obstruir a impunidade e, ao mesmo tempo, privilegiar a justiça brasileira, preservando a garantia dos parlamentares, mas fazendo as alterações necessárias a sua correta aplicação.

3.9 DA IMUNIDADE MATERIAL

Da simples leitura do *caput* do artigo acima mencionado já se percebe a primeira alteração, ela se refere à inviolabilidade ou imunidade material que antes se restringia ao âmbito penal e agora abrange também a esfera civil, salvaguardando os parlamentares contra a responsabilidade civil decorrente das opiniões, palavras e votos por ele proferidos.

Neste sentido, ROCHA (2007) entende que uma dúvida podia surgir da redação do *caput* do artigo 53. Uma vez que tradicionalmente inviolabilidade sempre esteve ligada à irresponsabilidade criminal do parlamentar, a dúvida que surgia era sobre a possibilidade de responsabilização civil e administrativa do parlamentar por suas opiniões palavras e votos. Esta dúvida foi terminantemente afastada com a nova redação do *caput* deste artigo dada pela Emenda Constitucional 35: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. É claro que a nova redação afasta a possibilidade de

responsabilização do parlamentar no âmbito cível³. No âmbito administrativo pode o parlamentar ser punido pela própria Casa a que pertence no processo por quebra de decoro parlamentar.

Destaca-se também o entendimento de Krieger (2002) defende que a inviolabilidade se caracteriza pela exclusão do cometimento do crime por parte de Deputados e Senadores por suas opiniões palavras e votos, o que, como já se viu, é a conceituação de imunidade material. Assim sendo, tem-se a inviolabilidade como um instituto excludente de ilicitude, nos moldes daqueles tratados pelo artigo 25 do Código Penal⁴, garantindo assim a irresponsabilidade civil e penal do parlamentar pelas críticas, denúncias, comentários e votos efetuados por estes no exercício do seu período legislativo, sendo a garantia efetiva do exercício de um mandato de forma irrestrita, podendo realizar os seus trabalhos sem qualquer tipo de receio, livre de eventuais censuras ou ameaças, sobretudo em função da previsão penal no que tange aos crimes contra a honra e os delitos de opinião, tudo sob o manto da proteção constitucional específica.

3.10 A IMUNIDADE FORMAL

As imunidades formais dos parlamentares são aquelas ligadas às garantias relativas ao processo e à prisão, estando presentes e distribuídas nos parágrafos do artigo 53 da Constituição Federal de 1988 e atualmente tem sido alvo de críticas, especialmente, quanto a sua aplicabilidade.

3.10.1 Foro por prerrogativa de função

O § 1º do artigo 53 da Constituição Federal de 1988 prevê foro especial em face da função exercida pelo parlamentar, quando diz que os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante

³ A responsabilidade civil parte do posicionamento que todo aquele que violar um dever jurídico através de um ato lícito ou ilícito, tem o dever de reparar, pois todos temos um dever jurídico originário o de não causar danos a outrem e ao violar este dever jurídico originário, passamos a ter um dever jurídico sucessivo, o de reparar o dano que foi causado. O ato jurídico é espécie de fato jurídico (Cavaliari Filho, Sergio, Programa de Responsabilidade Civil, Ed. Atlas, 2008, p.2).

⁴ Artigo 25 do Código Penal: Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.

o Supremo Tribunal Federal. O Foro por prerrogativa de função ou privilegiado, assim também chamado por parte da doutrina, trata-se de um foro especial concedido em virtude do cargo ocupado pelo indivíduo. Os congressistas nacionais, desde a expedição do diploma, gozarão o direito de serem julgados pelo o Supremo Tribunal Federal.

Justificando a adoção do instituto, ROCHA (2007, p.39) defende que o fundamento de tal foro pode ser apontado como uma tentativa de preservação da independência e harmonia entre os poderes constitucionais, uma vez que os membros da mais alta corte do Poder Legislativo serão julgados pelos membros da mais alta corte do Poder Judiciário. Como uma causa mais imediata podemos apontar o fato de que ao levar o julgamento de parlamentares federais para o Supremo Tribunal Federal o constituinte estaria protegendo os juízes de instâncias inferiores, uma vez que estes poderiam ser pressionados pelos parlamentares. Não é um argumento forte, tendo em vista as garantias – inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos, por exemplo – constitucionais de que gozam os magistrados. Entretanto devido ao passado de abusos de que somos herdeiros, deve este fato ter pesado na hora do constituinte, tanto o originário quanto o derivado, ter colocado esta regra na Constituição.

Para Bulos (2012) a prerrogativa de foro em razão da função é um corolário da imunidade propriamente dita, ensejando o monopólio de jurisdição da Corte Suprema. Assim, deputados e senadores, desde a expedição do diploma, só podem ser submetidos a julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF). Evidente que o dispositivo se reporta ao processo e julgamento, pelo Supremo, das infrações penais comuns, cometidas pelos parlamentares, estando assim abrangidas todas as modalidades de cometimento de ilícitos.

Estendem-se, também, aos delitos eleitorais, alcançando até os crimes contra a vida e as próprias contravenções penais. No entanto, não alcança as investigações instauradas pela Justiça Eleitoral com o objetivo de constatar na prática de alegado abuso de poder econômico na campanha. Isso porque tais investigações eleitorais, prevista no artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa (LC n. 135/2010), têm natureza extrapenal, porquanto sua finalidade restringe-se à imposição de sanções típicas do direito eleitoral.

Moraes (2012) explica que a definição de competência em relação à prerrogativa de foro em razão da função rege-se pela regra da atualidade do mandato. Tratando-se de crime comum praticado pelo parlamentar na vigência do mandato, seja ou não relacionado com o exercício das funções congressuais, enquanto durar o mandato, a competência será do STF.

