



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MATHEUS LACERDA FERREIRA

**O DESVIO DE FINALIDADE DAS IMUNIDADES
PARLAMENTARES NO BRASIL**

**BRASÍLIA - DF
2019**

MATHEUS LACERDA FERREIRA

**O DESVIO DE FINALIDADE DAS IMUNIDADES
PARLAMENTARES NO BRASIL**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília - UnB,
como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Octávio
Lavocat Galvão

**BRASÍLIA - DF
2019**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Monografia de Graduação de autoria de Matheus Lacerda Ferreira, intitulada “O desvio de finalidade das imunidades parlamentares no Brasil”, apresentada como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, em 24 de junho de 2019.

Professor Doutor Jorge Octávio Lavocat Galvão
Orientador
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD-UnB

Professor Bruno Ayres de Araújo Castro
Examinador

Professor Paulo Ricardo Aguiar de Deus
Examinador

Professor Marcelo Alberto Maceiras
Suplente

A Deus pelo Dom da vida, sem o qual nada existiria, e por me fornecer forças todas as vezes que pedi, sem nunca faltar.

À minha querida esposa, Leticia, que por diversas vezes se esforçou em dobro nas tarefas familiares diárias, para que eu pudesse ter o tempo de dedicação necessário para concluir essa jornada.

Ao meu filho Rafael, que com sua vida, forneceu o combustível para que me esforçasse sempre mais, ao longo de toda essa caminhada.

Aos meus pais, Evaristo e Maria, meus maiores exemplos, que sempre se esforçaram para me proporcionar a melhor educação possível e me inspiraram a sempre me empenhar ao máximo nos estudos e na vida.

Aos meus irmãos, Rafael e Isabella, que sempre me motivaram e me inspiraram, com amor e carinho.

*“Felizes são os que não viram, mas assim
mesmo creram!” (João, 20:29)*

RESUMO

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Referência: FERREIRA, Matheus Lacerda. **O Desvio de finalidade das imunidades parlamentares no Brasil**. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília.

Este trabalho se propõe a discutir o instituto da imunidade parlamentar e seu desvirtuamento finalístico no Brasil, sob o enfoque da autonomia e independência do Poder Legislativo confrontada com a impunidade dos membros de nosso parlamento, utilizando para tal fim, o estudo da legislação, jurisprudência e doutrina correspondentes. Ao longo do texto observaremos que as imunidades parlamentares constituem campo profícuo, atual e polêmico de estudo, visto que pode ser causa impeditiva do desenvolvimento eficaz de processos contra membros do Poder Legislativo, o que pode levar à impunidade.

Palavras-Chave: imunidade parlamentar, causa impeditiva, impunidade e parlamento.

ABSTRACT

The main goal of this paper is to discuss legislative immunity and the way it was gradually distorted, under the confrontation of the independency of the legislative branch and the impunity of the congressmen. To this end, legislation and jurisprudence will be analyzed. In this work, one can notice that legislative immunities are a controverted, productive, rich field of academic studies, due to the fact they can be a cause to hinder effective law suits against congressmen, which can lead to impunity.

Keywords: legislative immunity, cause for extinction, impunity and congress.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 Das Imunidades Parlamentares	10
1.1 Conceito	10
1.2 Origem.....	12
1.3 Direito Comparado	13
1.4 Evoluções nas Constituições Federais do Brasil.....	15
1.5 Espécies.....	18
2 O princípio da isonomia e as imunidades parlamentares	19
2.1 Funcionalidades do Instituto.....	19
2.2 A derrocada do instituto da Imunidade Parlamentar no Direito Pátrio.....	22
2.3 O desvio da finalidade do instituto X O princípio da igualdade.....	23
3 Desvio de finalidade da Imunidade Parlamentar em casos concretos.....	25
4 Análise do Caso do Presidente Bolsonaro versus Deputada Federal Maria do Rosário	26
4.1 Dos Fatos	27
4.2 A aplicação do instituto da Imunidade Parlamentar ao caso.....	28
5 As projeções para a adequação do instituto	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS.....	35

INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar é tema atual e relevante. É de suma importância entender a estrutura e o funcionamento do regime jurídico adequado em sua aplicação para resguardar direitos constitucionais e evitar que tal instituto se transforme em via de impunidade.

A imunidade parlamentar é a prerrogativa que possuem os parlamentares de serem invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, bem como a impossibilidade de serem presos. Tal garantia oferece ainda a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes que tiverem sido praticados após a diplomação, protegendo-os contra abusos e violações por parte dos Poderes Executivo e Judiciário, tudo como preconiza o artigo 53 da Constituição Federal de 1988.

As imunidades têm seu nascimento no sistema constitucional inglês, em 1688 no *Bill of Rights*, com a proclamação do princípio da liberdade da palavra e da imunidade contra a prisão arbitrária.

Assim, verifica-se que a finalidade buscada no estudo do referido instituto é o de evitar a utilização da imunidade parlamentar como instrumento inviabilizador da aplicação da sanção penal, produzindo impunidade criminal.

Pretende-se com esta pesquisa acadêmica abordar o conceito, a origem, as modalidades, a forma de aplicação, bem como a crise do instituto com suas perspectivas de aplicação tanto no âmbito doutrinário quanto no jurisprudencial.

Estando a sociedade em constante mudança, o Direito deve acompanhar de forma dinâmica essas mutações para normatizar situações surgidas dos novos padrões de pensamento e conscientização das comunidades.

É um tema que está em crescente discussão e ascensão, porém deve ser mitigado, diante das injustiças provindas de possíveis impunidades que se encontram sob o véu do referido instituto.

Objetiva-se na abordagem do primeiro capítulo a conceituação das imunidades parlamentares, abordando aspectos da origem, do direito comparado, bem como da sua evolução nas Constituições brasileiras até chegar às características de suas modalidades.

No segundo capítulo apresenta-se a funcionalidade do instituto e a sua decadência, frente à crise que vem enfrentando, assim como o desvio de sua finalidade frente ao princípio da igualdade.

No terceiro capítulo são abordados casos concretos de desvio de finalidade das imunidades parlamentares ocorridos na história recente de nosso país, que obtiveram ampla repercussão midiática e revelaram ao público as fragilidades do instituto estudado nesse trabalho.

No quarto capítulo é apresentado uma análise detalhada de um caso polêmico e amplamente conhecido, envolvendo dois parlamentares, no qual a interpretação do instituto da imunidade parlamentar é essencial para se definir se os parlamentares envolvidos devem ser responsabilizados ou não pelas condutas praticadas.

O último capítulo contempla as perspectivas de aplicação adequada do instituto, corrigindo suas distorções e objetivando o fortalecimento do Estado Democrático de Direito

Portanto, o desvio de finalidade das imunidades parlamentares é tema de relevância indiscutível para concretização do ideal de justiça social, em um Estado Democrático de Direito como o Brasil, em que preceituou em nossa Carta Magna atual, entre seus princípios, a isonomia e a igualdade.

Desta forma, este trabalho busca produzir a reflexão sobre a necessidade de criação de mecanismos que supram as lacunas que permitem o desvirtuamento do instituto.

1 DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Para melhor compreendermos o instituto das imunidades parlamentares, faz-se necessário entender o seu histórico e sua evolução, como funcionam, quais as suas características fundamentais, bem como analisar sua aplicação no Direito Brasileiro.

Certo é que as imunidades parlamentares encontram base no direito norte americano, mas foi no direito europeu que as imunidades ganharam os contornos atuais, estando presente em quase todos os países e ganhando cada vez mais espaço no direito interno e internacional.

