

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

EDUARDO CLAUDINO SOUZA

**A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONDUÇÃO COERCITIVA DE
PARLAMENTAR NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL**

FLORIANÓPOLIS

2019

EDUARDO CLAUDINO SOUZA

**A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONDUÇÃO COERCITIVA DE
PARLAMENTAR NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito, da Universidade Federal de
Santa Catarina como requisito parcial à obtenção
do título de bacharel em Direito.

Orientador: Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Florianópolis

2019

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. IMUNIDADE PARLAMENTAR	4
1.1 Aspectos da Evolução Histórica da Imunidade Parlamentar no Ordenamento Jurídico Brasileiro	5
1.2 Imunidade Parlamentar na Constituição Federal de 1988	12
1.3 Conceito	13
1.4 Tipos de imunidades	15
1.5 Imunidade e Inviolabilidade	20
1.6 Natureza Jurídica	21
1.7 Imunidade no âmbito Estadual e Municipal	22
1.8 Renúncia	23
1.9 Crime inafiançável	24
1.10 Momento do crime	26
1.11 Inquérito policial	28
1.12 A prisão	31
1.13 No Âmbito do Congresso Nacional	33
2. RELATIVIZAÇÃO DAS IMUNIDADES	35
2.1 Emenda Constitucional nº 35 de 2001	37
2.2 Súmula 394 e Lei 10.628/2002	39
2.3 Caso Senador Delcídio do Amaral	41
2.4 Caso Caixa de pandora	43
2.5 Parlamentar nomeado ministro de estado	44
2.6 Caso Jair Bolsonaro	45
2.7 Questão de Ordem na Ação Penal 937	48
2.8 O estado de flagrância de crime inafiançável	51
3 CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar, por ser uma prerrogativa de proteção inerente à todos os membros do Congresso Nacional, sempre foi alvo de discussões e críticas por parte dos estudiosos e também da própria população. Visto muitas vezes como uma ferramenta de impunidade, onde os parlamentares estariam livres para agir como quiserem e não precisar responder por suas condutas tipificadas como criminosas.

Mas, apesar dessa visão acerca do assunto, o tema imunidades sofreu diversas mudanças e relativizações ao longo do tempo, e, nos dias atuais, têm-se uma extrema relativização.

Dentro do tema, há que se falar na única exceção prevista na Constituição Federal para a possibilidade de um parlamentar ser conduzido coercitivamente. É a hipótese de flagrante delito de crime inafiançável. Com um recente julgado da Suprema Corte Brasileira, houveram mudanças significativas sobre a visão que o direito brasileiro possui sobre a matéria.

Nesse contexto, será feito uma análise utilizando o método dedutivo com alguns casos que obtiveram relevância nacional onde as imunidades parlamentares, vistas em alguns períodos como absolutas, foram afastadas e o parlamentar foi responsabilizado por suas condutas, tendo inclusive, um deles, sendo conduzido coercitivamente à prisão por ter sido decretado seu estado de flagrante delito.

Ademais, será estudado a possibilidade de essa condução coercitiva ocorrer no âmbito do Congresso Nacional, ou seja, em suas dependências, onde o parlamentar está presumivelmente realizando condutas relacionadas ao seu cargo eletivo. Mas, ao realizar alguma das condutas previstas como inafiançáveis, estará o parlamentar passível de ter sua liberdade cerceada.

1. IMUNIDADE PARLAMENTAR

Com o advento da *pólis* grega e daqueles denominados representantes do povo, os senadores, que, à época já eram aqueles que faziam as leis, buscavam determinados privilégios inerentes às suas funções públicas, como o privilégio de serem julgados apenas pelos seus iguais e até mesmo de inviolabilidade total, chamado à época de *sacrosancta*¹. Assevera-se que durante esse período da Antiguidade, “cidadão puro” era aquele que possuía o direito ao voto nas Assembléias e que podia participar no exercício do poder público. Apenas os nascidos de pais cidadãos poderiam assim ser chamados². Nota-se a discrepância entre os privilégios de uns, em detrimento de outros.

Um outro exemplo de privilégio especial a ser citado em razão do cargo ocupado, é o do Papa da Igreja Católica, que em meados do séc. XI foi declarado, pelo rei Gregório VII, em uma de suas correspondências para reaver a estima da Instituição Católica, intocável por qualquer autoridade, *in litteris*:

O Papa não pode ser julgado por ninguém; a Igreja Romana nunca errou e nunca errará até o final dos tempos; A Igreja Romana foi fundada apenas por Cristo; só o Papa pode depor e empossar bispos; só ele pode convocar assembleias eclesiásticas e autorizar a Lei Canônica; só ele pode revisar seus julgamentos; só ele pode usar a insígnia imperial; pode depor imperadores, pode absolver vassallos de seus deveres de obediência; todos os príncipes devem beijar seus pés.³

Ainda na Idade Média, os reis e nobres que exerciam funções públicas, tentavam cada vez mais afastar de si os julgamentos a eles imputados. Dessa forma, têm-se o embrião daquilo que virá a se tornar a prerrogativa de foro.⁴

O instituto da Imunidade Parlamentar propriamente dita, surgiu na Inglaterra, por volta do século XV, como uma medida de proteção contra a Coroa. Inicialmente, abrangia apenas a liberdade de opinião, o chamado “*freedom of speech*”. Como explica Bicalho “tal lei determinou que todo processo dirigido contra parlamentar em razão de qualquer declaração

¹ FERREIRA, Eduardo O. **Imunidade Parlamentar**.

² ARISTÓTELES. **A política**.

³ BARROS, José D’Assunção. **Cristianismo e política na Idade Média: as relações entre o papado e o Império**.

⁴ SEIGNEUR, Georges Carlos Fredderico Moreira. **Responsabilidade político-criminal: estudo histórico e comparado da prerrogativa de foro à luz da Constituição Brasileira de 1988**.

sobre matéria em tramitação no Parlamento seria considerado nulo em seus efeitos. Buscava-se, dessa forma, proteger a liberdade na deliberação parlamentar.”⁵

Com o desenvolvimento jurídico e social, essa noção de liberdade aos parlamentares foi alargada. Chamado de “*freedom from arrest*”, os congressistas estavam protegidos de prisões por dívidas, prisões arbitrárias e também de processos tendenciosos. Essas duas concepções de imunidade foram, por fim, estabelecidas de modo oficial com o advento do “*Bill of Rights*”, Declaração de Direitos assinada pela monarquia inglesa em 1689 que garantia diversos direitos aos súditos e ao Parlamento.

1.1 Aspectos da Evolução Histórica da Imunidade Parlamentar no Ordenamento Jurídico Brasileiro

No Brasil, pode-se começar a falar em imunidade decorrente da função já na sua primeira Constituição, em 1824. Durante o período do Império, tal privilégio fazia do Imperador, cargo de mais alta patente pública, um ser inviolável pelas leis, como previsto no art. 99 da Constituição da época⁶. Além da imunidade absoluta do imperador, em seu art. 47, o texto constitucional trazia casos de competência especial de julgamentos, onde cabia ao Senado proceder ao julgamento dos membros da Família Imperial e de outras autoridades, como Deputados e Ministros de Estado. *In litteris*:

Art. 47 - E' da attribuição exclusiva do Senado: I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura. II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.⁷

Nessa mesma Constituição, já havia a chamada Imunidade Parlamentar. Presente em seus artigos 26, 27 e 28, os Deputados e Senadores eram invioláveis pelas opiniões proferidas, não poderiam ser presos, salvo por ordem da sua Casa e, em caso de pronunciamento judicial,

⁵ BICALHO, Luis Felipe. **O Instituto da imunidade parlamentar - Considerações históricas e a realidade do Estado Brasileiro**

⁶ Art. 99 - A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

⁷ BRASIL. 1824, **Constituição Política Do Imperio Do Brazil**.

o juiz deveria notificar a respectiva Casa para que deliberasse sobre a continuidade do processo, bem como a suspensão do exercício de suas funções.

De acordo com Eduardo Ferreira, a Imunidade fora amplamente respeitada, inclusive para deputados que eram contra o regime monárquico. Em suas palavras: “durante o período imperial, especialmente o segundo reinado, a imunidade parlamentar era presente e muito respeitada, haja vista que era permitido a um parlamentar se manifestar em posição contrária ao regime monárquico, sendo republicano ou abolicionista.”⁸

Já no período republicano, com a Constituição de 1891, a Imunidade Parlamentar continuava sendo vista como essencial para a proteção da atividade legislativa, sendo mantida nos artigos 19 e 20 da referida Constituição. Uma novidade prevista nessa legislação era a possibilidade de o acusado optar pelo julgamento imediato de flagrância em crime inafiançável sem que houvesse a remessa dos autos para a sua Casa Legislativa.