Porém, encerrado o exercício do mandato e, conseqüentemente, cassada a prerrogativa de foro do parlamentar, não mais subsistirá a competência do Supremo Tribunal Federal para o processo e julgamento, uma vez que o próprio Tribunal, por unanimidade, cancelou a Súmula n. 394⁵ por entender que o artigo 102, I, *b* da CF/88 – que estabelece a competência do STF para processar e julgar originalmente, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República – não alcança aquelas pessoas que não mais exerçam esses cargos. Deixa, portanto, de ter aplicação a regra da contemporaneidade do crime comum com o exercício do mandato, e, conseqüentemente, devendo os autos serem remetidos à Justiça de primeiro grau. Ressaltando-se, por último, que os efeitos a revogação da súmula se operaram *ex nunc*⁶, não retroativos, no entanto, os atos praticados antes da alteração da competência inicial permanecem válidos, aplicando-se o princípio *tempus regit actum*⁷.

Bulos (2012) defende que o fim do privilégio de foro foi salutar, porque o princípio constitucional da isonomia não se compactuava com a Súmula 394. Atesta que na República, todos devem estar sujeitos a um mesmo juiz. Os norte-americanos, que sempre foram republicanos, desconhecem essas benesses. Dessa forma, concluiu o Pretório Excelso que o privilégio de foro não encontra amparo no regime democrático, porque a prerrogativa de função não é de caráter pessoal, mas sim em razão do exercício do cargo.

⁵ Súmula 394 do STF: “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”.

⁶ Os efeitos *ex nunc* não retroagem.

⁷ *Tempus regit actum* é uma expressão jurídica latina que significa literalmente o tempo rege o ato, no sentido de que os atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorreram.

3.10. 2 Da prisão de Parlamentar

O parágrafo 2º do artigo 53 da CF/88, com a redação dada pela Emenda 35, estabelece que “desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão”. Neste sentido, o parlamentar, desde a expedição do diploma, só pode ser preso em flagrante delito de crime inafiançável. Em vinte e quatro horas os autos deverão ser remetidos à respectiva Casa para que esta decida, pela maioria de seus membros, o que significa maioria absoluta, pela procedência ou não da prisão. Importante notar que esta decisão em nada inibe o processo, que continuará sendo suspenso apenas se assim decidir a Casa a qual pertence o parlamentar, ao contrário do que acontecia antes, quando era necessária a autorização da Casa para que o processo tivesse início.

Observa-se que esta temática não é bem delineada na doutrina, senão veja-se Mendes & Branco (2012) as imunidades formais garantem ao parlamentar não ser preso ou permanecer preso, bem como a possibilidade de sustar o processo penal em curso contra ele. A prerrogativa, segundo eles, protege o congressista desde a expedição do diploma, portanto antes da posse, até o primeiro dia da legislatura seguinte. Não se admite nem mesmo a prisão cível, por alimentos, por exemplo. No caso de flagrante de crime inafiançável, pode haver a prisão, que, entretanto, somente será mantida se a Casa a que o parlamentar pertence com ela anuir, por voto ostensivo e nominal dos seus integrantes.

Em sentido oposto se encontra o entendimento de Bulos (2012) o qual defende que com o advento da Emenda Constitucional n. 35/2001, a prisão civil do deputado ou senador, nas hipóteses constitucionalmente permitidas, isto é, dever de alimentar ou infidelidade depositária, poderá ser decretada sem a necessidade do consentimento de sua respectiva Casa Legislativa. Continua afirmando que a imunidade parlamentar em nada obsta a execução de pena privativa de liberdade definitivamente imposta ao membro do Congresso Nacional. Prepondera no entendimento do STF, segundo o autor, a possibilidade da prisão do parlamentar em virtude de sentença judicial transitada em julgado, pois a garantia jurídico-institucional da imunidade formal não obsta, observado o devido processo legal, a

execução de penas privativas de liberdade definitivamente impostas aos membros do Congresso Nacional.

3. 10. 3 Do processo contra Parlamentar

Em caso de crime inafiançável, pela redação original do artigo 53, deveria a Casa a qual pertencesse o parlamentar, pelo voto secreto da maioria de seus membros, decidir pela formação da culpa, sendo que a ausência de deliberação equivalia a não autorização, verificou-se, na realidade, que o parlamentar criminoso era beneficiado pela inércia de seus pares. Estabelecia, ainda, o primitivo parágrafo segundo do artigo 53 que o indeferimento ou ausência de deliberação suspendia a prescrição pela duração mandato. Com a reforma operada tem-se que recebida a denúncia, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à respectiva Casa, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá suspender o processo, caso em que então será também suspensa a prescrição. Fica ainda estabelecido que caso algum partido apresente o pedido de sustação este deverá ser apreciado no prazo improrrogável de 45 dias a contar de seu recebimento.

É nesse sentido também o pensamento de Gilmar Mendes e Paulo Branco (2012, p.964) quando afirmam que a partir de 2001, com a EC nº 35, o processo tem andamento normal, independentemente de manifestação da Casa Legislativa. O que pode acontecer é de a Casa determinar a sustação do processo, depois de acolhida a denúncia ou a queixa pelo Tribunal, devendo este dar ciência do recebimento da acusação à respectiva Casa Legislativa.

Nota-se que houve uma inversão do procedimento, pois agora se um parlamentar quiser se valer da imunidade formal, no que se refere a improcessabilidade, deverá contar com um partido que possua representação no Congresso, disposto a pedir a sustação do processo e ainda contar com o voto da maioria absoluta de seus pares. Desde a entrada em vigor da Emenda 35 não ocorreu nenhum pedido neste sentido.

4 ANÁLISE DO TRATAMENTO DIFERENCIADO CONFERIDO AO VEREADOR E POSSIBILIDADE DE MITIGAÇÃO DO CARÁTER ABSOLUTO DAS IMUNIDADES PARA A RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIMES COMUNS

Para que se entenda o tratamento jurídico-constitucional concedido ao Vereador é necessário que se apresente a figura do Município, levando-se em consideração que aquele é parte integrante de um dos poderes deste ente federativo e que as alterações por ele sofridas influenciaram diretamente a conformação e o entendimento que se tem do conceito das atribuições do Vereador.