Necessário se faz saber que as imunidades são subdivididas em imunidades materiais e imunidades formais, as quais estudaremos mais adiante.

1.1 CONCEITO

Com efeito, Pedro Lenza¹ conceitua imunidades parlamentares do seguinte modo:

[...] Imunidades parlamentares são prerrogativas inerentes à função parlamentar, garantidoras do exercício do mandato, com plena liberdade. Não se trata de direito pessoal ou subjetivo do Parlamentar, na medida em que, como se disse, decorre do efetivo exercício da função parlamentar. Assim, não podemos confundir prerrogativa com privilégio. Referidas prerrogativas, como veremos, dividem-se em dois tipos: a) imunidade material, real ou substantiva (também denominada inviolabilidade), implicando a exclusão da prática de crime, bem como a inviolabilidade civil, pelas opiniões, palavras e votos dos parlamentares (art. 53, *caput*); b) imunidade processual, formal ou adjetiva, trazendo regras sobre prisão e processo criminal dos parlamentares (art.53, §§ 2º a 5º, da CF/88).

Como se depreende, de forma clara, da lição do jurista citado, a imunidade é sempre uma prerrogativa funcional, nunca pessoal. A finalidade dessa prerrogativa é garantir a independência e autonomia do Legislativo, para que os parlamentares exerçam suas funções constitucionais livres de quaisquer interferências externas, tanto do Executivo como do Judiciário, garantindo a lisura do processo democrático legislativo. Logo, por resguardarem o próprio Estado Democrático de Direito, as imunidades não podem ser consideradas uma violação ao princípio da isonomia.

As imunidades materiais, conforme visto acima, garantem que os parlamentares não sejam responsabilizados civilmente pelas opiniões, palavras e

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 937.

votos proferidos, além de excluir a própria prática do crime relacionado aos atos mencionados.

Tal tipo de imunidade abrange em sua integralidade somente os parlamentares federais e estaduais. Os parlamentares municipais, por sua vez, somente as possuirão caso os atos tenham sido praticados na circunscrição do município em que exercem o mandato.

A imunidade formal é a que garante ao parlamentar a inviabilidade de ser ou permanecer preso ou, ainda, a viabilidade de sustar o andamento da ação penal nos casos de crimes protocolados em momento posterior à diplomação².

A nossa Carta Magna em seu artigo 53, abaixo transcrito, elenca as imunidades parlamentares (em sentido material e formal):

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.

Portanto, conforme se percebe após a leitura do artigo acima e de todas as informações anteriormente expostas, as imunidades são prerrogativas que garantem que o parlamentar não será penalizado de forma injusta devido a perseguições ou oposições políticas, sejam elas oriundas do próprio Poder Legislativo ou dos outros

² MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 333.

poderes da República, o que é essencial para o perfeito desempenho de suas funções.

1.2 ORIGEM

Segundo Alexandre de Moraes³, as imunidades parlamentares têm sua origem no sistema constitucional inglês, através da aplicação do duplo princípio da *freedom of speech* (liberdade da palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária), elencados no Bill of Rights, em 1688. Após esse marco histórico, esse instituto estruturou-se e consolidou-se no direito Europeu, que lhe deu o formato atual, apesar de já serem percebidas pelos romanos, que concederam os aspectos de intangibilidade e inviolabilidade em relação às pessoas dos tribunos e de seus auxiliares.

De acordo com J.J Gomes Canotilho *et al*⁴, a doutrina e Jurisprudência norte americana concederam às imunidades o seguinte formato: de não ser permitida a prisão, apenas, nos casos de procedimentos cíveis (imunidade formal), e que apenas as palavras e votos emanados no interior das comissões ou das sessões estariam cobertos pelo manto da imunidade material.

Em uma diferente corrente de estudo, a França seria a origem das imunidades parlamentares nos moldes atuais. No período pós-revolução, e sob a influência de pensadores como Montesquieu, que pregavam a separação dos Poderes Estatais, as imunidades foram proclamadas no decreto de 20 de julho de 1789. Logo após, na Constituição Francesa de 1791, as imunidades parlamentares estabelecidas anteriormente foram consolidadas e ganharam cada vez mais força.⁵

Atualmente, as Constituições nacionais de diversos países possuem garantias para o livre exercício das funções parlamentares, materializadas através da concessão de imunidades materiais e formais aos parlamentares.

De acordo com Alexandre Moraes⁶, no Brasil, as imunidades tiveram origem na Constituição Imperial de 1824, a qual concebia aos parlamentares a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício de suas

³ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 328.

⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes et al. Comentário à Constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

⁵ RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JR., José Alcione (Org.). Temas de direito parlamentar. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016.

⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 329.

funções, assim como, a garantia de não serem presos durante a vigência do mandato, exceto por ordem da sua respectiva Casa Legislativa.

As imunidades foram proclamadas, também, nos textos das constituições brasileiras de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e nas Emenda nº 1, de 17.10.1969 e Emenda nº 11, de 13.10.1978.

Importante ressaltar que a Constituição de 1967 retirava da abrangência das imunidades parlamentares, os crimes contra a Segurança Nacional, portanto, nesses delitos, os processos não dependeriam de licença da respectiva Casa Legislativa do parlamentar.

A Constituição vigente prevê as imunidades materiais e formais no artigo 53, §§ 1º, 2º e 3º, e determina que os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões palavras e votos, não poderão ser presos após a expedição do diploma, salvo em caso de prática de crime inafiançável. Ademais, nos processos relativos aos crimes praticados após a diplomação, a respectiva Casa Legislativa poderá sustar o andamento da ação penal correspondente, desde que seja em momento anterior à prolação da decisão final do Órgão Julgador.

1.3 DIREITO COMPARADO

Segundo Alcino Pinto⁷, as imunidades são prerrogativas que se repetem em todos os países civilizados, mesmo que ocorram irreconciliabilidades, visto que elas se encontram tanto nas democracias clássicas, como nas marxistas, nos regimes totalitários, e nos sistemas corporativos.

Conforme o discurso de Fernanda Dias⁸ a maioria dos países proclama as imunidades materiais e formais, e como consequência, aderem à irresponsabilidade absoluta dos parlamentares, seja ela civil ou criminal, pelas suas opiniões, palavras e votos, como também, em relação ao processo e a prisão, por crimes sem vínculo com o mandato, salvo com a autorização da respectiva Casa. Como se pode observar nas Constituições da Colômbia, de 1947; da Argentina, de 1853; da Espanha, de 1978; da Dinamarca, de 1953; da Grécia, de 1953; do Japão, de 1946; do Luxemburgo, de 1868; da Itália, de 1947; e da França, de 1958.

⁷ FALCÃO, Alcino Pinto. Da imunidade Parlamentar. São Paulo: Monografia, 1955, p. 8.

⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Imunidades Parlamentares. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, p. 81-90.

A autora também afirma que com o caminhar do tempo surgiram certas restrições pertinentes à inviolabilidade, excluindo-a em determinados casos, como nos crimes contra a honra, ou abarcando apenas as ações penais contra parlamentares. Como exemplo da primeira situação, temos a Constituição Alemã, de 1949, que extraiu da abrangência das imunidades, os delitos de calúnia e de injúria. Como exemplo da segunda situação, podemos citar a Constituição da República Dominicana, de 1966.