A Constituição de 1934 seguiu nos mesmos moldes, sendo os Deputados invioláveis por suas opiniões e palavras, bem como impedidos de serem processados criminalmente e presos, sem a licença da Câmara. Essa imunidade era estendida ao suplente imediato do Deputado em Exercício.

A novidade nessa Carta Magna se deve ao §2º do Art. 32, que fala que em tempo de guerra, os Deputados incorporados às forças armadas, estarão sujeitos às leis e obrigações militares.⁹

Com a outorga da Constituição ditatorial de 1937, denominada como “Polaca”, têm-se o enfraquecimento das defesas inerentes ao Legislativo. Pela primeira vez, Deputados e Senadores poderiam ser responsabilizados civil e penalmente por suas falas e discursos, de acordo com o caput do artigo 43:

Art 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.¹⁰

⁸ FERREIRA, Eduardo O. **Imunidade Parlamentar**.

⁹ § 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. (Grifo nosso)

¹⁰ BRASIL, 1937. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**.

Era possível que o Parlamentar até mesmo perdesse o cargo em decorrência de suas manifestações, conforme parágrafo único do mencionado artigo:

[...] 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.¹¹

Apesar de proibir expressamente o foro por prerrogativa de função, em seu art. 141, § 26, a saber:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] § 26 - Não haverá foro privilegiado nem Juízes e Tribunais de exceção.¹²

Essa mesma Constituição de 1946 previa a inviolabilidade dos Deputados e Senadores no exercício do seu mandato por suas opiniões, palavras e votos e também previa a possibilidade de formação da culpa do acusado por flagrante de crime inafiançável, que deveria ser decidida pela respectiva Casa Legislativa, como escrito no texto Constitucional:

Art 44 - Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Art 45 - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 1º - No caso de flagrante de crime inafiançável, **os autos serão 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.

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

¹³ (Grifo nosso)

¹¹ BRASIL, 1937. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.**

¹² BRASIL, 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.**

¹³ _____.

Em 1964 ocorreu o denominado golpe militar. Anteriormente à promulgação de uma Constituição própria para o regime, o controle político-social já se dava através dos diversos Atos Institucionais. O AI nº 4 de 1966 convocou o Congresso Nacional para votar e promulgar uma nova Constituição, tendo em vista que “a Constituição Federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais”¹⁴. Assim, em 1967, foi promulgada a Constituição Ditatorial, que, sobre a imunidade parlamentar, discorria de modo já recorrente nas Constituições pretéritas, sendo os Deputados e Senadores invioláveis por opiniões e palavras, não podendo ser presos ou processados criminalmente, salvo flagrante de crime inafiançável e prévia licença de sua Câmara, respectivamente. A novidade se dá pelo prazo de noventa dias que a Câmara possuía para deliberar sobre o pedido de licença do parlamentar e sobre a formação de culpa, sendo concedida a licença caso não haja deliberação no prazo estipulado:

Art 34 - Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de 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.¹⁵

Em 1968, foi encaminhada ao STF uma Representação contra o Deputado Márcio Moreira Alves por ter proferido discursos contra os atos da Polícia Militar na invasão da Universidade de Brasília. Com a decisão de apreciar a representação apenas com a concessão de licença pela Câmara, foi realizada de forma extremamente veloz a votação secreta que concederia a licença para a cassação do Deputado. Podendo ser considerado um dos estopins para a decretação do AI-5, esse caso teve repercussão nacional e resultou no fim da até então conhecida Imunidade Parlamentar¹⁶.

¹⁴ BRASIL, 1968. **Ato Institucional nº 5. CONSIDERANDOS.**

¹⁵ BRASIL, 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

¹⁶ **HÁ 50 ANOS: 1968: Denúncia contra Márcio Moreira Alves passará pela Câmara, diz STF.** Folha de S.Paulo, 31 out. 2018.

Apesar de todo o procedimento ter sido, de certo modo, respeitado, com a edição do Ato Institucional nº 5, de 1968, grande parte da Constituição foi deixada de lado. Sendo um dos mais arbitrários atos da história da República, o AI nº 5 dispunha sobre a suspensão dos direitos políticos, entre eles o foro por prerrogativa de função:

Art. 5º - A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em:

I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;(Grifo nosso)¹⁷

Já no ano seguinte ao AI nº 5, foi decretada pela Junta Militar, que assumiu o exercício da presidência, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que de acordo com José Afonso da Silva:

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 reformado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil.¹⁸

Essa nova “Constituição” continuava a vedar o foro privilegiado, como dispunha expressamente em seu texto:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] § 15. A lei assegurará ao acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá fôro privilegiado nem tribunais de exceção.¹⁹

Mas, apesar dessa disposição, também previa de forma clara a prerrogativa dos Deputados e Senadores de serem julgados nos crimes comuns pelo Supremo Tribunal Federal:

Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal: I - processar e julgar originariamente; a) nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Deputados e Senadores, os Ministros de Estado e o Procurador-Geral da República.
²⁰

¹⁷ BRASIL, 1968. **Ato Institucional nº 5.**

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.**

¹⁹ BRASIL, 1969. **Emenda Constitucional nº 1.**

²⁰

Mesmo havendo previsão de prerrogativa, a imunidade parlamentar foi praticamente extinta, sendo, pela primeira vez na história brasileira, a inviolabilidade pelas palavras e votos dos Deputados e Senadores mitigada. Era possível processá-los nos casos de injúria, difamação e calúnia, bem como em outros previstos na Lei de Segurança nacional. Fora isso, era possível a prisão nos períodos fora das sessões legislativas. E, ainda, durante as sessões, ou ao se dirigirem ou regressarem destas, poderiam ser presos em caso de flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública. Como disposto no corpo constitucional:

Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional.

§ 1º Durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem, os deputados e senadores não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.

§ 2º Nos crimes comuns, os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.²¹

Dessa forma, podemos perceber uma clara intenção dos regimes autoritários de dar fim a Imunidade Parlamentar. Ela é uma garantidora da liberdade de expressão, permitindo que as mais diversas opiniões sejam ouvidas, sejam elas contrárias ou favoráveis ao governo.

1.2 Imunidade Parlamentar na Constituição Federal de 1988

Após diversas Constituições, com o retorno do regime democrático, a promulgação da Constituição Federal de 1988 contemplou a volta da imunidade parlamentar, definindo a inviolabilidade dos Parlamentares, civil e penalmente, por quaisquer opiniões, palavras e votos, bem como o foro privilegiado para o Supremo Tribunal Federal, dentre outras garantias constitucionais. A matéria está disciplinada no artigo 53 da Carta Magma, *in litteris*:

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.

²¹ BRASIL, 1969. **Emenda Constitucional nº 1.**

§ 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.²²

Pode-se perceber a preocupação do legislador em proteger àqueles que exercem a função típica de criar as leis e também de estarem sempre envolvidos na sociedade e no que nela ocorre.

Ao fazer-se uma análise mais apurada sobre o *caput* do artigo, temos que o termo opinião é uma expressão verbal ou escrita de um juízo de valor sobre determinado assunto. Como assevera Krieger:

A opinião não é conhecimento, nem saber. É uma atitude mental que não se confunde com a verdade, nem com o saber, nem com a dúvida. O que se tem como certo é que tanto mais a opinião se aproxima da verdade ou do saber, quanto mais prováveis são as provas ou motivos em que ela se apóia. Em alguns casos e dependendo das razões em que se fundamenta, pode aproximar-se mais do saber.²³

Quanto ao termo “palavras”, utilizada no texto constitucional, nada mais é do que a manifestação do pensamento, seja escrito, falado ou até por gestos. Cabe aos regimentos

²² BRASIL. 1988, **Constituição da República Federativa do Brasil**.

²³ KRIEGER, Jorge Roberto. **O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**.

internos das respectivas casas tentar evitar e impedir a utilização de palavras ou expressões grosseiras e obscenas, através de sanções e limitações.

Por fim, tem-se ainda a expressão “votos”, que se traduz na liberdade do Parlamentar para se manifestar acerca das matérias que tramitam pelo Congresso. Uma vez que as palavras e opiniões restam protegidas, não poderia seus votos não estarem.