É natural do ser humano, por conviver em sociedade e principalmente para garantir a sua sobrevivência, procurar uma maneira de se associar agregando, inicialmente, grupos que se desenvolvem e formam clãs ou tribos, o que origina os primeiros agrupamentos sociais que objetivam garantir a segurança dos seus membros, a divisão social do trabalho e o início das funções administrativas, guerreiras ou religiosas, formando, de maneira bem rudimentar, o início do que se entende hoje como sociedade.

Nesta esteira, está o pensamento de Costa (2014) quando descreve o Município, relacionado com a ideia de cidade, tem origem na própria formação dos primeiros agrupamentos humanos, com interesses comuns de defesa e de produção. Nos primeiros povoados ou vilas iniciam-se os germes civilizadores, provocando o surgimento de sociedades cada vez mais complexas e, conseqüentemente, mais urbanas. Por conseguinte, havia em contrapartida a exigência de novos ordenamentos que disciplinassem não só o espaço urbano, com a administração de serviços que precisavam ser prestados, mesmo que fossem só organizar uma feira de troca de produtos. As necessidades locais foram estabelecidas quase sempre pela tradição e costume, muitas vezes transmitidos oralmente, como reflexo imediato de que o direito nasce das próprias exigências sociais. O Município, assim, é anterior à própria experiência romana, tem como base uma legislação local e voltada aos interesses mais próximos dos seus habitantes, ainda que as questões maiores tivessem por base leis estranhas aos seus problemas.

Tratando sobre o assunto Meireles (2000) entende que o Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos.

Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca da sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam desde de simples direitos privados até o privilégio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade. As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias conforme maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente.

Trigueiro (1942, p.239) *apud* Ferreira (1992, p. 188) ensina que o município “é a unidade geográfica divisionária do Estado, dotado de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais e para o trato de interesses locais”. Neste sentido, também se enquadra o pensamento de Bullos (2012) quando esclarece que os Municípios são unidades geográficas divisionárias dos Estados-membros, dotadas de personalidade jurídica de Direito Público Interno, possuindo governo próprio, para administrar, descentralizadamente, serviços de interesse local, configurando-se como a célula-mãe do pacto federativo, pois nele brotam as relações político-primárias.

No Brasil, o Município recebeu tratamento constitucional diversificado, somente sendo elevado como ente componente da federação na Constituição de 1998, como destaca Costa (2014, p. 72):

O Município, em razão da Constituição Federal, promulgada em 05.10.1988, sofreu profunda transformação, elevando-se num novo patamar como entidade pública. O caráter especial que esse teve em nosso País, ao longo do desenvolvimento histórico e das transformações institucionais, fez com que se distanciasse de qualquer outra entidade local no Mundo. Os diversos aspectos e peculiaridades fizeram com que fossem finalmente reconhecidas no texto constitucional suas singularidades e autonomias. O primeiro e mais significativo aspecto foi colocá-lo formalmente como integrante da Federação brasileira, logo no art. 1º, da Constituição de 1988, ao anunciar que a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Para ser mais expresso, ainda o art. 18 do texto constitucional, ao tratar da forma de estado, diz que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

Assim como Bulos (2012, p. 931):

No Brasil, a valorização do Município é crescente. Da simples lembrança na Carta Imperial de 1824 (art.169) ao poder de auto-organizar-se conferido pela constituição de 1988 (art.29), ele vem obtendo lugar de destaque. A disciplina normativa que o Texto de Outubro lhe conferiu é bastante

inovadora, não possuindo similar nas constituições passadas, nem nos ordenamentos constitucionais de outros países.

Neste sentido, pode-se afirmar que a Constituição Federal brasileira foi inovadora quando tratou do Município por considerá-lo ente da Federação, conferindo-o autonomia para o autogoverno, autoadministração, auto-organização e auto legislação. No entanto, parcela da doutrina, não concorda com esse enaltecimento, aponta-se, nessa vereda, a crítica feita por Silva (2000, p.474 e 475):

A constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é "entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. *Data vênia*, essa é uma tese equivocada, que parte da premissa que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe Federação de Estados. [...] Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão de municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam sendo divisões político-administrativas dos Estados, não da União.

Entretantes, a abordagem constitucional dispendida ao município desperta peculiaridade e anomalia. Como assevera Bulos (2012) a peculiaridade é o município participar, em termos jurídico-positivos, do elo federativo, algo desconhecido em todas as épocas da humanidade, divergindo, inclusive, na matriz norte-americana, precursora dessa forma de Estado. Prevaleceu, porém, no Texto de 1988 a tese de que os Municípios detêm as mesmas características dos Estados-membros. Já a anomalia reside no fato de o Município não possuir representatividade no poder central, porque o nosso sistema é bicameralista, ou seja, a Câmara dos Deputados, formada pelos eleitos proporcionalmente representam o povo, ficando o Senado incumbido de representar os Estados e o Distrito Federal. O Município, portanto, não logra representação, ainda que, para alguns, o ato representativo se afigure implícito.

Portanto, apesar da Constituição tratar os Municípios como ente da federação brasileira, estes não possuem representatividade no poder central, haja vista ser adotado o sistema bicameral. Logo, apesar de não possuir representação na Câmara dos Deputados nem no Senado Federal, o Município possui

representantes do povo, responsáveis por compor o poder legislativo local e ajudar o executivo na administração do município, esses representantes são chamados de Vereadores e serão melhor tratados a seguir.

4.1 FEIÇÕES POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS DO VEREADOR NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL BRASILEIRA.

O Poder Legislativo, no âmbito federal, é exercitado pelo Congresso Nacional, que compõe-se da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A primeira é composta pelos representantes do povo, eleitos pela votação proporcional, em número de oito a setenta membros por Estados e Distrito Federal, totalizando então, 513 (quinhentos e treze) deputados federais, eleitos para um mandato de quatro anos, estando as suas atribuições previstas no artigo 51 da Constituição Federal. O Senado Federal, por sua vez, é o órgão legislativo federal, sendo os seus componentes, os Senadores, eleitos pelo voto majoritário, em número de 03 (três) por Estado e Distrito Federal (com 02- dois- suplentes cada), para mandato de 08 (oitos) anos, totalizando oitenta e um, suas atribuições encontram-se definidas no artigo 52 da CF/88.