Entretanto, existem países que ampliaram o escopo das imunidades formais, garantindo imunidade aos parlamentares contra a propositura de ações penais e civis, como dispõem as Constituições da Bolívia, de 1967 e a da Costa Rica, de 1949, de Honduras, de 1965; da Nicarágua, de 1950 e do Panamá, de 1946.

No entanto, as Constituições da Polônia, de 1952; da Albânia, de 1946; e da Hungria, de 1949, concedem apenas a imunidade formal, dispensando a imunidade material. Já a Constituição Holandesa, na contramão das outras, determinou apenas a imunidade material.

A autora prossegue, afirmando que existem estados que não incluem as imunidades no texto constitucional, e sim, através da via legal ordinária, como a Suíça, a Finlândia, e Israel.

Em alguns países, é possível que o parlamentar renuncie sua imunidade, como na Constituição da Costa Rica, de 1949 e do Panamá, de 1946.

Quanto à exigência de quórum qualificado pela respectiva Casa para autorizar o processamento do parlamentar, a autora Fernanda Dias ensina que a Constituição da Venezuela, de 1961, determinou que fosse pela maioria absoluta dos membros, enquanto que as Constituições do Uruguai, do Paraguai e da Bolívia, todas de 1967, demandam um número mínimo de dois terços dos membros.

Observaremos o sistema de imunidades parlamentares em certos países anteriormente citados, pois são importantes para aprofundamento do conteúdo.

Na Constituição Norte-Americana, desde 1787, é vedada a prisão de parlamentares durante as sessões das câmaras, inclusive nos percursos de ida ou volta das mesmas, exceto se o parlamentar cometer crime de traição, conspirar contra a paz ou participar de um crime de alta relevância. Além disso, esta Carta dispensa a prévia autorização da câmara para um processo penal.

Já na Alemanha, a Câmara deve autorizar o processamento do parlamentar e ainda pode ordenar que o congressista seja solto. O exercício do mandato é dotado de plena liberdade, limitado a casos de calúnias ou flagrante delito.

A França possui uma Carta Magna semelhante à brasileira, porém, a francesa permite que o parlamentar seja processado sem previa licença da Casa e ainda prevê, em seu artigo 26, a prisão decorrente de sentença penal definitiva.

A Itália já possuiu uma Constituição parecida com a do Brasil no tocante às imunidades, mas depois da operação denominada “Operações Mãos Limpas”, retirou a necessidade de licença para início do processo penal, porém manteve a necessidade de autorização do parlamento para a efetivação da prisão do congressista.

De acordo com Pinto Ferreira⁹, há uma tendência de se relativizar as imunidades na Inglaterra, em virtude do foco no equilíbrio político no parlamentarismo, que vem se consolidando desde da época pré-moderna.

1.4 EVOLUÇÕES NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS DO BRASIL

Para compreensão da evolução do instituto das Imunidades Parlamentares ao longo da História Brasileira, faz-se necessário uma retrospectiva dos fatos à época do descobrimento, desde a colonização até os tempos atuais.

Portugal passou por uma grave crise em sua dinastia, depois da morte do monarca D. Sebastião (1557-1578) na batalha de Alcácer-Quibir, visto que não possuía herdeiros, motivo pelo qual, o Cardeal D. Henrique, tio-avô do falecido rei, assumiu na qualidade de regente. Com a morte do cardeal, naquele mesmo ano, encerrou-se a dinastia de Avis¹⁰.

Com a sucessão aberta em Portugal, vários pretendentes a sucessores se apresentaram, sendo Filipe II, o neto de D. Manuel, o Venturoso, o preferido para ocupar o trono. Depois de inúmeros sucessos políticos e militares do rei da Espanha sobre seus adversários, surgiu a União Ibérica.

Apesar de Portugal se tornar parte da monarquia da Espanha, ele permanecia independente, com as próprias leis e com uma administração própria. Quanto às

⁹ FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. Recife: Saraiva, 1998, p. 432-445.

¹⁰ KOSHIBO, Luiz; PEREIRA, Denise M. F. História do Brasil. São Paulo: Atual, 1993, p. 59.

colônias, inclusive o Brasil, foi elaborado um documento, denominado “Juramento de Tomar”, mantendo o controle de Portugal sobre elas.

Nesse efervescente quadro político europeu, com constante mutações políticas, instituem-se, segundo doutrina majoritária, as imunidades parlamentares. Sendo inicialmente conferida aos parlamentares ingleses, em virtude da polêmica prisão de determinado Conselheiro que expôs ideias contrárias às do monarca.

Nos séculos XVI e XVII, os membros da Câmara dos Comuns enfrentaram inúmeras dificuldades, levantadas pelo trono. Êste, arrogando-se numa série de prerrogativas, considerava quaisquer deliberações que, acaso, a Câmara tomasse e que lhe não agradassem, como atentatórias à Coroa. Exemplo frisante, que se delinea nas páginas da História, foi a condenação imposta a um deputado, por ter proposto a redução das despesas da Casa Real... A simples emissão de um voto, em sentido que contrariasse o Rei ou membros influentes da Côrte, colocava em posição crítica aquêle que o havia exarado. A situação, evidentemente, era insustentável. Várias medidas foram sendo tomadas obviá-la, até que, no ‘Bill of Rights’, se garantiu aos Parlamentares a liberdade de palavra, de discussão e dos atos parlamentares, que não poderiam ser objeto de exame perante qualquer tribunal e em nenhum lugar, que não fôsse o próprio Parlamento.¹¹

Por isso considera-se que o instituto tenha surgido no direito inglês, apesar de alguns doutrinadores lecionarem que a imunidade formal tenha se originado do direito público francês¹².

No Brasil, no que se refere às imunidades é importante conhecer o tratamento específico, previsto nas legislações penais desde a época do descobrimento, que era dispensado a um reduzido número de pessoas, em razão de sua ascendência e títulos¹³. Tratamento observado em amplo número de leis existentes à época.

Apesar de a criação do instituto das imunidades parlamentares ser atribuída ao Parlamento Inglês, os romanos da Antiguidade já possuíam conhecimento sobre o instituto, como podemos observar através da tradução do prefácio das Orações de Cícero, realizada por Altino Arantes¹⁴:

Mas, em Roma, como antes acontecera na Grécia, tudo dependia do povo. E o povo – adverte Fenelon – dependia essencialmente da palavra. A coroa de mirto, que cingia as frentes dos oradores, tornava-os invioláveis pelas opiniões e pelos votos que proferissem.

¹¹ LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. O poder legislativo da República. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960, p. 136.

¹² SARAIVA. Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 46-47.

¹³ PIERANGELLI, José Henrique. Códigos penais do Brasil. São Paulo: Jalovi, 1980, p. 137.

¹⁴ PIERANGELLI, José Henrique. Códigos penais do Brasil. São Paulo: Jalovi, 1980, p. 137.

No entanto, esse instituto romano não é considerado como marco inicial das imunidades parlamentares, ainda que, de forma simbólica, este seja o real sentido da proteção

As imunidades parlamentares no Brasil foram inicialmente previstas na Constituição de 1824, conforme já citado anteriormente. O instituto concedia aos congressistas, inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício da função legislativa, além disso proibia que eles fossem presos ao longo do período da legislatura, exceto nos casos de flagrante de crime capital.

Na Constituição seguinte, em 1891, as imunidades foram subdivididas em duas espécies: formal e material. Autorizando a prisão do parlamentar desde que autorizada pela respectiva Casa, sendo dispensada no caso de prisão por crime inafiançável.

A Constituição de 1934, inovou ao estender a imunidade formal aos suplentes imediatos dos Deputados em exercício.