1.3 Conceito

A palavra imunidade significa uma espécie de proteção ou defesa contra algo. Conforme o Dicionário Aurélio, significa um “privilégio que desobriga alguém de alguma coisa que os demais estão obrigados; direito, prerrogativa”.

Algumas espécies desses privilégios individuais eram conferidos, via de regra, nos regimes monárquicos. Como diz Gomes “os reis e rainhas (bem como suas famílias) desfrutam de privilégios e imunidades que são pessoais”²⁴. Ou seja, eram privilégios direcionados às pessoas, e não ao cargo em si.

Já a chamada imunidade funcional, ou seja, a Imunidade parlamentar, ou profissional, não é um privilégio individual, ou seja, não decorre da pessoa, do indivíduo, mas sim, do cargo em que essa pessoa ocupa no momento. Nas palavras do eminente Ministro Gilmar Mendes: “A imunidade não é concebida para gerar privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo”²⁵. Tanto é verdade que os ocupantes desses cargos não podem renunciar à esse direito por vontade própria.

Conforme Alexandre de Moraes, em seu livro intitulado *Direito Constitucional*, imunidade parlamentar é definido como:

[...] institutos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares no exercício de suas nobres funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes; constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de

²⁴ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares.**

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional.**

liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários.²⁶

Infere-se portanto, que essa prerrogativa decorre do Princípio da Separação dos Poderes, bem como da livre manifestação de pensamento, para que os Parlamentares não sejam coagidos nem se sintam temerosos em expressarem suas opiniões, palavras e votos, evitando, assim, perseguições e obstruções dos demais poderes.

De acordo com o Professor Bernardo Gonçalves Fernandes, a finalidade dessa imunidade é a proteção do Poder legislativo em relação aos demais Poderes e, também, frente a própria sociedade²⁷. O estudioso afirma ainda que “com isso, desenvolve-se a própria lógica do Estado Democrático de Direito. Sem dúvida, um Poder Legislativo independente reforça o princípio democrático.”²⁸

Gomes e Bianchini afirmam que essa inviolabilidade “destina a proteger, na verdade, não só a função parlamentar, senão também o próprio Parlamento, como instituição do Estado constitucional e humanista de Direito. É, portanto, funcional e institucional”²⁹. Dizem ainda que essa liberdade é necessária para assegurar ao parlamentar, a total independência que o cargo requer, desse modo, não ficando à mercê de nenhuma influência externa. Influência essa, que resultaria na ineficiência do sistema parlamentar, tendo em vista uma vontade social que se encontra viciada por vontades e fatores pessoais ao invés de sociais.

Os deputados e senadores, desde que no exercício de sua função, interpretação muito importante para o período atual, tendo em vista recentes julgados dos Tribunais Superiores, como por exemplo o caso do Deputado Jair Bolsonaro e a Deputada Maria do Rosário, e, também o caso do Senador Delcídio do Amaral, ambos estudados posteriormente, seja dentro ou fora de sua respectiva Casa legislativa, são invioláveis. Ou seja, intocáveis, imunes, ou, num termo mais adequado, penalmente impuníveis. Independente de sua opinião, palavras e votos, o parlamentar encontra-se protegido pela imunidade, que abrange inclusive manifestações escritas, como pareceres ou entrevistas em jornais.

²⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**.

²⁷ FERNANDES, B. G. A.. **Curso de Direito Constitucional**.

²⁸

²⁹ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares**.

Nesse sentido temos o Inquérito nº 2330:

Imunidade parlamentar e entrevista jornalística (transcrições) inq 2330/DF Relator: Min. Celso de Mello. Membro do Congresso Nacional. Entrevista jornalística concedida à emissora de rádio. Afirmções reputadas moralmente ofensivas. Pretendida responsabilização penal da congressista, por suposta prática de crime contra a honra. Impossibilidade. Proteção constitucional dispensada ao integrante do Poder Legislativo. Imunidade parlamentar material (cf, art. 53, “caput”). Alcance dessa garantia constitucional. Tutela que se estende às opiniões, palavras e pronunciamentos, independentemente do “locus” (âmbito espacial) em que proferidos, abrangendo as entrevistas jornalísticas, ainda que concedidas fora das dependências do Parlamento, desde que tais manifestações guardem pertinência com o exercício do mandato representativo. O “telos” da garantia constitucional da imunidade parlamentar. Doutrina. Precedentes. Inadmissibilidade, no caso, da pretendida persecução penal, por delitos contra a honra, em face da inviolabilidade constitucional que ampara os membros do Congresso Nacional. Extinção do processo penal.³⁰

Esse inquérito demonstra que mesmo estando em entrevista jornalística, ou seja, fora do âmbito do Congresso Nacional e não estando diretamente relacionado ao cargo de parlamentar, por possuir nexa causal com o mandato eletivo, o membro do Congresso Nacional foi considerado amparado por suas imunidades funcionais

1.4 Tipos de imunidades

De acordo com a doutrina majoritária, existem seis tipos de imunidades que são inerentes ao cargo de Parlamentar, sendo elas: a imunidade material, também chamada de imunidade penal e civil; imunidade formal, que se divide em imunidade processual e imunidade prisional; foro especial por prerrogativa de função; imunidade probatória e prerrogativa testemunhal.

A imunidade material, por força do art. 53, caput, da CRFB/88, garante aos membros do Legislativo uma margem de liberdade na atuação de suas funções sem interferência decorrente de processos judiciais. Essa imunidade abrange todas as opiniões, palavras e votos proferidas pelo parlamentar, tanto no âmbito civil, quanto no penal. Ou seja, alcança qualquer tipo de manifestação do pensamento no exercício de sua função, dentro ou fora do Congresso.

³⁰ Extinção do Processo Penal. **Inquérito nº 2330**. Relator: Ministro Celso de Mello.

Não há qualquer responsabilização ou indenização por essas manifestações. Está abarcado, inclusive, publicações em órgãos de imprensa.

Nas palavras de Gomes e Bianchini “não importa se a conduta foi praticada dentro ou fora do Congresso, incluindo-se aí a imprensa. Havendo nexos funcional ou institucional, impõe-se o reconhecimento da inviolabilidade penal”³¹.

Mesmo havendo essa imunidade, é necessário que o Parlamentar permaneça atento, uma vez que suas ações sejam destoantes do caráter funcional, podem eles, serem responsabilizados, conforme entendido pela Suprema Corte:

IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL (CF, ART. 53, "CAPUT") - ALCANCE, SIGNIFICADO E FUNÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA DA CLÁUSULA DE INVIOABILIDADE - **GARANTIA CONSTITUCIONAL QUE NÃO PROTEGE O PARLAMENTAR, QUANDO CANDIDATO, EM PRONUNCIAMENTOS MOTIVADOS POR PROPÓSITOS EXCLUSIVAMENTE ELEITORAIS E QUE NÃO GUARDAM VINCULAÇÃO COM O EXERCÍCIO DO MANDATO LEGISLATIVO** - PROPOSTA DE CONCESSÃO, DE OFÍCIO, DA ORDEM DE "HABEAS CORPUS", QUE SE REJEITA. - A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, "caput") - destinada a viabilizar a prática independente, pelo membro do Congresso Nacional, do mandato legislativo de que é titular - **não se estende ao congressista, quando, na condição de candidato a qualquer cargo eletivo, vem a ofender, moralmente, a honra de terceira pessoa, inclusive a de outros candidatos, em pronunciamento motivado por finalidade exclusivamente eleitoral, que não guarda qualquer conexão com o exercício das funções congressuais.** Precedentes. - O postulado republicano - que repele privilégios e não tolera discriminações - impede que o parlamentar-candidato tenha, sobre seus concorrentes, qualquer vantagem de ordem jurídico-penal resultante da garantia da imunidade parlamentar, sob pena de dispensar-se, ao congressista, nos pronunciamentos estranhos à atividade legislativa, tratamento diferenciado e seletivo, capaz de gerar, no contexto do processo eleitoral, inaceitável quebra da essencial igualdade que deve existir entre todos aqueles que, parlamentares ou não, disputam mandatos eletivos.³² (Grifo nosso)

Já a imunidade formal, que se divide em imunidade prisional e processual, diz respeito à impossibilidade de ser preso ou de permanecer preso pela prática de crimes comuns e também de ser processado judicialmente. Em relação à imunidade prisional, há uma exceção: em caso de flagrante delito de crime inafiançável. Ocorrendo o flagrante delito, o Parlamentar pode ser encaminhado coercitivamente à prisão, cabendo à sua Casa decidir se deve

³¹ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares.**

³² **Inquérito nº 1400.** Relator: Min. CELSO DE MELLO.

permanecer preso ou ter a prisão relaxada, assim como previsto no §2º do art. 53 da Constituição Federal:

Art. 53, § 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

Já a imunidade formal em relação ao processo, está prevista nos §§ 3º e 4º do art. 53 da CRFB/88.