Esclarecido a atuação do Poder Legislativo no âmbito Federal, passa-se a abordar a atuação deste no âmbito municipal, sendo exercido pela Câmara de Vereadores, sendo os componentes desta eleitos pelo povo para um mandato de 04 (quatro) anos, seguindo as normas gerais da Constituição Estadual. O número de Vereadores é proporcional à população do município observado os limites estabelecidos no artigo 29, inciso IV da CF/88⁸.

⁸ Artigo 29, IV da CF/88 aduz: “ para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito) (Vide ADIN 4307)

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

-
- e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

Assim, têm-se que os parlamentares, eleitos pelo povo em eleições diretas, exercem mandato de 04 (quatro) anos, com exceção dos Senadores, atuando nos três entes da federação. A União é representada pelos Deputados e Senadores, por sua vez, o Estado é representado pelos Deputados estaduais, e o Município tem sua representação legislativa exercida pelos Vereadores, o qual possuem essa nomenclatura apenas por questões de delimitação territorial, não tendo diferenças significativas em relação aos demais representantes do Poder Legislativo.

Estes parlamentares, segundo Meirelles (2000), são agentes políticos investidos de mandato legislativo local, para uma legislatura de quatro anos, pelo sistema partidário e de representação proporcional, por voto secreto e direto. Como agentes políticos, têm normas específicas para a sua escolha, investidura, posse, impedimentos, incompatibilidades, atribuições, prerrogativas, remuneração, licença, responsabilidades e conduta, previstas na Constituição Federal e na lei orgânica local, submetendo-se, no que couber, ao regime estatutário geral.

Os Vereadores detêm uma representação política e exercem um mandato eletivo assemelhado ao dos parlamentares federais e estaduais, apenas limitado ao território do município e aos assuntos de seu peculiar interesse. Daí estarem regidos por normas próprias da atividade parlamentar, quer no tocante à sua atuação pessoal perante a Câmara, quer no concernente às suas atribuições de legislador e de julgador da conduta funcional de seus pares e do prefeito, atribuições, essas, que, por sua relevância, exigem prerrogativas para o seu exercício e impõem encargos e responsabilidades pelo seu desempenho.

Pode-se dizer, assim, que os Vereadores possuem uma representação política e exercem um mandato que se assemelha ao dos parlamentares federais e estaduais, diferenciando-se destes, somente no que concerne ao âmbito territorial ficando restritos aos Municípios e aos assuntos e problemas de interesse local. Possuem mandato legislativo, em uma legislatura de quatro anos, dentro do Município, chegando ao cargo através de vinculação à partido político e votação secreta, garantida a representação proporcional. Não estão sujeitos ao regime jurídico dos outros agentes públicos, especialmente dos servidores públicos, diferenciando-se destes por este motivo. Sendo ainda assegurado a eles, desde que haja compatibilidade de horários, perceber vantagens do seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo do subsídio recebido pelo cargo eletivo. Portanto, os

Vereadores são as pessoas eleitas pelo povo para ocuparem o cargo de representantes do Poder Legislativo, em âmbito municipal.

4.2 DAS ATRIBUIÇÕES DOS VEREADORES

Defende-se que a atribuição precípua do Vereador é a apresentação de projetos de atos normativos, leis, à Câmara, com a consequente participação na sua discussão e votação. Como membro do Poder Legislativo local, tem o direito de participar de todos os seus trabalhos e sessões, de votar e ser votado para os cargos de Mesa e de integrar comissões na forma regimental, de modo que caso não o faça, não estará desempenhando plenamente a representação popular de que está investido, ressalvando-se os casos em que, por considerações de ordem moral ou de interesse particular nos assuntos em discussão, deverá abster-se de intervir e de votar nas deliberações, justificando-se perante o plenário.

Nessa diapasão, se fundamenta o entendimento de Meirelles (2000) ao afirmar que as atribuições dos vereadores são precipuamente legislativas, embora ainda exerçam funções de controle e fiscalização de determinados atos do Executivo, de julgamento de infrações político-administrativas do prefeito e dos seus pares; e pratiquem restritos atos meramente administrativos nos assuntos de economia interna da Câmara, quando investidos em cargos da Mesa ou em funções transitórias de administração da Casa. Sendo multiformes os aspectos em que as necessidades da comunidade se apresentam a pedir soluções, variadíssima é a atividade do edil, a ser consubstanciada em disposições normativas (leis), em deliberações administrativas (Decretos Legislativos, Resoluções e outros atos), em sugestões do Executivo (indicações), sobre todo e qualquer assunto da competência local.

Continua, o referido autor, defendendo que a participação efetiva nos trabalhos da Câmara tem para o Vereador o caráter dúplice de direito-dever. É direito individual resultante de sua investidura no mandato; é dever público para com a coletividade que o elegeu como seu representante e que, por isso mesmo, o quer atuante em defesa dos interesses coletivos.

Posto isto, pode-se dizer que o Vereador tem quatro funções principais: a função legislativa – consistente em elaborar as leis que são de competência do Município, discutir e votar os projetos que serão transformados em Leis buscando

organizar a vida da comunidade – a função fiscalizadora – representada pelo dever que o Vereador tem de fiscalizar a administração, cuidar da aplicação dos recursos, a observância do orçamento.

Também fiscaliza através do pedido de informações – a função de assessoramento ao Executivo – aplicada as atividades parlamentares de apoio e de discussão das políticas públicas a serem implantadas por programas governamentais, via plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (poder de emendar, participação da sociedade e a realização de audiências públicas) – e, por último, a função julgadora tendo em vista que a Câmara tem a função de apreciação das contas públicas dos administradores e da apuração de infrações político-administrativas por parte do Prefeito e dos Vereadores. A sua participação nos trabalhos da Câmara Municipal confere a este agente político um papel dúplice, um verdadeiro “*dever*”. Ou seja, por um lado trata-se de um direito individual resultante de sua investidura no mandato e, por outro, nada mais é senão um dever para com a coletividade que o elegeu como seu representante e que, por isso mesmo, o quer atuante em defesa dos interesses coletivos.