Possibilitou-se, durante a Constituição de 1937, a responsabilização dos parlamentares por crimes de injúria, calúnia, difamação, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Na vigência da Constituição de 1946, consagrou-se certas regras de cunho mais democrático, conduzindo o contexto habitual sobre as prerrogativas das imunidades parlamentares.

Foram consagradas pela Constituição de 1967, as imunidades materiais e formais, ao permitir a concessão implícita de autorização para o processo parlamentar, trazendo que o processo após recebido contaria com o prazo de noventa dias para ser apreciado, caso contrário seria posto na Ordem do Dia e caso continuasse por quinze sessões ordinárias consecutivas sem pronunciamento, a licença seria considerada concedida.

As emendas constitucionais nº 1 de 1969 e nº 11 de 1978 mudaram a Constituição e permitiram que os parlamentares viessem a ser responsabilizados por crimes contra a Segurança Nacional, além de preverem a impossibilidade da prisão no período compreendido entre a expedição do diploma até o início da legislatura seguinte.

A Constituição atual traz a consagração de que os parlamentares não serão responsabilizados por suas opiniões, palavras e votos, bem como a impossibilidade de serem presos desde a expedição do diploma, exceto por crime inafiançável, e

ainda, não poderão ser processados penalmente sem licença da respectiva Casa. E no caso de serem presos em flagrante de crime inafiançável, os autos devem ser remetidos à Casa respectiva no prazo de vinte e quatro horas, para que resolvam sobre a prisão e autorizem a formação da culpa.

1.5 ESPÉCIES

Quanto às espécies de imunidades parlamentares, o Direito elenca as seguintes: imunidades formais e imunidades materiais. Esta subdivisão está presente em, praticamente, todos os países, e em grande parte deles, desde o surgimento do instituto das imunidades.

Imunidades materiais ou inviolabilidade parlamentar constituem a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos possuída pelos parlamentares.

A imunidade material diz respeito à irresponsabilidade dos parlamentares nas esferas civil, penal e disciplinares em razão de suas opiniões, palavras e votos, subtraindo-se, também, a responsabilidade pelos crimes de opinião, estabelecidos no Código Penal Brasileiro, que compreendem a calúnia, injúria ou difamação.

Conforme lição de Damásio de Jesus¹⁵, a imunidade material atua como causa de isenção de pena, impedindo, também, que os parlamentares no exercício de seu ofício não serão responsabilizados pelos crimes de opinião ou de palavras, não havendo nestes casos sequer inquérito policial e processo criminal.

Deve-se frisar que para o que parlamentar seja coberto pelo manto da imunidade material precisa estar no exercício da função, ou seja, ele só não será responsabilizado materialmente por suas opiniões, palavras e votos, caso sejam proferidos no exercício da função parlamentar. Para isso, não é necessário que estejam no interior da Casa Legislativa, pelo contrário, mesmo que estejam fora do Congresso, estarão imunizados, desde que a prática do ato esteja relacionada com o efetivo exercício do ofício legislativo.

Quanto à imunidade formal, Alexandre de Moraes¹⁶ leciona que é o instituto que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou, ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação. É o que estabelece a Constituição em seu artigo 53,

¹⁵ JESUS, Damásio E. *Questões Criminais*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 53.

¹⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 333.

a dupla imunidade formal, a primeira no que diz respeito à prisão e a segunda em relação a instauração de processo.

Ressalta-se que após a EC n° 35/2001, as imunidades formais sofreram significativa restrição, visto que se extinguiu a necessidade de prévia licença da respectiva casa para que se dê início ao processo criminal em face do parlamentar.

No entanto, ocorrerá a participação da Casa Legislativa depois de iniciado o processo, pois através de votação ostensiva e nominal de maioria absoluta de seus membros, poder-se-á sustar o andamento da ação penal em qualquer período anterior à prolação da decisão final.

Vale salientar que esta imunidade formal só incide quando se tratar de crime cometido após a diplomação, pois quanto ao crime praticado anteriormente à mesma, os congressistas não estarão sob o manto protetivo dessa imunidade.

2 O PRINCÍPIO DA ISONOMIA E AS IMUNIDADES PARLAMENTARES

O instituto das imunidades garante aos parlamentares que, quando estejam no exercício do ofício, não sejam responsabilizados por suas opiniões, palavras e votos, além de não poderem ser processados por crimes cometidos durante o mandato sem a prévia autorização da respectiva Casa.

Portanto, podemos notar que enquanto os Deputados e Senadores durante o mandato parlamentar contam com prerrogativas privilegiadas, que alcançam somente eles, o cidadão comum não possui tais prerrogativas, o que leva a sociedade a perguntar se estas prerrogativas ferem o princípio da isonomia.

A seguir, veremos que segundo a doutrina, não há discordância entre o princípio constitucional da isonomia e o instituto das imunidades. Entretanto, nota-se que um grande número de parlamentares abusa e se desvia da finalidade do instituto, visando a impunidade pelos crimes cometidos, sejam delitos na esfera civil ou criminal.

2.1 FUNCIONALIDADES DO INSTITUTO

A prerrogativa da imunidade parlamentar é concedida para que os parlamentares possam exercer as funções constitucionalmente impostas com objetividade e responsabilidade, sem temerem repreensões ou até mesmo perseguições em virtude de atos do ofício que exercem.

Nesta toada, Alexandre de Moraes¹⁷ afirma que as imunidades parlamentares são institutos de vital importância, pois visam, a princípio, proteger os parlamentares no exercício de suas nobres funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes; servindo como um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários.

No escopo de suas funcionalidades, possuímos em nosso ordenamento pátrio, limitações ao dever de testemunhar. O Código de Processo Penal, em seu artigo 206 c/c artigo 218 aduz que as testemunhas não podem eximir-se do dever de testemunhar, salvo algumas exceções, como em casos de parentesco, sob pena de serem coercitivamente conduzidas¹⁸.

Nesse sentido, José Afonso¹⁹ diz que os parlamentares também têm o dever de testemunhar, devendo ser ouvidos em dia e hora previamente marcados, sem a prerrogativa de lugar em respeito ao princípio da harmonia entre os poderes, devendo ser tratados com cortesia e, também, dessa forma, proceder para com os interrogantes.

Porém, Alexandre de Moraes²⁰ explica que os deputados não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhe confiaram ou deles receberam informações, conforme art. 53, § 6 da Constituição. Trata-se de opção discricionária do parlamentar e não abrange o dever de testemunhar quando convocado na qualidade de cidadão comum, sobre fatos não abrangidos pela norma constitucional e necessários à instrução penal ou civil.

Quanto às funcionalidades pode-se falar, também da fixação do subsídio dos parlamentares pelo Congresso Nacional. Quanto ao assunto, Alexandre de Moraes²¹ afirma que Deputados e Senadores, receberão subsídios iguais, que serão fixados exclusivamente pelo Congresso Nacional, de acordo com o artigo 49, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, respeitando sempre é claro o teto constitucional dos Ministros do STF. Vedada a exclusão da incidência de imposto de renda e a

¹⁷ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 328.

¹⁸ CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 292.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 533-534.

²⁰ MORAES, *op. cit.*, p. 339.

²¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 339.

previsão de privilégios tributários, além da aplicação obrigatória dos princípios da generalidade, progressividade e universalidade.

Leciona José Afonso²² que a fixação de teto pelo Executivo e Legislativo, observando como limite o subsídio dos Ministros do STF, atua como sistema de freios e contrapesos, visto que a iniciativa de fixar tal valor será conjunta, dos Presidentes da Câmara e do Senado, do STF e do Presidente da República.