Art. 53, § 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.

Sendo recebido a denúncia ou queixa-crime contra o parlamentar por crime ocorrido após sua diplomação, o STF dará ciência a respectiva Casa legislativa para que ela delibere sobre a sustação ou não do andamento da presente ação.

Sendo decidido pela sustação da ação penal, a prescrição da conduta criminosa não correrá até o término do mandato eletivo. Nas palavras de Gomes:

[...] a suspensão do processo é ato deliberativo interna corporis, unilateral e vinculativo. Nenhum outro Poder pode (formalmente) tentar interferir nessa decisão. Aqui o Judiciário está subordinado à deliberação do Legislativo, que é soberano nesse ato³³.

Em julgamento perante o Tribunal Pleno do STF, foi entendido pelos Ministros que além da prisão por flagrante delito de crime inafiançável, “nenhuma outra modalidade de prisão cautelar (temporária e preventiva) ou mesmo de prisão civil (por alimentos, v. G.) tem incidência”³⁴.

³³ GOMES, Luiz Flávio. **Quais são as imunidades dos parlamentares? Podem ser presos?**

³⁴ STF, Pleno, **Inq. 510 DF**, Celso de Mello, DJU de 19.04.91, p. 4581

Outra das imunidades é o chamado foro por prerrogativa de função, que nada mais é que a garantia que algumas autoridades possuem, tendo em vista o cargo público que ocupam, de serem julgadas originariamente por uma instância superior e não pela justiça de primeiro grau. Tavares Filho conceitua o foro privilegiado como “um instituto pelo qual se atribui a tribunais específicos da estrutura judiciária brasileira o poder de processar e julgar determinadas pessoas”³⁵.

A regra geral, no direito brasileiro, é a obrigatoriedade de depor como testemunha, inclusive estando prevista no Código de Processo Penal, em seu art. 206, “A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor”. O disposto no § 6º do art. 53 é uma das exceções à essa regra: “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.”

É a chamada imunidade probatória, que diz respeito a não obrigatoriedade do parlamentar testemunhar sobre informações que foram recebidas ou prestadas em decorrência do exercício de seu mandato, bem como sobre as pessoas que lhe confiaram ou deles receberam informações. Essa determinação visa preservar a liberdade de atuação e a independência dos Parlamentares em suas ações. Lembrando que, caso o testemunho seja de matéria destoante do previsto, estará o Parlamentar obrigado a depor.

Destarte, quando obrigados a testemunhar, estarão abrangidos pela prerrogativa testemunhal, ou seja, poderão fazê-lo em “local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz”, conforme art. 221 do Código de Processo Penal³⁶. Vale ressaltar que essa prerrogativa só é deferida nos casos em que o Parlamentar encontra-se como testemunha. Nos casos em que ocupa o papel de acusado, deverá ser interrogado no dia designado pelo respectivo Tribunal.

De acordo com o §1º do supracitado artigo:

³⁵ TAVARES FILHO, Newton. **Foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 03.

³⁶ Art. 221. O Presidente e o Vice-Presidente da República, os senadores e deputados federais, os ministros de Estado, os governadores de Estados e Territórios, os secretários de Estado, os prefeitos do Distrito Federal e dos Municípios, os deputados às Assembleias Legislativas Estaduais, os membros do Poder Judiciário, os ministros e juizes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como os do Tribunal Marítimo serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz.

O Presidente e o Vice-Presidente da República, os presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal poderão optar pela prestação de depoimento por escrito, caso em que as perguntas, formuladas pelas partes e deferidas pelo juiz, lhes serão transmitidas por ofício.³⁷

Ou seja, essas autoridades poderão optar pelo depoimento escrito. Há, entretanto, críticas à essa modalidade de depoimento. Como assevera Gomes e Bianchini, essa prática “viola o princípio do contraditório e da ampla defesa (ou ampla acusação). Falta no depoimento escrito a bilateralidade comunicacional, que é inerente ao contraditório”³⁸.

Há ainda, no art. 53, outras duas previsões de espécies de prerrogativas. Uma delas, presente no §7º, diz que “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”, ou seja a incorporação às forças armadas de deputados e senadores, só poderá ocorrer, mesmo que militares e ainda em tempo de guerra, após prévia licença da Casa respectiva.

E, por fim, no § 8º, têm-se a chamada imunidade de Estado de Defesa e de Estado de Sítio. Assim como positivado na Constituição Federal:

Art 53, § 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.³⁹

Essa prerrogativa estabelece que todas as imunidades parlamentares serão conservadas ainda nesses casos, à exceção de ser praticado ato considerado incompatível com as medidas adotados para o Estado de Defesa ou de Sítio. No caso de conduta realizada fora do Congresso e que seja incompatível com o estado de defesa ou sítio, a perda da imunidade deve ser aprovada por dois terços dos membros da Casa legislativa à qual o parlamentar pertence.

³⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

³⁸ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares.**

³⁹ BRASIL. 1988, **Constituição da República Federativa do Brasil.**

1.5 Imunidade e Inviolabilidade

Cabe aqui diferenciar esses dois institutos presente na matéria. Tratando-se de imunidade, como já discorrido, significa direitos ou privilégios, no contexto em tela, diz ainda sobre as vantagens adquiridas por alguém por ocupar determinado cargo ou função e enquanto desempenha esse papel.

Já a inviolabilidade, diz respeito à prerrogativa pela qual determinadas pessoas, como os parlamentares e agentes diplomáticos, de ficarem livres de ações na justiça. Doutrinariamente, tem-se a inviolabilidade como a exclusão do cometimento do crime por parte dos Congressistas ao expressarem suas opiniões, palavras e votos. Ou seja, a inviolabilidade diz respeito à imunidade material intrínseca ao cargo de Parlamentar.

Assim sendo, têm-se a inviolabilidade como um instituto de exclusão de ilicitude, como o é a legítima defesa. Desse modo, possui o Parlamentar, a garantia de sua irresponsabilidade civil e penal pelas denúncias, comentários, textos e quaisquer palavras proferidas no exercício do seu mandato legislativo.

Como explica Krieger:

[...]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 afeta aos seus atos no parlamento, que evita o processo judicial e disciplinar.⁴⁰

Enquanto, por um lado a inviolabilidade abrange as condutas de opinião e os crimes contra a honra, a imunidade impede o processo que tenha por objetivo apurar qualquer tipo de delito envolvendo o parlamentar.

⁴⁰ KRIEGER, Jorge Roberto. **O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.**

1.6 Natureza Jurídica

Sobre a natureza jurídica da imunidade parlamentar, há muita discussão. O jurista Fernando Capez, em seu Curso de Direito Penal, sintetizou essa problemática em duas vertentes: na primeira, a natureza jurídica da imunidade material é a exclusão da ilicitude. Sendo o fato ilícito, um componente elementar do conceito de crime, não há que se falar em conduta criminosa. Já em sua segunda acepção, essa imunidade seria decorrente da causa pessoal de exclusão de pena ou, ainda, causa de incapacidade penal por razões políticas. Ou seja, o parlamentar comete o crime, mas fica isento de pena em decorrência de sua condição de parlamentar.⁴¹

Já o Supremo Tribunal Federal possui um entendimento de que “atua, em favor do congressista, a prerrogativa da imunidade parlamentar, que descaracteriza a própria tipicidade penal dos crimes contra a honra”⁴². Ainda de acordo com o acórdão, a cláusula inscrita no art. 53, "caput", da Constituição da República, “exclui, na hipótese nela referida, a própria natureza delituosa do fato, que, de outro modo, tratando-se do cidadão comum, qualificar-se-ia como crime contra a honra”⁴³.

Contudo, para Bicalho, independente da discussão acerca do tema, “os efeitos práticos são os mesmos, quais sejam, a irresponsabilidade geral e a impossibilidade do parlamentar ser condenado”⁴⁴.

1.7 Imunidade no âmbito Estadual e Municipal

Anteriormente ao advento da Constituição Federal de 1988, a Súmula 03 do Supremo Tribunal Federal, hoje já superada, determinava que a imunidade concedida aos deputados estaduais era restrita exclusivamente à Justiça Estadual.