Quanto à atividade da Câmara, o Vereador não só tem direito a participar dela, na forma regimental, como tem qualidade para impedir, até mesmo por via judicial, qualquer desrespeito ao regimento, que é a lei da Casa. Os atos que forem praticados em desacordo com as normas regimentais são nulos, e essa nulidade pode ser reconhecida e declarada pelo Judiciário, a pedido de qualquer vereador em exercício, desde que comprove a ilegalidade (MEIRELLES, 2000).

4.3 DAS PRERROGATIVAS DOS VEREADORES

Para o desempenho de suas funções, os vereadores contam com prerrogativas, seja de ordem constitucional ou regimental. As de ordem constitucional estão ligadas à imunidade por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato, que forem emitidas na circunscrição do município e a prisão especial, nas hipóteses de inexistência de decisão condenatória definitiva e as de ordem regimental são aquelas previstas no Regimento Interno do Município e na Lei Orgânica Municipal.

As prerrogativas Regimentais, conforme Meirelles (2000), se apresentam como direito individual e subjetivo do parlamentar municipal e, quando postergadas, admitem tutela judicial, por mandado de segurança, para seu restabelecimento e invalidação do ato praticado com sua preterição, sendo consideradas prerrogativas internas, pois somente se operam e possuem efeitos no recinto da Câmara. Já a prisão especial se caracteriza pelo recolhimento do acusado em quartel ou recinto separado dos demais presos, aceitando-se até a cela dos presídios comuns, desde que seja ela ocupada apenas pelo detento com esse direito. Só faz sentido essa prerrogativa até se a prisão for realizada durante o processo, tendo em vista que, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, o cumprimento da pena é em prisão comum para todo e qualquer condenado.

4.3.1 Da Inviolabilidade

O artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988 confere aos Vereadores a imunidade material por suas opiniões palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, apresenta-se, portanto, como uma prerrogativa constitucional expressa, nesse sentido, têm-se uma cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional material. Essa prerrogativa, no entanto, nem sempre foi expressa o que gerou ampla discussão na vigência das constituições anteriores, como mostra Kuranaka (2002, p.227):

Na vigência da Constituição de 1946, Nelson Hungria pronunciava-se favorável ao recebimento dessa proteção, considerando-a um *corolário necessário*. A sua posição, contudo, não era remansosa à época. Alguns julgados equiparavam o vereador ao funcionário público (Código Penal, art. 327), estendendo-lhe a imunidade penal. Fernanda Dias Menezes, em estudo realizado sob a vigência da Emenda n. 01/69, observa que em 1948 mais se debatera a matéria, visto que as leis orgânicas municipais, como as do Rio de Janeiro e São Paulo, conferiam imunidades aos vereadores, bem como algumas Cartas Estaduais, como as da Paraíba e do Paraná. Questionava-se se exerciam os edis funções essencialmente legislativas ou meramente administrativas. Atribuíam, alguns, ao município, natureza de *incertum corpus*. Esposava Fernanda Dias Menezes, com acerto, entendimento de que a melhor exegese da Carta Magna indicava “os fundamentos de validade da extensão de franquias aos vereadores”, sugerindo, porém, a sua expressa previsão. [Destques do autor]

Com a Carta Magna de 1988, foi concedido ao Município o *status* de ente da federação e tratou-se os Vereadores como integrantes do legislativo municipal, garantindo expressamente a sua inviolabilidade, a partir daqui não há mais espaço

para aquele tipo de discussão. No entanto, percebe-se que a atual Constituição ainda dispendeu tratamento diferenciado ao Vereador, se comparado aos outros membros do poder legislativo nacional, mais especificamente Deputados e Senadores, no sentido de que estes gozam da imunidade material e formal prevista no artigo 53 do referido diploma normativo, enquanto aqueles somente desfrutam da imunidade material.

Partindo do princípio de que a Constituição não usa palavras ao acaso, ensina Rocha (2007) que podemos inferir que ao tratar dos vereadores usou-se a palavra inviolabilidade – *freedom of speech*, imunidade material -. Não se falou em imunidade em seu sentido formal – *freedom from arrest* – nem em foro por prerrogativa de função, muito menos em autorização da Câmara de Vereadores para instauração de processo criminal. Isto significa que de todas as imunidades conferidas aos parlamentares nos âmbitos estadual, distrital e federal, apenas a imunidade material é garantida aos vereadores. Quanto a isto não há dúvidas.

Nesta mesma diapasão, vê-se consubstanciada a visão de Bulos (2012) quando diz que o Texto Magno não previu a imunidade processual dos edis, a exemplo do que fez com os Deputados Federais, destacando, também, que não é da tradição constitucional brasileira consagrar aos Vereadores a garantia da imunidade formal ou processual, pontando que assim reconhece o STF a muitos anos. Por isso, descabe qualquer exegese sistemática ou ampliativa do assunto, sob pena de se desvirtuar a regra da inviolabilidade dos vereadores, de modo que constituições Estaduais e leis orgânicas municipais não detêm competência para prever a imunidade formal, tendo, inclusive, sido declarado inconstitucional, pela suprema corte, os textos estaduais que pretenderam tornar a vereança processualmente imune, como as de Sergipe e do Piauí.

De outro lado, é possível que as Constituições Estaduais estatuem o foro privilegiado para o processo e julgamento da vereança, de acordo com o disposto no artigo 125, §1º da CF/88. Como bem destaca Meira (2001) quando diz que o Supremo Tribunal Federal, pela unanimidade da sua Segunda Turma, reconheceu a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Piauí que estabeleceu a prerrogativa de serem os vereadores processados e julgados apenas pelo Tribunal de Justiça nos crimes comuns e de responsabilidade, ao fundamento de que tal preceito acha-se harmônico com o art. 125, § 1º, da CF/88, ao estabelecer a competência dos Tribunais será definida na Constituição do Estado

Inobstante a Constituição Federal não tratar o Vereador da mesma maneira que o Deputado e Senador, Kuranaka (2002) aponta que a Corte Suprema já decidiu que a imunidade prevista no artigo 29, inciso VIII da CF/88, alcança o campo da responsabilidade civil.