Deve se atentar também à funcionalidade da prerrogativa de foro diante os crimes comuns cometidos, desde que relacionados com a função. Já foi explicado anteriormente que as prerrogativas aplicadas aos parlamentares são garantidas pela função que exercem e não pela pessoa, uma vez que asseguram a autonomia e independência entre os poderes.

Por este fundamento é que Alexandre de Moraes²³ afirma que a regra é a da atualidade do mandato, para a fixação do órgão competente para julgar e processar os parlamentares que praticarem crimes comuns durante o exercício do mandato.

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

Afirma, inclusive, que em relação a prerrogativa de foro, baseando-se nos julgados dos Tribunais Superiores, serão contemplados além dos chamados “crimes comuns”, os outros crimes, abarcando as infrações penais, os delitos eleitorais, os crimes contra a vida e as contravenções penais.

Também coaduna desse entendimento o autor Ciavareli²⁴, como podemos observar no seguinte trecho:

Ora, se as imunidades abrangem os crimes comuns e de responsabilidades, muito embora não se refiram expressamente às contravenções penais, ou de qualquer outra natureza, estes, por se constituírem num minus em relação aos crimes, - que são em relação a elas, um plus – evidentemente que estão alcançadas pelas imunidades.

²² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 535.

²³ MORAES, *op. cit.*, p. 338.

²⁴ CIAVARELI, Miguel Ângelo Nogueira dos Santos. Imunidades Jurídicas: penais, processuais, diplomáticas, parlamentares. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 183.

2.2 A DERROCADA DO INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR NO DIREITO PÁTRIO

Após sucessivos escândalos de corrupção, ficou claro que determinados políticos buscam utilizar as imunidades parlamentares como meio de se obter a impunidade, portanto, é importante para o debate do tema, realizar uma análise da utilidade *versus* o desvio de finalidade do instituto, com o fito de se obter uma compreensão mais ampla sobre o assunto.

Ressalta-se que todos os governos sofrem algum tipo de corrupção, desde a simples concessão de favores, ao recebimento de valores, como no caso de licitações que são fraudadas para benefício de algumas empresas e superfaturamento de obras públicas²⁵.

Traz Reginaldo Brasão Gonçalves²⁶ que:

A corrupção surge no mesmo momento em que o detentor do poder do Estado passa a considerar os privilégios, os benefícios e as homenagens inerentes ao cargo como se dirigidos à pessoa. Tais privilégios, distinções, imunidades e deferências referem-se ao cargo e não à pessoa que o ocupa no momento, contrariamente ao princípio da Administração Pública, que é o da Finalidade.

Com efeito, anteriormente à emenda constitucional 35 de 2001, existiam certas prerrogativas que eram um obstáculo ao processo de apuração criminal dos parlamentares, uma vez que concedia o alcance das imunidades aos crimes praticados ao período anterior à diplomação, o que tornava o instituto falho²⁷.

No entanto, após a edição de tal emenda, passou-se a exigir que o crime praticado pelo parlamentar fosse cometido durante o mandato eletivo, uma vez que as imunidades são prerrogativas do cargo e não da pessoa. Contudo, ainda assim, a respectiva Casa Legislativa possui o poder de sustar o andamento da ação penal até o momento anterior à prolação da sentença final, o que para alguns autores, é um fator que pode levar à impunidade.

Assim pensa o professor Airton Rocha Nóbrega²⁸, senão vejamos:

²⁵ GONÇALVES, Reginaldo Brasão. O Controle e a dificuldade em punir os corruptores políticos atualmente no Brasil. 2008. 15f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas, Manaus, 2008.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ GUERRA, Gustavo Rabay. Considerações sobre o sistema brasileiro de imunidades parlamentares. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 47, Nov. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=187>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

²⁸ NÓBREGA, Airton Rocha. Imunidade Parlamentar: exame crítico ao conteúdo da Emenda Constitucional n° 35/2001. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 59, out 2002. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3234>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Apresenta-se evidente e inaceitável a contradição entre o desejo que se proclama de obstar a convivência de prerrogativas imorais e incompatíveis com a seriedade do parlamento e a fórmula que se prevê e que admite a sustação política de um processo com conteúdo estritamente técnico. O que se verá ocorrer é a repetição de atos baseados e diretamente relacionados à força política das diversas facções e dos eventuais acusados, visando a impedir o curso de apurações legítimas e que, ao reverso do que normalmente se faz, deveriam ser por eles estimuladas, pois não há o que temer quando nada se deve, exclama e repete incansavelmente a sabedoria popular.

Também este é o entendimento jurisprudencial do STF, de acordo com o julgado do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, *in verbis*:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMUNIDADE PROCESSUAL. SUSPENSÃO DE AÇÃO PENAL. SOMENTE EM RELAÇÃO A CRIMES COMETIDOS NA LEGISLATURA VIGENTE. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I - A Casa Legislativa somente pode suspender as ações contra parlamentares que tiverem como objeto de apuração crimes cometidos após a diplomação do mandato em curso, o mesmo não sendo possível em relação aos mandatos de legislaturas pretéritas. II - Agravo regimental improvido.²⁹

Conforme aponta Maurício Gentil Monteiro³⁰, a antiga licença prévia da respectiva Casa Legislativa foi simplesmente substituída pela possibilidade da sustação do processo em curso, suspendendo com ela, claro, a prescrição, por força do partido político que deliberando a favor da aplicação da imunidade em sentido formal, fica mais exposto à opinião pública.

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

2.3 O DESVIO DA FINALIDADE DO INSTITUTO X O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Dita nossa Constituição Cidadã, em seu artigo 5º, caput, o princípio da isonomia, do qual é extraído que: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no

²⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1ª Turma, RE 457514 AgR / MT - MATO GROSSO AG. REG. em RE, DJ 19.12.2007, p. 513-518.

³⁰ MONTEIRO, Maurício Gentil. A limitação da imunidade parlamentar. Apontamentos sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 35/2001. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3005>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...].”

De acordo com Carlos Maximiliano³¹, citado por José Afonso da Silva, a imunidade parlamentar é a “prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade da palavra, no exercício das suas funções, e os protege contra abusos e violências por parte dos outros poderes constitucionais.”

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

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

O instituto está intrinsecamente ligado à própria democracia, configurando real condição de independência do Poder Legislativo perante os demais poderes. Pontes de Miranda³² destaca a indispensabilidade da liberdade de pensamento, englobando as palavras e as opiniões, sem a qual “não há Poder Legislativo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo”. Leciona Pinto Ferreira³³ que, graças à prerrogativa, “os deputados e senadores ficam a coberto da atuação do Executivo e do Judiciário”.

Em oposição a esse pensamento, Wilson Accioli³⁴, afirma que não há qualquer incompatibilidade entre o princípio da isonomia perante a lei e as imunidades parlamentares, por não se tratarem de um privilégio, mas uma garantia constitucional específica que, resguardando o mandato dos parlamentares, fornece

³¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 533-538.

³² *Ibidem*.

³³ FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. Recife: Saraiva, 1998, p. 432-445.

³⁴ VASCONCELOS, Wilson Accioli de. Instituições de Direito Constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 416.

as condições essenciais para que estes “sustentem as garantias” dos demais cidadãos.

Tais afirmações coadunam com o pensamento de Francisco Campos³⁵, para quem “o postulado da igualdade perante a lei só deve declinar em casos absolutamente excepcionais e por motivos de rigorosa necessidade ou utilidade pública”.