Essa súmula perdeu sua aplicabilidade por decisão da Corte Suprema no julgamento do Recurso Extraordinário 456.679 (DJ de 07/04/2006), tendo em vista que a Carta Magna

⁴¹ CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴² STF, **Pet. 3686-DF**, rel. Celso de Mello.

⁴³

⁴⁴ BICALHO, Luis Felipe. **O Instituto da imunidade parlamentar - Considerações históricas e a realidade do Estado Brasileiro**.

tornou possível a aplicação da imunidade parlamentar, através do Princípio da Simetria, aos membros da Assembléia Legislativa dos Estados e do Distrito Federal.

A Constituição, em seu art. 27, § 1º, diz claramente que “Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, **inviolabilidade**, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”⁴⁵ (Grifo nosso). Desse modo, pode-se concluir que os Deputados Estaduais são detentores não apenas da imunidade material, mas também da imunidade processual, assim como os Parlamentares em âmbito federal.

Já em relação ao Legisladores municipais, chamados de vereadores, são detentores apenas da imunidade material, chamada de inviolabilidade parlamentar. Ressalta-se ainda, que para que o vereador possa ensejar à sua imunidade parlamentar, é necessário que ele se encontre na circunscrição territorial do município onde exerce o mandato. Estando presente essa disposição de maneira expressa no próprio corpo da CRFB/88 em seu art. 29, VIII, que diz que deve-se respeitar o seguinte preceito: “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”⁴⁶.

Em julgamento do Tribunal Pleno do STF, no HC 70.352/SP, foi dito pelo Ministro Relator Celso de Mello que:

A Constituição Federal não assegurou ao Vereador a garantia da imunidade parlamentar formal. Os membros do Poder Legislativo dos Municípios podem ser submetidos a processo penal, independentemente de prévia licença da Câmara de Vereadores a que pertencem. A investidura no mandato de Vereador não impede, de outro lado, que esse agente político sofra, uma vez observado o *due process of law*, a execução da pena privativa de liberdade que tenha sido imposta.⁴⁷

Gomes e Bianchini discutem sobre o assunto e afirmam que “não contam os vereadores com imunidade formal ou processual, isto é, para serem processados não é preciso licença da Câmara de Vereadores”⁴⁸. Quando a imunidade parlamentar é fixada apenas pela constituição estadual, diz a Súmula 721 do Supremo Tribunal Federal, que “a competência

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

⁴⁷ STF, Pleno, **HC 70.352-6-SP**, rel. Celso de Mello,.

⁴⁸ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares**.

constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela constituição estadual”.

1.8 Renúncia

A renúncia às imunidades não é possível. Essas prerrogativas não se tratam de um privilégio pessoal, mas sim, de prerrogativa funcional e institucional. Nesse sentido, Cezar Roberto Bitencourt afirma o seguinte: “A imunidade, como prerrogativa parlamentar, é do Parlamento, e somente por via reflexa pode ser entendida como uma prerrogativa de caráter pessoal. Logo, a imunidade, por não ser um direito do parlamentar, mas do próprio Parlamento, é irrenunciável”⁴⁹.

1.9 Crime inafiançável

É chamado de crime inafiançável, a conduta criminosa onde não é possível o pagamento da fiança para que o réu responda o processo em liberdade até o trânsito em julgado da Ação Penal.

Na Constituição Brasileira em seu art. 5º, estão dispostos quais os crimes considerados inafiançáveis no ordenamento jurídico brasileiro. No inciso XLII, está escrito que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”.

No inciso seguinte, XLIII, há mais tipificações de crimes inafiançáveis. São os equiparados aos crimes hediondos. Não são hediondos propriamente ditos, mas sim, assemelhados. Quais sejam: a tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo. Mas, juntamente desses equiparados, há também aqueles definidos como crimes hediondos propriamente dito.

⁴⁹ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral 1.**

E, por fim, no inciso XLIV, têm-se que “constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

O termo Racismo, de acordo com o Dicionário de Política de Norberto Bobbio, significa:

[...] não a descrição da diversidade das raças ou dos grupos étnicos humanos, realizada pela antropologia física ou pela biologia, mas a referência do comportamento do indivíduo à raça a que pertence e, principalmente, o uso político de alguns resultados aparentemente científicos, para levar à crença da superioridade de uma raça sobre as demais. Este uso visa a justificar e consentir atitudes de discriminação e perseguição contra as raças que se consideram inferiores.⁵⁰

Já o crime de racismo, previsto na Lei nº 7.716/89, é definido como aquela conduta criminosa “resultante de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”⁵¹. A referida lei ainda cita diversas dessas condutas tipificadas. Entre elas estão:

Art. 3º Impedir ou obstar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da Administração Direta ou Indireta, bem como das concessionárias de serviços públicos.

[...]

Art. 5º Recusar ou impedir acesso a estabelecimento comercial, negando-se a servir, atender ou receber cliente ou comprador.

Art. 6º Recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado de qualquer grau.

[...]

Art. 11. Impedir o acesso às entradas sociais em edifícios públicos ou residenciais e elevadores ou escada de acesso aos mesmos.

Além dessas, estão previstas diversas outras condutas com o objetivo de segregar ou mostrar-se superior ao outro pelo fato de diferença de raça, cor, etnia ou pertencimento a algum grupo diferente do praticante da conduta.

Sobre os crimes hediondos, que são aqueles cometidos com crueldade, considerados piores que os crimes comuns, todos são considerados inafiançáveis e estão listados em um rol taxativo na Lei nº 8.072 de 1990, sendo eles:

⁵⁰ BOBBIO, Norberto. E outros. **Dicionário de Política**.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.

Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados:

I – homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII);

I-A – lesão corporal dolosa de natureza gravíssima (art. 129, § 2º) e lesão corporal seguida de morte (art. 129, § 3º), quando praticadas contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição;

II - latrocínio (art. 157, § 3º, in fine);

III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º);

IV - extorsão mediante seqüestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º, 2º e 3º);

V - estupro (art. 213, caput e §§ 1º e 2º);

VI - estupro de vulnerável (art. 217-A, caput e §§ 1º, 2º, 3º e 4º);

VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º).

VII-B - falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, caput e § 1º, § 1º-A e § 1º-B)

VIII - favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B, caput, e §§ 1º e 2º).

Parágrafo único. Consideram-se também hediondos o crime de genocídio previsto nos arts. 1o, 2o e 3o da Lei no 2.889, de 1o de outubro de 1956, e o de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito, previsto no art. 16 da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, todos tentados ou consumados.⁵²

Além das práticas delituosas classificadas como inafiançáveis pela Carta Magma, o Código de Processo Penal, em seu art. 324, discorre sobre outras práticas nas quais não são admitidas a fiança. São elas:

I - aos que, no mesmo processo, tiverem quebrado fiança anteriormente concedida ou infringido, sem motivo justo, qualquer das obrigações a que se referem os arts. 327 e 328 deste Código;

II - em caso de prisão civil ou militar;

[...]

IV - quando presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva (art. 312).⁵³

⁵² BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.

⁵³ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

Não sendo, portanto, cabível a fiança pela prática de determinada conduta, ou presentes os requisitos que a impeçam, será possível o enquadramento das mesmas no previsto na Constituição Federal sobre a condução coercitiva de Parlamentares.

1.10 Momento do crime

Há que se fazer a distinção entre os momentos em que o delito é praticado pelo detentor da imunidade parlamentar. A conduta delituosa pode ocorrer antes da diplomação, após a diplomação ou após o término do mandato eletivo. Sobre a diplomação, explicam Gomes e Bianchini que:

O dia do início (o dies a quo) da imunidade prisional é o da expedição do diploma. Essa expedição ou, em outras palavras, a diplomação, que é feita pela Justiça Eleitoral para atestar que o parlamentar foi validamente eleito, se dá bem antes da posse. Diplomação é uma coisa, posse é outra. Tem certa semelhança com a nomeação de um funcionário público.⁵⁴

Anteriormente, nos casos de parlamentar federal, o processo já iniciado ao tempo da diplomação era remetido para o STF, que passava a ser o juiz natural competente para o julgamento da ação. E, após o fim do mandato, eram remetidos novamente para a primeira instância.