No entanto, alguma discussão pode ser suscitada quanto ao uso da expressão “na circunscrição do município”, surgindo o questionamento se a inviolabilidade do edil estaria limitada à área geográfica do Município. Para BARCELOS (1992, p.168 *apud* KURANACA 2002, p.229):

A circunscrição territorial é possível prorrogar, em ocasiões especiais [...]. Se o vereador encontrar além do seu território, em missão de trabalho, devidamente autorizado pela Câmara, pode alegar a inviolabilidade. Caso contrário, só na circunscrição do município e, que for eleito.

Em sentido contrário, tem-se o entendimento de Meireles (2000) quando diz que a abrangência dessa inviolabilidade está limitada pela Constituição Federal à circunscrição do município, ainda que proferida fora do recinto da casa legislativa, apontando que por tratar-se de norma constitucional, é vedado ao intérprete a sua aplicação, sendo essa a razão o fez mudar de opinião, levando-se em consideração edições passadas.

Nessa seara, destaca-se também o pensamento de Bulos (2012) quando afirma que a inviolabilidade se configura pelo aferimento de nexos de causalidade entre as opiniões, palavras e votos expendidos no exercício do mandato e os limites da circunscrição municipal, pouco importando se foi dentro ou fora da Câmara de Vereadores.

Nesse mesmo entendimento, se firma o posicionamento de Kuranaka (2012) pois defende que a proteção conferida ao Vereador é expressamente limitada à inviolabilidade, por suas opiniões, palavras e votos, condicionada, ainda, a dois outros requisitos: tenham sido proferidas *ratione officii* e, mais, no âmbito da circunscrição do Município, tendo em vista que, não se parece acertado pretender dilatar a franquia através de interpretação teleológica, da qual resultaria a supressão de um dos pressupostos expressos. Aponta, o autor, que esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

Portanto, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 concedeu aos Vereadores a prerrogativa da imunidade material, sem, contudo, contemplá-lo com a

processual, apesar de ser parlamentar como os Deputados e Senadores, de modo que a mais alta corte do país considera inconstitucional a concessão da imunidade propriamente dita pelo texto estadual ou pela lei orgânica municipal, por entender caso isto se permitir-se, estar-se-ia limitando uma norma constitucional expressa. Ressalta-se, ademais, que a inviolabilidade concedida somente se configura quando a opinião, palavra e voto do Vereador for proferida no exercício do mandato e em razão dele, e, mais ainda, na circunscrição do Município, não importando se fora explanada dentro ou fora da Câmara Municipal.

4.4 DA ANÁLISE DO CARÁTER ABSOLUTO CONFERIDO A IMUNIDADE MATERIAL E POSSIBILIDADE DE MITIGAÇÃO PARA RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIMES COMUNS

O caráter absoluto da imunidade, como já fora discutido acima quando se tratou da imunidade material, recebe esse nome porque imuniza as opiniões, palavras e votos do parlamentar, referentes ao exercício de sua função, não podendo ser responsabilizado penal e civilmente. Isto quer dizer que as opiniões, palavras e votos ligadas à sua atividade legislativa são invioláveis, intangíveis como um todo. Apesar dessa prerrogativa ter sido criada para garantir o bom e fiel cumprimento das atividades legislativas pelos parlamentares, em virtude da crise moral e ética em que o país se encontra, percebe-se o desvirtuamento do seu caráter absoluto para a prática principalmente de crimes contra honra, haja vista ser a imunidade material norma constitucional que afasta a antijuridicidade da conduta delituosa, afastando a aplicação do preceito incriminador. Percebe-se, portanto, que os parlamentares, estão se aproveitando de uma prerrogativa funcional concedida em razão do cargo e para o exercício deste, para impossibilitar a sua consequente punição.

Com relação à imunidade parlamentar material, afirma Belo (2014) que o Supremo Tribunal Federal consagrou, em sua atual jurisprudência, o seu caráter absoluto, sempre que as manifestações de pensamento do congressista ocorrerem dentro da Casa Legislativa a que estiver vinculado, ainda que suas opiniões, palavras e votos não tenham absolutamente nada a ver com o exercício do respectivo mandato. Destaca o autor que esse pensamento, se analisado sob o ângulo constitucional, parece equivocado, especialmente em virtude da necessidade

de o Poder Judiciário, notadamente o guardião da Constituição, ser o maior encarregado da defesa da integridade dos direitos fundamentais.

Esse entendimento pode ser melhor esclarecido pelo pensamento do Ministro Luiz Fux (2013)⁹ *apud* Belo (2014, p.13) quando diz:

Com efeito, o âmbito de abrangência da cláusula constitucional de imunidade parlamentar material, prevista no art. 53 da Constituição, tem sido construído por esta Corte à luz de dois parâmetros de aplicação. Quando em causa atos praticados no recinto do Parlamento, a referida imunidade assume contornos absolutos, de modo que a manifestação assim proferida não é capaz de dar lugar a qualquer tipo de responsabilidade civil ou penal, cabendo à própria Casa Legislativa promover a apuração, *interna corporis*, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar. De outro lado, quando manifestada a opinião em local distinto, o reconhecimento da imunidade se submete a uma condicionante, qual seja: a presença de um nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar.

Pelo posicionamento do Ministro, somente as manifestações de opinião externadas, pelo parlamentar, em local diverso do espaço geográfico do Congresso Nacional, estariam condicionadas a análise do nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar, o que se mostra paradoxal, pois se admitiria a prática de crimes contra honra que restariam imunes à responsabilização, em virtude da inviolabilidade, pelo simples fato de estar o parlamentar no espaço físico do Congresso, que se mostraria como um fator de *discrímen*¹⁰.