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

3 DESVIO DE FINALIDADE DA IMUNIDADE PARLAMENTAR EM CASOS CONCRETOS

Para corroborar o entendimento de que a imunidade parlamentar pode se constituir uma via de impunidade nos casos em que se desvia de sua finalidade precípua, discorreremos a seguir sobre alguns casos recentes e emblemáticos de abuso no uso do instituto.

Para contextualizar o cenário jurisprudencial que gerou os casos que serão expostos, deve-se ressaltar que em outubro de 2017, o Plenário da Suprema Corte, por voto da maioria, julgou parcialmente procedente a ADI 5526, estabelecendo que cabe à Casa Legislativa a que pertence o parlamentar decidir pela aplicação da medida cautelar imposta ao congressista, sempre que a execução da medida acautelatória tornar inviável, direta ou indiretamente, o regular exercício do mandato.

Com base na decisão acima, o Senado se reuniu e votou pela rejeição das medidas cautelares impostas pelo Supremo em prejuízo do ex-senador Aécio Neves. Estas medidas (suspensão das funções parlamentares, recolhimento domiciliar noturno, proibição de entrar em contato com outros investigados por qualquer meio e proibição de se ausentar do país, com a entrega do passaporte) haviam sido impostas no julgamento de agravo na Ação Cautelar (AC) 4327, na qual o ex-Senador era acusado pela suposta prática dos crimes de corrupção passiva e obstrução de investigação de infração penal que envolve organização criminosa.

Baseada também na decisão proferida na ADI 5526, a Assembleia Legislativa do Mato Grosso rejeitou além da prisão preventiva, o afastamento do deputado

³⁵ CAMPOS, Francisco Luís da Silva. Antecipações à Reforma Política. Rio de Janeiro: José Olympo, 1940, p. 189.

estadual Gilmar Fabris, que teria sido filmado em um vídeo no qual parlamentares aparecem recebendo propina.³⁶

O TRF-2 determinou a prisão dos Deputados Estaduais do Rio de Janeiro, Jorge Picciani, Paulo Melo e Edson Albertassi, por envolvimento na denominada máfia dos transportes, bem como seus afastamentos dos respectivos mandatos.

Porém, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, também se apoiando na decisão citada do STF, decidiu pela rejeição da prisão e também pela revogação do afastamento dos deputados de seus mandatos.³⁷

Os casos descritos são apenas exemplos que obtiveram maior difusão midiática e relevância no contexto político nacional, mas vários outros, sem tanta repercussão na imprensa, seguem o mesmo caminho de impunidade e uso desvirtuado do instituto estudado. O que ratifica a ideia que o desvio de finalidade das imunidades parlamentares não é apenas uma discussão etérea e teórica, mas algo concreto e presente no cotidiano político nacional.

4 ANÁLISE DO CASO DO PRESIDENTE BOLSONARO VERSUS DEPUTADA FEDERAL MARIA DO ROSÁRIO

Foi divulgado no domínio eletrônico do Supremo Tribunal Federal³⁸, no ano de 2016, o recebimento de denúncia e queixa-crime em face do, então Deputado, Jair Bolsonaro, pela prática dos delitos de incitação ao crime, cuja denúncia foi oferecida pela Procuradoria da República, e de injúria, com queixa-crime proposta pela própria Deputada Maria do Rosário

Faremos um estudo imparcial, sem viés partidário, do referido caso, analisando a conduta do Presidente Jair Bolsonaro sob a ótica da aplicabilidade das imunidades parlamentares, mais especificamente, a imunidade material.

³⁶ MARIZ, Renata. Oito deputados estaduais foram gravados recebendo propina em MT, diz Silval Barbosa: Em delação, ex-governador afirma que câmera foi instalada após 'cobranças insistentes'. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/oito-deputados-estaduais-foram-gravados-recebendo-propina-em-mt-diz-silval-barbosa-21749311>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

³⁷ VEJA. Alerj solta Picciani e 2 deputados: Deputados estaduais analisaram a decisão da Justiça Federal, de mandar prender o trio. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/tveja/giro-veja/alerj-solta-picciani-e-2-deputados/>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

³⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias STF: STF recebe denúncia contra deputado Jair Bolsonaro por incitação ao crime de estupro. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319431&caixaBusca=N>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

4.1 DOS FATOS

De acordo com os meios de comunicação, no ano de 2014, durante um debate no recinto da Câmara dos Deputados, Jair Bolsonaro, Deputado Federal à época, proferiu a seguinte afirmação: que a Deputada Federal Maria do Rosário, “não merecia ser estuprada”, pois a considerava “muito feia.”

Um dia após este incidente na Câmara, em uma entrevista em seu gabinete, concedida ao Jornal Zero Hora, o Deputado ratificou as declarações realizadas, referindo-se à Deputada Maria do Rosário através das seguintes frases: “não merece ser estuprada, por ser muito ruim, muito feia, não faz meu gênero”.

A discussão ocorrida na Câmara ocorreu logo após a fala da Deputada Maria do Rosário em prol das vítimas do Governo Militar. Logo após sua fala, Bolsonaro, que é capitão do Exército da reserva, posicionou-se na tribuna com o propósito de contestar as afirmações da Deputada.

Com a ciência desses fatos, a Procuradoria da República ofereceu denúncia em face de Jair Bolsonaro pelo crime de incitação ao crime (art. 286 do CP) e Maria do Rosário ofereceu queixa-crime alegando ter sido vítima do crime de injúria (art. 140 do CP).

A Suprema Corte recebeu ambas petições acusatórias. O Ministro Luiz Fux, relator do processo, afirmou que as falas de Bolsonaro poderiam ser interpretadas como menosprezo à dignidade das mulheres, já que poderiam referir-se, de forma implícita, ao estupro como algo aceitável, que algumas mulheres seriam merecedoras, enquanto, outras não. O que poderia incitar outros homens ao cometimento de estupro ou outros tipos de violência contra as mulheres. O relator também ressaltou que as afirmações do Deputado teriam o condão de afetar a honra subjetiva da Deputada.

4.2 A APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR AO CASO

De acordo com o exposto anteriormente neste trabalho, a CF/88 em seu art. 53 afirma que: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Trata-se da chamada imunidade parlamentar absoluta, também chamada de imunidade material.

Conforme robusta jurisprudência do STF, tal imunidade torna o fato atípico:

Agravo regimental em agravo de instrumento. Responsabilidade civil de parlamentar por opiniões manifestadas em sua casa legislativa. Impossibilidade. Imunidade material. Art. 53 da Constituição. É absoluta a inviolabilidade dos parlamentares por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, quando emitidos no âmbito da casa legislativa. Nessa hipótese, não se aplica o teste de ‘implicação recíproca entre o ato praticado, ainda que fora do estrito exercício do mandato, e a qualidade de mandatário político do agente’ (RE 210.917, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ 18.06.2001). Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 681.629-AgR/RJ, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA)

A ofensa irrogada em plenário, independente de conexão com o mandato, elide a responsabilidade civil por dano moral. Precedente: RE 210.917, 12.8.92, Pertence, RTJ 177/1375 (RE 463671 AgR, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 19/06/2007, DJe 03-08-2007).