Mas, com o julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal 937, houve restrições no entendimento da Suprema Corte acerca das Imunidades dos Parlamentares. Atualmente, no caso de o crime ocorrer anteriormente à diplomação, o processo se dará perante o juiz natural de primeiro grau, como se um cidadão normal fosse. Nessa situação, não existe a possibilidade da sustação da ação pelo Parlamento. Sequer existe a obrigação de comunicar à Casa Legislativa respectiva sobre a existência da ação em curso. Em outras palavras, não há que se falar em qualquer tipo de imunidade processual.

Já nos casos em que o delito é cometido após a diplomação do parlamentar, estará ele abrangido pelas imunidades parlamentares. A novidade nesse ponto é que é imprescindível

⁵⁴ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares.**

que suas ações sejam relacionadas ao cargo. Caso não sejam, não estará o parlamentar protegido pelas suas imunidades.

Ainda sobre o período diplomado, o Supremo Tribunal Federal receberá o inquérito ou queixa-crime e deverá obrigatoriamente dar ciência à Casa Legislativa à qual o parlamentar pertence, para que, desse modo, a Casa delibere sobre a sustação ou não do processo em curso. Essa sustação se dará por iniciativa de qualquer partido político e deve contar com o voto da maioria absoluta de seus membros, ou seja, metade mais um.

Mas, em qualquer hipótese, a possibilidade de sustação não alcança o coautor ou o partícipe do delito. Sobre esse caso, a Súmula 245 do Supremo Tribunal Federal é esclarecedora: “A imunidade parlamentar não se estende ao co-réu sem essa prerrogativa”.

Outra mudança importante com a Ação Penal 937 é o fato de ocorrer *perpetuatio jurisdictionis*, ou seja, tendo sido encerrada a instrução processual e havendo a publicação do despacho de intimação, haverá a perpetuação da jurisdição. Ainda que o parlamentar renuncie, ou perca seu cargo eletivo por qualquer motivo, o processo continuará sob jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

Outro cargo não alcançado pelas imunidades do parlamentar é o suplente. Apenas aquele que efetivamente ocupa o cargo de Parlamentar é que detém essas prerrogativas. Já sobre o parlamentar licenciado, Gomes e Bianchini afirmam que as imunidades parlamentares:

[...] da mesma maneira, não valem para o parlamentar licenciado do cargo (recorde-se que a Súmula 4 do STF foi cancelada). Não importa o motivo da licença. Embora ainda haja polêmica sobre isso, prepondera o entendimento de que, licenciado, o parlamentar não conta com a imunidade respectiva⁵⁵.

E, por fim, sobre os crimes cometidos após o fim do mandato, não há que se falar em qualquer tipo de prerrogativa, conforme Súmula 451 do Supremo Tribunal Federal: “A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional”. O ex-parlamentar é processado normalmente no primeiro grau de jurisdição.

⁵⁵ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares.**

1.11 Inquérito policial

Segundo Tourinho Filho, inquérito policial é o “conjunto de diligências realizadas pela Polícia Judiciária para a apuração de uma infração penal e sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo”⁵⁶. Ou seja, o inquérito possui a função de fornecer elementos para subsidiar eventual ação penal que será colocada em juízo. É ele que subsidiará a instauração da fase processual.

Conforme Nestor Távora, o inquérito policial possui natureza jurídica de procedimento administrativo preliminar de caráter informativo e rege-se subsidiariamente pelas regras dos atos administrativos em geral⁵⁷.

É importante destacar que a existência de um inquérito não impede outros procedimentos de caráter investigativo de serem realizados por outras autoridades, como por exemplo o procedimento investigativo preliminar conduzido por membro do Ministério Público, ou as Comissões Parlamentares de Inquérito. A diferença é que o inquérito policial é presidido pelo Delegado de Polícia.

Mas é importante salientar que, nos casos de pessoa detentora de imunidades processuais, a investigação deve ser autorizada pela autoridade que possui a competência para julgamento. Segundo Márcio André Lopes Cavalcante:

Se fosse permitido que tais autoridades pudessem ser investigadas pela autoridade policial ou pelo MP sem a supervisão do STF, haveria um enfraquecimento, uma mitigação, da garantia conferida pelo foro por prerrogativa de função. Em outras palavras, continuaria havendo riscos de perseguições políticas e instabilidade institucional se as autoridades pudessem ser investigadas sem o controle do STF.⁵⁸

Deve-se diferenciar o inquérito policial em geral, previsto nos arts. 4º ao 23 do Código de Processo Penal do inquérito originário. Esse último sendo aquele de competência originária

⁵⁶ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**.

⁵⁷ TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**.

⁵⁸ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Investigação criminal envolvendo autoridades com foro privativo no STF**.

do Supremo Tribunal Federal que deve ser processado de acordo com o art. 102, I, b, da Constituição Federal, a saber:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

b) 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.

Além do previsto na CRFB/88, o inquérito originário também é regido pelos arts. 230 ao 234 do Regimento Interno da Suprema Corte⁵⁹. Portanto, para esses inquéritos especiais, é necessário a autorização do Supremo Tribunal Federal para que se dê início às investigações. Vale ressaltar que por conta do seu caráter inquisitório, não é necessário garantir o contraditório e a ampla defesa ao investigado. Conforme decidido pela própria Corte:

[...] 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o inquérito policial é peça meramente informativa, não suscetível de contraditório. Precedentes. 2. Não cabe à defesa controlar, ex ante, a investigação, de modo a restringir os poderes instrutórios do relator do feito para deferir, desde logo, as diligências requeridas pelo Ministério Público que entender pertinentes e relevantes para o esclarecimento dos fatos. [...] 4. A Súmula Vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal assegura ao defensor legalmente constituído do investigado o direito de pleno acesso ao inquérito, desde que se trate de provas já produzidas e formalmente incorporadas ao procedimento investigatório, excluídas, conseqüentemente, as informações e providências investigatórias ainda em curso de execução e, por isso mesmo, não documentadas no próprio inquérito.⁶⁰

Conforme aduz Ugalde Mello:

[...] Quando a prerrogativa funcional for no STF, a investigação deverá tramitar nesta Corte, conforme o próprio entendimento reiteradamente exposto. [...] Por outro lado, quando o foro privativo for em outros tribunais, o STF ainda entende pela imprescindibilidade de supervisão judicial (AP 912).[...] Esta necessidade ou não da autorização repercute, por desdobramento lógico no instituto do indiciamento que, apesar de ser privativo do Delegado de Polícia, nos casos de supervisão judicial das investigações, dependerá de autorização do respectivo tribunal, limitando a atuação da Autoridade Policial.⁶¹

⁵⁹ Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF) – Regimento. I. Título.

⁶⁰ STF. **Habeas Corpus nº 93.767**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO.

⁶¹ MELLO, Bruno de Ugalde. **As limitações do inquérito policial pela prerrogativa de foro do investigado em face da jurisprudência dos tribunais superiores.**

Dessa forma, pode-se concluir que ao surgirem indícios de infração penal cometida por integrantes do Congresso Nacional, detentores de imunidades parlamentares, o órgão responsável pela investigação deverá remeter os autos ao Tribunal competente, no caso em tela, ao Supremo Tribunal Federal, onde tramitará sob supervisão judicial.

1.12 A prisão

Conforme está disciplinado no Decreto-Lei nº 3.689, conhecido como Código de Processo Penal, em seu art. 283:

Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva.⁶²

Ou seja, só será possível a condução coercitiva nos casos de decisão judicial ou em flagrante delito, onde o próprio CPP diz, em seu art. 301: “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”⁶³, sendo essa última modalidade nada mais do que a prisão no momento de realização da conduta criminosa ou logo em seguida.

Como explicado no art. 302 do CPP, considera-se flagrante delito aquele que:

- I - está cometendo a infração penal;
- II - acaba de cometê-la;
- III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;
- IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.⁶⁴

Assim, estará em situação de flagrante delito aquele que estiver cometendo a conduta tipificada como criminosa naquele instante, ou logo após a realização dessa conduta, onde

⁶² BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

⁶³ _____.

⁶⁴ _____.

haja elementos que tornem possível a presunção de que o sujeito foi quem realizou tal conduta.

A regra, portanto, é a não prisão do parlamentar, até mesmo em flagrante delito. Sendo a única exceção, o flagrante delito de crime inafiançável. E, após a eventual prisão, o Casa legislativa ao qual o Parlamentar pertence deliberará sobre a manutenção ou não da prisão.