A melhor doutrina entende que somente está coberta pelo manto da inviolabilidade as manifestações que estiverem ligadas ao exercício da função do parlamentar, de modo que, não estaria protegida por ela as ofensas proferidas por este ao síndico do seu prédio, em uma reunião do condomínio, por exemplo. Ou aquelas ofensas ditas em um jogo de futebol, contra torcedor oposto ao do seu time. Ou, ainda, os xingamentos pronunciados durante uma briga de trânsito, estranha a sua atividade parlamentar.

Ora, concordar com o entendimento do Ministro citado acima, seria o mesmo que consentir com o uso da inviolabilidade para não punir essas ofensas discriminadas, desde que ocorressem dentro do Congresso Nacional. Neste sentido, estar-se-ia transformando essa Casa em um lugar imune à incidência da Constituição Federal, pois se admitiria a impunidade de crime contra a honra e a imagem, direitos igualmente tutelados pela Carta Magna.

⁹ Inquérito 2915, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2013

¹⁰ *Discrímen* pode ser entendido como ato de discriminar.

Vale salientar, diante do exposto, que a imunidade conferida ao parlamentar não é um prêmio pessoal que o torne imune ao crime, mas uma prerrogativa de caráter funcional que tem a finalidade de proteger o parlamentar para que ele possa cumprir a sua função com altivez e responsabilidade, sem amarras dos outros poderes, como destaca Aurélio (2010¹¹ *apud* Belo 2014, p.15):

O objetivo maior do preceito [art. 53 da Constituição Federal] é viabilizar a atuação equidistante, independente, sem peias, no exercício do mandato [...]. De modo algum, tem-se preceito a viabilizar atuação que se faça, de início, estranha ao exercício do mandato, vindo o Deputado ou Senador a adentrar, sem consequências jurídicas, o campo da ofensa pessoal, talvez mesmo diante de descompasso na convivência própria à vida gregária. A não se entender assim, estarão eles acima do bem e do mal, blindados, a mais não poder, como se o mandato fosse um escudo polivalente, um escudo intransponível. Cumpre ao Supremo, caso a caso, perquirir a existência de algum elo entre o que se espera no desempenho do mandato parlamentar e o que veiculado, principalmente quando isso aconteça fora da casa legislativa, em entrevista dada à imprensa.

Destaca-se, também, o posicionamento de Lúcia (2009¹² *apud* Belo 2014, p.16 e 17) quando afirma que a Constituição é um sistema e que, por isso, se lê em conjunto, de modo que tanto o artigo 53 quanto o artigo 5º, X, usam a expressão “são invioláveis”. Assim, não seria possível admitir que a Constituição Federal de 1988 tivesse inoculando alguns com a intangibilidade da mão da Justiça e com a inaplicação total do direito, de tal modo que ficassem alguns intocáveis para a observação do próprio sistema jurídico. Continua afirmando que nem os princípios nem os fins a que se destina a norma de direito prestam-se a tal interpretação e aplicação e finaliza dizendo que a Constituição não diferencia o parlamentar para privilegiá-lo. De modo que o distingue e o torna imune ao processo judicial e até mesmo à prisão para que os princípios do Estado Democrático da República sejam cumpridos; jamais para que eles sejam desvirtuados. Afinal, o que se garante é a imunidade e não a impunidade, sendo esta incompatível com a Democracia, com a República e com o próprio princípio do Estado de Direito.

Isto posto, considerar que a inviolabilidade possui natureza absoluta simplesmente pelo fato do parlamentar ter proferido sua opinião dentro do espaço

¹¹ Trecho do seu voto proferido no Inq. 2813/DF, na condição de Relator, j. 24.06.10, maioria, Plenário, DJe 25.05.2011

¹² STF - Inq: 2813 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Publicação: DJe-146 DIVULG 04/08/2009 PUBLIC 05/08/2009.

geográfico do Parlamento, mesmo não tendo absolutamente nada a ver com o exercício do mandato, ocasiona um choque na convivência harmônica das normas constitucionais, preterindo os direitos fundamentais e diminuindo a sua eficácia jurídica no que diz respeito a possibilidade da sua tutela pela via judicial, razão pela qual, defende-se a possibilidade da mitigação do caráter absoluto da imunidade material.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a análise do instituto da imunidade parlamentar, abordando o seu conceito, origem, evolução histórica e aplicação no Brasil. Além disso, destacou o tratamento diferenciado conferido ao Vereador se comparado aos outros membros do poder Legislativo, quais sejam, Deputados e Senadores. Para isto, explicou-se a posição inovadora ocupada pelos Municípios, em virtude do tratamento constitucional a eles despendido. Por último, destacou-se o caráter absoluto da imunidade material e a possibilidade de mitigação para a responsabilização por crimes comuns, alcançando assim os objetivos para os quais se propôs.

O instituto teve sua origem no direito europeu com a criação do Parlamento da Inglaterra, se apresentado em duas modalidades: *freedom of speech* (liberdade de palavra) e *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária) ambas incluídas no *Bill of Rights* de 1688, transmitindo a mensagem de que a liberdade de expressão e o debate de opiniões no Parlamento são invioláveis. No entanto, defende-se que na Grécia e em Roma, já existiam características, umbilicalmente ligadas à religiosidade, que no futuro representariam o instituto da imunidade.

No Brasil, essa prerrogativa esteve presente em todas as Constituições, retroagindo às bases da primeira Constituição Brasileira, recebendo, ao longo do tempo, diferentes tratamentos, em virtude, principalmente, do contexto histórico-jurídico no qual o país se encontrava, de modo que, a conferência de maior ou menor proteção ao parlamentar se reflete no maior ou menor grau de desenvolvimento democrático da nação.

Destacou-se que a imunidade formal sempre foi alvo de críticas, principalmente no que diz respeito à necessidade de licença prévia para a instauração do processo, tendo em vista que, em virtude de um coleguismo congressual, as licenças nunca eram concedidas e o parlamentar permanecia impune enquanto estivesse no mandato, problema que foi resolvido com Emenda Constitucional 35/2001 a qual inverteu o procedimento de modo que a instauração do processo ocorria normalmente, somente possibilitando a Casa a qual pertence o parlamentar processado, por iniciativa de partido político nela representada e pelo voto da maioria absoluta de seus membros, sustar o processo.