QUEIXA. IMPUTAÇÃO DE CRIME CONTRA A HONRA SUPOSTAMENTE PRATICADO POR SENADOR DA REPÚBLICA NO RECINTO DO SENADO FEDERAL. IMUNIDADE MATERIAL ABSOLUTA. ART. 53, ‘CAPUT’, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. O reconhecimento da inviolabilidade dos Deputados e Senadores por opiniões, palavras e votos, segundo a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, exige vínculo causal entre as supostas ofensas e o exercício da atividade parlamentar. 2. Tratando-se de ofensas irrogadas no recinto do Parlamento, a imunidade material do art. 53, ‘caput’, da Constituição da República é absoluta. Despiciendo, nesse caso, perquirir sobre a pertinência entre o teor das afirmações supostamente contumeliosas e o exercício do mandato parlamentar. Precedentes. 3. Queixa rejeitada. (Inq 3.814/DF, Rel. Min. ROSA WEBER)

No tocante à aplicação da imunidade material, conforme já exposto, entende-se que a fala do parlamentar deve guardar conexão com o exercício da função. O próprio STF pacificou o entendimento que as palavras ditas nas dependências do Congresso possuiriam um nexo de caráter absoluto. No entanto, se as falas forem proferidas fora das referidas dependências, deverão ter conexão com o exercício da função, ou seja, não será considerada uma presunção absoluta, conforme jurisprudência acima.

Logo, enquanto o parlamentar se encontrar nas dependências do Plenário, suas opiniões, palavras e votos serão cobertas pelo manto da imunidade material

absoluta. Entretanto, caso esteja fora deste local, deverá se avaliar o nexo entre o que foi proferido e o exercício da função, e no caso da ausência desta conexão, o parlamentar poderá responder civil e/ou penalmente, por seus pronunciamentos.

No caso em análise, a Suprema Corte entendeu que as palavras proferidas no interior do Parlamento, estariam sob a proteção da imunidade material absoluta, devido a presunção do nexo entre o que foi dito e o exercício da função. Entretanto, no dia seguinte, ao ratificar as afirmações durante uma entrevista para um jornal, não estaria coberto por essa presunção absoluta.

Segundo o STF, o fato da entrevista ter sido realizada no gabinete do parlamentar é algo acidental, sem importância para o caso. Visto que não foi no gabinete que as falas ofensivas se tornaram públicas. Elas vieram a público através da mídia, após a veiculação da entrevista. Portanto, no que diz respeito às declarações concedidas para jornais de ampla circulação, não se deve incidir o entendimento da presunção absoluta da imunidade material. É preciso julgar, portanto, se o discurso proferido se relacionava ou não com o exercício funcional. O que não ocorreu no caso concreto.³⁹

O professor Marcelo Novelino⁴⁰, leciona na mesma esteira do posicionamento adotado pelo STF:

Na hipótese de utilização de meios eletrônico (Orkut, Facebook, Twitter, e-mails...) para divulgar mensagens ofensivas à honra de alguém, deve haver vinculação com o exercício parlamentar para que seja afastada a responsabilidade, ainda que a mensagem tenha sido gerada dentro do gabinete. Entendimento diverso daria margem ao exercício abusivo desta prerrogativa que, como destacado, é da instituição e não do parlamentar.

Logo, no caso de se reconhecer que Bolsonaro realmente praticou o delito de injúria, ele não estará amparado pelo instituto da imunidade material absoluta.

5 AS PROJEÇÕES PARA A ADEQUAÇÃO DO INSTITUTO

Para prosperar, um Estado Democrático necessita de liberdade de expressão, primordialmente para o parlamentar, representante do povo e quem manifesta a sua voz. De onde decorre a exceção constitucional ao princípio da igualdade no tocante

³⁹ DIZER DIREITO. Entenda a decisão do STF que recebeu denúncia formulada contra o Dep. Fed. Jair Bolsonaro pela prática de incitação ao crime (art. 286 do CP). 2016. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2016/07/entenda-decisao-do-stf-que-recebeu.html>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

⁴⁰ NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Editora Método, 2012, p. 810.

aos delitos de opinião, dos quais os parlamentares estão isentos, devido à imunidade.

Entretanto, uma demasiada ampliação do instituto protetor tem sido feita ao se interpretar tal norma, trazendo para o âmbito de sua incidência delitos não relacionados à citada liberdade de expressão, mas, sim, delitos comuns, que, quando cometidos por qualquer outro cidadão, causam a incidência das normas penais, com o respectivo sancionamento de seus autores.

Por outro lado, a inobservância de tais imunidades resultou em abusos históricos contra políticos que pregavam ideias contrárias ao poder dominante. E além disso, o Poder Executivo, repetidas vezes, extinguiu essa proteção de forma abusiva e totalitária, transformando, dessa maneira, o governo em Estado de exceção.

A manifestação das diretrizes políticas realizada através da escolha direta dos representantes, governantes e parlamentares é um direito constitucionalmente assegurado. Portanto, no Estado Democrático de Direito, o povo manifesta sua voz através dos representantes que elegem – ou diretamente, quando autorizado pela Constituição.

Para a harmonia entre os Poderes, é essencial a proteção das imunidades no que diz respeito aos delitos de opinião, sem, contudo, se transformarem numa espécie de salvo-conduto para os crimes comuns. Deste modo, para construir um verdadeiro Estado Democrático de Direito, os abusos devem ser combatidos.

A questão primordial está em conhecer qual a medida do instituto, ou seja, em que momento esse deixa de ser uma defesa parlamentar para transformar-se na impunidade⁴¹. Se por um lado a imunidade parlamentar é uma prerrogativa imprescindível ao regime democrático, de outro, o desvirtuamento deste instituto deve ser combatido, para que o mesmo não enfraqueça, devido ao uso de maneira abusiva. Uma garantia concedida em prol da soberania popular não pode servir como manto protetor para o cometimento desenfreado de atos criminosos pelos representantes do povo, ocasionando impunidade e desvirtuamento de importante instituto.

O desafio consiste em proteger o parlamentar, em nível federal, estadual ou municipal, através das imunidades, de modo que ele possua a devida liberdade de

⁴¹ SARAIVA. Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 35.

expressar suas ideias e propostas, e também de encampar a necessária oposição, não apenas em relação aos demais políticos e Poderes instituídos, mas também aos demais cidadãos participantes do cenário democrático, sem, com isso, criar um privilégio que lhe dê o aval para o cometimento de crimes impunemente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício da função política, de uma forma universal, concede um poder capaz de interferir determinadamente na esfera de ação de todos os integrantes da sociedade, atingindo interesses, direitos e verdades firmadas socialmente. Universalmente, o espaço em que se exerce o poder político é embalado por fortes paixões, constituindo cenário de discussões acaloradas, que por várias vezes são regidas pelo choque de diferentes concepções ideológicas, muitas vezes emanadas de uma opinião pública inconstante.

No momento histórico em que estamos, observamos uma verdadeira crise das instituições políticas e do poder político, que parece não querer abandonar o sistema patrimonialista dos tempos coloniais, apesar do constante desenvolvimento do senso crítico social, que caminha para uma cidadania menos alienada e mais politizada. E assim, em um quadro de falência moral política escancarada pela mídia, costuma se elevar o tom nas discussões acerca do instituto da imunidade parlamentar.

De acordo com a nossa atual Carta Magna, conforme amplamente discutido ao longo deste trabalho, existem duas espécies de imunidades parlamentares. A espécie denominada imunidade parlamentar material goza de caráter absoluto, pois segundo ela, o parlamentar não é punível nem civilmente, nem penalmente por qualquer crime cometido através de suas opiniões, palavras e votos, desde que suas manifestações ocorram em virtude da função exercida durante o mandato eletivo. A manutenção desta espécie de imunidade, historicamente, gozou de relativo apoio popular e doutrinário, não sendo, necessariamente, objeto de questionamentos acadêmicos mais assertivos.