No caso em tela, conforme asseveram Gomes e Bianchini:

[...] há a captura do parlamentar, a autoridade que preside o ato lavra normalmente o auto de prisão em flagrante, tomando-se todas as providências necessárias (requisição de laudos, expedição de nota de culpa, etc.), e, dentro de vinte e quatro horas, remete os autos à Casa respectiva. A Casa respectiva (Câmara ou Senado), no exercício de uma função anômala (que normalmente é desempenhada pelo Poder Judiciário), pelo voto da maioria de seus membros (maioria absoluta, como vimos: metade mais um; 257 deputados ou 41 senadores), deve deliberar sobre a prisão, isto é, deve decidir se mantém ou não o parlamentar preso.⁶⁵

Anteriormente à Emenda Constitucional nº 35, o art. 53 da Constituição Federal dizia que a respectiva Casa deveria deliberar tanto sobre a prisão, como sobre a formação de culpa. Mas essa parte final foi excluída do texto constitucional, restando à Casa Legislativa deliberar exclusivamente sobre a manutenção ou relaxamento da prisão.

As garantias funcionais inerentes aos Parlamentares não impedem o encarceramento após o trânsito em julgado final de sentença penal condenatória. Conforme palavras do Eminentíssimo Ministro Dias Toffoli, acerca da prisão após ação penal transitada em julgado em desfavor de parlamentar:

Trata-se, desse modo, de acórdão penal condenatório, que se está a executar em desfavor do congressista. Logo, a custódia em questão, a rigor, não se reveste de natureza cautelar, mas sim das características de prisão-pena, vale dizer, sanção imposta pelo Estado pela violação de um bem jurídico penalmente tutelado, a qual exige a formulação de um juízo de culpabilidade em um título judicial condenatório.⁶⁶

De acordo com a CRFB/88, em seu art. 55, IV, perderá o mandato o Parlamentar: “VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado”. Ainda no mesmo artigo,

⁶⁵ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares.**

⁶⁶ STF. **Suspensão de Liminar 1179 AgR**, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) DIAS TOFFOLI.

têm-se que essa perda do mandato se dará apenas pela decisão da Casa Legislativa à qual o Parlamentar condenado pertence, por maioria absoluta e voto aberto, conforme disposto:

Art. 55, § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.⁶⁷

Ainda sobre a perda do mandato, Carvalho Barbosa aduz que:

Há quem entenda, que a perda do mandato deverá ser automática, pelo simples fato de haver condenação com trânsito em julgado, sendo descabido manter-se diplomado um condenado. Tal fato, como dito, aconteceu no julgamento da Ação Penal 470 pelo STF (mensalão). O Min. Celso de Mello, em 17.12.2012, proferiu voto, desempatando a questão. O voto do Ministro determinou a aplicação do art. 55 §3º da CF, segundo o qual deverá o Parlamento simplesmente declarar a perda do mandato, e não decidir sobre a sua concretização, afastando, no caso da prisão definitiva, a aplicação do art. 55 §2º, ou seja, a possibilidade da mesa a qual pertença o condenado, decidir sobre a perda ou não do mandato.⁶⁸

1.13 No Âmbito do Congresso Nacional

Os Parlamentares, ao estarem dentro do recinto do Congresso Nacional, possuem a presunção de estarem desempenhando atividades relacionadas ao seu cargo de Congressista.

Conforme Freitas Filho:

[...] malgrado estejam resguardados constitucionalmente, mister será que o comportamento do deputado ou senador ocorra no desempenho de suas funções ou em razão delas, ou seja, sempre estará atrelado às atividades parlamentares, apesar de existir uma presunção absoluta quando o congressista esteja dentro do recinto parlamentar, haja vista presumir-se que o mesmo esteja desempenhando as funções parlamentares.⁶⁹

Em entendimento mais antigo do Superior Tribunal Federal, o Parlamentar no interior do recinto legislativo, possuía essa presunção absoluta. Mas, ao se encontrar em área externa à

⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

⁶⁸ BARBOSA, Pedro Phillip Carvalho. **A condenação criminal com trânsito em julgado no âmbito do Congresso Nacional.**

⁶⁹ FREITAS FILHO, Milton Barreto. **Aplicabilidade da inviolabilidade parlamentar dentro e fora do recinto legislativo.**

Casa Legislativa, seria necessário provar que suas palavras e opiniões estavam de acordo com suas funções legislativas, conforme julgado:

INQUÉRITO. DENÚNCIA QUE FAZ IMPUTAÇÃO A PARLAMENTAR DE PRÁTICA DE CRIMES CONTRA A HONRA, COMETIDOS DURANTE DISCURSO PROFERIDO NO PLENÁRIO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E EM ENTREVISTAS CONCEDIDAS À IMPRENSA. INVIOABILIDADE: CONCEITO E EXTENSÃO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO. [...] **Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada ‘conexão como exercício do mandato ou com a condição parlamentar’ (INQ 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade.** Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembléia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material. Denúncia rejeitada.⁷⁰

Essa tese resta hoje superada, tendo em vista os recentes entendimentos do Supremo Tribunal Federal de que mesmo no interior do Congresso Nacional, o Parlamentar é passível de responsabilização por eventuais pronunciamentos que destoem da seara parlamentar. Conforme afirma Wieland:

Não há vinculação da imunidade material com o recinto da Câmara ou do Senado. O que é fundamental para a aplicação da imunidade material é que aquela palavra, opinião ou voto tenha um vínculo com a função parlamentar, de maneira que palavras, opiniões ou votos puramente privados, que não tenha qualquer conexão com a função parlamentar, não se beneficiam da imunidade material. Em havendo conexão com a atividade parlamentar, pouco importa o local onde a manifestação é emitida (por exemplo, uma entrevista de televisão, um artigo para o jornal, um artigo acadêmico, num comício etc.).⁷¹

Assim, têm-se como possível o flagrante delito de crime inafiançável e a consequente condução coercitiva do Parlamentar, mesmo que ele se encontre no âmbito do Congresso Nacional.

⁷⁰ STF. Inquérito 1958-AC, Relator: Min. CARLOS VELLOSO.

⁷¹ WIELAND, Leonardo Vital Brasil. **IMUNIDADES PARLAMENTARES COMO MECANISMO DE CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

2. RELATIVIZAÇÃO DAS IMUNIDADES

Como afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a atuação dos parlamentares “tem que se enquadrar nos marcos de um comportamento que se constitua em expressão do múnus parlamentar, ou num prolongamento natural desse mister”⁷². E ainda nesse sentido, Bicalho afirma que “assim, não pode ser um predicamento intuitu personae, mas rigorosamente intuitu functionae”⁷³. Portanto, como decidido pelo Tribunal Pleno do STF, sob relatoria do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, “as manifestações dos parlamentares, ainda que feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em consequência deste, também estão abrangidas pela inviolabilidade penal (imunidade material)”⁷⁴.

Têm-se portanto, que as ações, palavras e votos, que estiverem relacionadas ao âmbito de atuação dos parlamentares, ou em consequência desse, estão protegidas pelas suas imunidades. Desse modo, é possível interpretar que aquelas ações que forem divergentes à atuação parlamentar, podem sofrer o crivo do judiciário, e desse modo, têm-se uma intensa discussão sobre até que ponto o judiciário pode interferir na atuação dos parlamentares quando não estiverem agindo como tal.

Um julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal nesse sentido foi o Inquérito 2134 - PA, onde um Parlamentar, que também exercia a profissão de jornalista, proferiu

⁷² STF. **Inquérito 2.036**, Rel. Min. CARLOS BRITO.

⁷³ BICALHO, Luis Felipe. **O Instituto da imunidade parlamentar - Considerações históricas e a realidade do Estado Brasileiro**

⁷⁴ STF, Pleno, **Inquérito 510-DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

discursos contra um servidor público no cargo de suas funções e teve sua imunidade parlamentar afastada:

QUEIXA-CRIME EM QUE SE IMPUTA A DEPUTADO FEDERAL CRIMES PREVISTOS NOS ARTIGOS. 20, 21 E 22 DA LEI 5.250/1967. DELITOS QUE TERIAM SE CONSUMADO ATRAVÉS DE DECLARAÇÕES EM PROGRAMA TELEVISIVO DO QUAL O QUERELADO É APRESENTADOR. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA, INÉPCIA E IRREGULARIDADE DO INSTRUMENTO DE MANDATO AFASTADAS. NÃO-INCIDÊNCIA DA IMUNIDADE MATERIAL PARLAMENTAR, QUANDO AS DECLARAÇÕES SUPOSTAMENTE OFENSIVAS NÃO GUARDAM RELAÇÃO COM O EXERCÍCIO DO MANDATO PARLAMENTAR. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS MÍNIMOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE EM RELAÇÃO AOS CRIMES DE INJÚRIA E DIFAMAÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DO DELITO DE CALÚNIA: AUSÊNCIA DE PARTICULARIZAÇÃO DA CONDUTA CRIMINOSA. [...] A imunidade material prevista no art. 53, caput, da Constituição não é absoluta, pois somente se verifica nos casos em que a conduta possa ter alguma relação com o exercício do mandato parlamentar. Embora a atividade jornalística exercida pelo querelado não seja incompatível com atividade política, há indícios suficientemente robustos de que as declarações do querelado, além de exorbitarem o limite da simples opinião, foram por ele proferidas na condição exclusiva de jornalista. [...]