No que diz respeito ao tratamento constitucional diferenciado dispendido ao Vereador, abordou-se a figura do Município, que com a inovação Constituição de 1988 passou a ter *status* de ente da federação, mesmo que de forma anômala, pois não possui representação nas duas casas do legislativo, tendo em vista o sistema bicameralista adotado pelo Brasil. Depois, passou-se a tratar do Vereador, esclarecendo que ele representa o Poder Legislativo em âmbito municipal, sendo eleito pelo povo para assim representar os seus interesses na Câmara Municipal em um mandato de quatro anos. Delineou-se que este representante do legislativo local recebeu um tratamento diferenciado, se comparado com seus semelhantes a nível estadual e federal, os Deputados e Senadores, tendo em vista que somente foi contemplado com a imunidade material, sendo ela restrita à circunscrição do Município.

Por último se esclareceu a crise moral e ética que assola o Brasil, principalmente pela classe política, no que concerne ao abuso do instituto das imunidades, primeiramente da formal, quando não se concedia a licença para a instauração do processo, e, agora, da material, haja vista que o STF ter concedido caráter absoluto a este tipo de imunidade, sem que se analise o nexo de causalidade entre a manifestação do congressista e a relação dela com o exercício da função parlamentar, desde que proferida na localização geográfica do Congresso, transformando essa Casa em reduto em que se pode praticar ofensa contra honra sem que ela seja considerada crime, afrontando a Democracia, a República e o Estado de Direito, por privilegiar uma prerrogativa que deveria ser funcional em desfavor do direito fundamental a honra e imagem, igualmente tutelado pela Constituição. Apresentou-se como solução a mitigação do caráter absoluto para responsabilização por crime comuns, nos casos em que a opinião do parlamentar não esteja estritamente ligada ao exercício de sua função e durante o seu mandato.

Desta feita, a presente pesquisa atingiu o seu objetivo geral, que é demonstrar o instituto da imunidade parlamentar no Brasil fazendo a análise do caráter absoluto e possibilidade de mitigação para a responsabilização por crimes comuns, nos casos de desvio de sua finalidade, bem como os seus objetivos específicos, quais sejam: fazer a conceituação do instituto das imunidades parlamentares, abordando a sua origem e espécies; tecer comentários acerca do histórico da aplicação do instituto no Brasil, apontado as mudanças trazidas com a Emenda Constitucional n. 35/2001; retratar o perigo do desvirtuamento da

prerrogativa por parte dos parlamentares, em virtude do seu caráter absoluto, prejudicando o direito fundamental a honra e a imagem.

Ante o exposto, restou claro que a imunidade é uma prerrogativa consagrada no direito constitucional brasileiro concedida a toda categoria parlamentar em virtude da função exercida pelos seus membros, tanto em nível federal, como em estadual e municipal, objetivando assegurar o livre e desimpedido exercício desta atividade enquanto durar o mandato, resguardando-a e garantindo maior independência de atuação perante o Executivo e o Judiciário e não um privilégio pessoal para aqueles que temporariamente ocupam o cargo.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Ruy. **Commentarios à Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1993.

BELO, Eliseu Antônio da Silva. **Críticas ao caráter absoluto da imunidade parlamentar brasileira**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_6/Artigo17_final_Layout1.pdf>. Acesso em: 07 de fev. 2017.

BRASIL. República Federativa do. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2017.

_____. República Federativa do. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 de jan. de 2017.

_____. República Federativa do. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 22 de jan. 2017.

_____. República Federativa do. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2017.

_____. República Federativa do. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 24 de jan. 2017.

_____. República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 24 de jan. 2017.

_____. República Federativa do. **Emenda Constitucional N° 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_ anterior1988/emc0 1-69.htm>. Acesso em: 02 de fev. 2017.

_____. República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 de jan. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 135, de 04 de junho de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 05 de fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 04**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1308>>. Acesso em: 05 de fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal - **Inquérito: 2813 DF**, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Publicação: DJe-146 DIVULG 04/08/2009 PUBLIC 05/08/2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARCELOS, Pedro dos Santos. **Perda e Suspensão dos Direitos Políticos – Perda e Suspensão do Mandato Eletivo – Inviolabilidade de Vereador e Parlamentar – Imunidade Processual**. São Paulo: Revista Jurídica, 1992.

COSTA, Neson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRANÇA. Constituição Francesa de 1791. In: **Imunidades parlamentares no Brasil**. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30813/M%20918.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 de jan. 2017.

FERREIRA, Pinto. **Manuel de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

_____. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista Editora dos Tribunais, 1971.

FILHO, Sergio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Atlas, 2008.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico**. 16. ed. Porto Alegre: Dáctilo Plus, 2012.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1978

KURANAKA, Jorge. **Imunidade Parlamentares**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/83053>>. Acesso em: 20 de jan. 2017.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012

MEIRELLES, Heley Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MEIRA, José de Castro. **A inviolabilidade do Vereador na Constituição Federal**. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/133/A_Inviolabilidade_%20do_Vereador_na_Cons itui%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/133/A_Inviolabilidade_%20do_Vereador_na_Cons%20itui%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 15 de fev. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Imunidades Parlamentares**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Ano 6. n. 21. janeiro-março de 1998.

NASCIMENTO, Matheus Hotsuta. **Imunidade parlamentar e o foro privilegiado**. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/4738/4494>>. Acesso em: 18 de jan. 2017.

ROCHA, Milton César da. **Imunidades parlamentares no Brasil**. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30813/M%20918.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 de jan. 2017.

SILVA, Jamerson Juarez Rocha. **A responsabilização civil dos Vereadores: Limites da inviolabilidade**. Disponível em: <<http://sistemas.unipacombomdespacho.com.br/ojs/index.php/ojuridico/article/view/8>>. Acesso em: 12 de fev. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

TRIGUEIRO, Osvaldo. **Direito Constitucional Estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

XIMENES, Sérgio. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. São Paulo: Ediouro, 2000.