Já a espécie de imunidade conhecida como imunidade formal, é basicamente, a impossibilidade de se efetuar a prisão dos parlamentares, desde a expedição do diploma, salvo em caso de flagrante de delito, por crime inafiançável. Também se configura por meio do poder que a respectiva Casa Legislativa possui de sustar o andamento da ação, recebida a denúncia contra o parlamentar, por crime praticado após a diplomação, desde que a sustação seja realizada antes do proferimento de sentença final, e é justamente sobre essa espécie de imunidade que recaem as críticas mais severas ao instituto.

Conforme discutido ao longo do texto, todas as Constituições brasileiras anteriores, trazem a imunidade parlamentar formal como um dos sustentáculos do poder legislativo. Diante deste fato histórico, podemos depreender que nossa tradição política possui premissas autoritárias, com a concessão e manutenção de privilégios aos membros do poder instituído. De fato, o passado autoritário e patrimonialista do país e o peso que essa herança exerce sobre a nossa recente democracia, influencia sobremaneira nossa cultura política. Entretanto, deve se ressaltar que a imunidade parlamentar em sua essência não é concebida para sustentar o autoritarismo, e sim, para proteger o poder legislativo das pressões externas, sustentando a independência do Poder Legislativo e a consequente harmonia entre os Poderes.

O instituto da imunidade processual funciona como uma garantia do Poder Legislativo a fim de protegê-lo da possível ingerência política por parte dos Poderes Executivo e Judiciário, preservando o princípio da separação, independente e harmônica, entre os poderes. Trata-se de um instituto jurídico-político considerado uma das bases da concepção contemporânea de democracia. Visto que, devem existir mecanismos de freios e contrapesos para garantir o equilíbrio entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, evitando que um seja mais poderoso que o outro de forma absoluta.

Nesta conclusão, qualquer análise realizada acerca da imunidade parlamentar necessita considerar o equilíbrio entre os poderes, uma vez que é isso o que se busca em um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Ou seja, não basta visualizar a situação formal do parlamentar, analisando, como o Poder Legislativo está instituído na Constituição brasileira, é preciso saber se o regular funcionamento do instituto discutido assegura uma adequada esfera de independência funcional para a atuação parlamentar livre e eficiente ou, apenas, um ambiente profícuo para a instalação da impunidade.

A imunidade parlamentar é uma prerrogativa, uma garantia. Mas como todos os instrumentos democráticos contemporâneos, deve adaptar-se a determinadas contingências históricas e à realidade social e política de cada país. No caso do Brasil, a imunidade parlamentar passou e continua a passar por diversas transformações e interpretações, com o fim de evitar que ela se transfigurasse em instrumento de impunidade. De acordo com a versão original da Constituição de 1988, a instauração de processo-crime dependia de autorização prévia da respectiva

Casa Legislativa do Parlamentar, ou seja, eventual processo-crime só poderia se iniciar se fosse previamente permitido.

Com a emenda constitucional n. 35, que alterou o texto da Constituição, adotou-se um modelo no qual qualquer denúncia proposta contra um parlamentar pode ser recebida de pronto pelo STF. Todavia, em virtude da imunidade parlamentar, o Supremo "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", conforme traz o texto proposto pela emenda. Portanto, como resultado da citada alteração constitucional, a suspensão do processo torna-se uma exceção.

Ao acompanhar as sucessivas mutações que ocorreram no instituto, ao longo das diversas Constituições brasileiras, e o rumo histórico em que a Política e o Direito estão caminhando, podemos afirmar que as imunidades parlamentares ainda sofrerão diversas alterações no sentido de torna-las cada vez mais uma verdadeira prerrogativa institucional, restrita ao mínimo essencial para o exercício do cargo e menos um privilégio amplo, retrógrado e classista. Mas isso ainda depende muito de um amadurecimento maior das instituições democráticas, atuando a representação política e a participação popular como uma só força dinâmica.

Quando existir um equilíbrio genuíno e livre de interesses escusos entre os grupos que exercem e dependem do poder, quando o povo, finalmente e concretamente, estabelecer as opções políticas que guiarão o país, talvez as imunidades deixem de ser uma prerrogativa necessária para a democracia. Mas até lá, enquanto elas ainda são essenciais, devemos velar pelo uso virtuoso e justo desse instituto para que o mesmo não se desconfigure e se transforme em um privilégio que atente contra o princípio da isonomia, e, conseqüentemente, contra a própria democracia.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CAMPOS, Francisco Luís da Silva. **Antecipações à Reforma Política**. Rio de Janeiro: José Olympo, 1940.
- CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentário à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CIAVARELI, Miguel Ângelo Nogueira dos Santos. **Imunidades Jurídicas: penais, processuais, diplomáticas, parlamentares**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- DIZER DIREITO. **Entenda a decisão do STF que recebeu denúncia formulada contra o Dep. Fed. Jair Bolsonaro pela prática de incitação ao crime (art. 286 do CP)**. 2016. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2016/07/entenda-decisao-do-stf-que-recebeu.html>>. Acesso em: 01 jun. 2019.
- FALCÃO, Alcino Pinto. **Da imunidade Parlamentar**. São Paulo: Monografia, 1955.
- FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. Recife: Saraiva, 1998.
- GONÇALVES, Reginaldo Brasão. **O Controle e a dificuldade em punir os corruptores políticos atualmente no Brasil**. 2008. 15 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas, Manaus, 2008.
- GUERRA, Gustavo Rabay. Considerações sobre o sistema brasileiro de imunidades parlamentares. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 5, n. 47, Nov. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=187>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- JESUS, Damásio E. **Questões Criminais**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.
- KOSHIBO, Luiz; PEREIRA, Denise M. F. **História do Brasil**. São Paulo: Atual, 1993.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **O poder legislativo da República**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960.
- MARIZ, Renata. **Oito deputados estaduais foram gravados recebendo propina em MT, diz Silval Barbosa**: Em delação, ex-governador afirma que câmara foi instalada após 'cobranças insistentes'. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/oito-deputados-estaduais-foram-gravados-recebendo-propina-em-mt-diz-silval-barbosa-21749311>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

MONTEIRO, Maurício Gentil. A limitação da imunidade parlamentar. Apontamentos sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 35/2001. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3005>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NÓBREGA, Airton Rocha. Imunidade Parlamentar: exame crítico ao conteúdo da Emenda Constitucional nº 35/2001. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 59, out 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3234>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Editora Método, 2012.

PIERANGELLI, José Henrique. **Códigos penais do Brasil**. São Paulo: Jalovi, 1980.

RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JR., José Alcione (Org.). **Temas de direito parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016.

SARAIVA. **Enciclopédia Saraiva do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

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

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmulas do STJ**. 2019. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/enunciados.jsp>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Supremo Tribunal Federal**. 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**: STF recebe denúncia contra deputado Jair Bolsonaro por incitação ao crime de estupro. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319431&caixaBusca=N>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1ª Turma, RE 457514 AgR / MT - MATO GROSSO AG. REG. em RE, DJ 19.12.2007, p. 513-518.

VASCONCELOS, Wilson Accioli de. **Instituições de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

VEJA. **Alerj solta Picciani e 2 deputados**: Deputados estaduais analisaram a decisão da Justiça Federal, de mandar prender o trio. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/tveja/giro-veja/alerj-solta-picciani-e-2-deputados/>>. Acesso em: 01 jun. 2019.