⁷⁵ (Grifo nosso)

Ainda sobre o tema das Imunidades, assinala o constitucionalista Michel Temer que:

A inviolabilidade diz respeito à emissão de opiniões, palavras e votos. Opiniões e palavras que, ditas por qualquer pessoa, podem caracterizar atitude delituosa, mas que assim não se configuram quando pronunciadas por parlamentar. Sempre, porém, quando tal pronunciamento se der no exercício do mandato. Quer dizer: o parlamentar, diante do Direito, pode agir como cidadão comum ou como titular de mandato. Agindo na primeira qualidade não é coberto pela inviolabilidade. A inviolabilidade está ligada à ideia de exercício de mandato. Opiniões, palavras e votos proferidos sem nenhuma relação com o desempenho do mandato representativo não são alcançados pela inviolabilidade.⁷⁶

Nas palavras de Bechara: “[...] a imunidade parlamentar, seja a material ou a processual, não possui caráter absoluto, mas sim relativo, de modo que a sua incidência está condicionada à natureza e ao exercício da função”⁷⁷. Desse modo, resta o caráter relativo da Imunidade Parlamentar, e não mais o caráter absoluto.

⁷⁵ **Inquérito 2134-PA.** Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA

⁷⁶ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.**

⁷⁷ BECHARA, Fábio Ramazzini. **Não há nenhuma ilegalidade na prisão do senador Delcídio do Amaral.**

Baseando-se no estudado até aqui, será feita uma análise de casos que obtiveram relevância nacional acerca do tema, onde se discutiu sobre até que ponto a imunidade pode ser utilizada como escudo, e até que ponto o poder judiciário pode interferir na mesma.

2.1 Emenda Constitucional nº 35 de 2001

Anteriormente à EC nº 35, o parlamentar só poderia ser processado se houvesse autorização expressa da Casa Legislativa a qual pertencia. Mesmo para os crimes cometidos antes da diplomação, era necessário essa autorização. Assim, se a Casa Legislativa não se manifestasse sobre a solicitação de processamento do parlamentar, ele não poderia ser processado.

Essa era justamente a situação mais comum. De acordo com Dias e Laurentiis “o Parlamento não apreciava o pedido do Judiciário e o processo não se desenvolvia. Enfim, o silêncio da Casa Legislativa significava que o Supremo Tribunal Federal não tinha autorização para processar o parlamentar denunciado”⁷⁸.

E, conforme Kuranaka:

Segundo levantamento apresentado em artigo de jornal, entre 1991 e 1999, a Câmara dos Deputados teria recebido 151 pedidos de licença prévia do Supremo Tribunal Federal tendo, entretanto, concedido apenas duas autorizações: uma em 1991, quanto ao Deputado Jabes Rabelo, e outra em 1997, sobre o ex-Deputado Davi Alves Silva. Dos restantes 149 pedidos, 62 casos tiveram a licença negada e 87 pedidos não foram analisados antes de os congressistas deixarem de exercer o mandato.⁷⁹

Anteriormente à Emenda, estava previsto na Constituição Federal apenas a inviolabilidade penal. Mas com o advento da EC nº 35, foi adicionado no texto a inviolabilidade civil de maneira clara e expressa em seu art. 53: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, **civil e penalmente**, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (Grifo nosso). Essa inviolabilidade civil diz respeito a impossibilidade de indenização por danos materiais e morais.

⁷⁸ DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. **Imunidades parlamentares e abusos de direitos: Uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.**

⁷⁹ KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares.**

Para o próprio Supremo Tribunal Federal, *in litteris*:

A imunidade material prevista no art. 53, caput, da CF (‘Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.’) alcança a responsabilidade civil decorrente dos atos praticados por parlamentares no exercício de suas funções⁸⁰.

A partir do novo texto, em caso de denúncia contra o parlamentar por crime comum, o Supremo Tribunal Federal não precisa solicitar autorização da respectiva Casa Legislativa para a instauração do processo. Será dado prosseguimento normal e haverá apenas a comunicação à Casa Legislativa a qual o parlamentar é pertencente.

Mesmo com essas alterações, ainda é possível a suspensão do processo, e, para que isso ocorra, é necessário a manifestação expressa da Casa a qual o parlamentar processado faz parte, que, então, deliberará não mais sobre o pedido de licença para o processo, mas sim, sobre a sustação ou não do processo até o fim do mandato eletivo. Para Bicalho, trata-se de “um julgamento pelos pares do parlamentar, que analisarão, nessa ocasião, a conveniência política de ver processado, naquele momento, determinado congressista”⁸¹. O mesmo autor assevera ainda que “a possibilidade de sustar o andamento do processo encontra sua razão em fatores ligados à conjectura governamental, tais quais, conveniência, oportunidade, gravidade do fato”⁸².

Graças à essa mudança na legislação constitucional, a imunidade formal referente ao processo, passou a abranger apenas os crimes comuns praticados pelo parlamentar após o momento de sua diplomação. Têm-se aqui iniciado o processo de relativização das imunidades parlamentares.

Segundo Galvão, a principal inovação na nova redação do texto constitucional foi:

[...] a permissão para que uma ação penal seja instaurada contra um parlamentar sem a prévia licença da casa que o mesmo pertencer. Atenua-se, portanto, o desgaste político que o Congresso vinha sofrendo junto ao eleitorado já que deputados e senadores acusados da prática de crimes comuns não chegavam a ser processados porque a respectiva Casa Legislativa não deliberava sobre o pedido de licença formulado para a instauração do devido processo.⁸³

⁸⁰ STF, Pleno. **RE 210.907-RJ**, Rel. Sepúlveda Pertence.

⁸¹ BICALHO, Luis Felipe. **O Instituto da imunidade parlamentar - Considerações históricas e a realidade do Estado Brasileiro**.

⁸²

⁸³ GALVÃO, P. B. **As imunidades parlamentares e a Emenda Constitucional nº 35**.

Conforme diz o Ministro Luís Roberto Barroso, uma grave desvantagem surge com essa fórmula de sustação do processo, sendo ela a de que há o “risco de que a pretensão punitiva venha a ser interrompida precisamente quando a culpa já se tenha caracterizado, trazendo desmoralização à Justiça ainda maior que antes”⁸⁴

Apesar da mudança estabelecida pela EC nº 35, cabe ressaltar que ela não modificou o entendimento sobre a possibilidade de o parlamentar ser investigado independente de autorização de sua Casa Legislativa. Antes da reforma, já era possível e permitida a investigação do parlamentar sem autorização legislativa, e esse ponto em específico não foi alterado pela Emenda.

2.2 Súmula 394 e Lei 10.628/2002

Com a súmula 394, o parlamentar possuía a prerrogativa de ser julgado pelos Tribunais Superiores mesmo que o inquérito ou a ação penal iniciasse após o fim do mandato. Mas essa súmula foi cancelada pelo Supremo Tribunal Federal nas questões de ordem nas Ações Penais 313, 315 e 319, na qual foi dito pelo Relator Ministro Moreira Alves:

AÇÃO PENAL. QUESTÃO DE ORDEM SOBRE A COMPETÊNCIA DESTA CORTE PARA PROSSEGUIR NO PROCESSAMENTO DELA. CANCELAMENTO DA SÚMULA 394. - Depois de cessado o exercício da função, não deve manter-se o foro por prerrogativa de função, porque cessada a investidura a que essa prerrogativa é inerente, deve esta cessar por não tê-la estendido mais além a própria constituição.⁸⁵

Ainda sobre o cancelamento da referida súmula, sob relatoria do Ministro Sydney Sanches, têm-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. PROCESSO CRIMINAL CONTRA EX-DEPUTADO FEDERAL. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. **INEXISTÊNCIA DE FORO PRIVILEGIADO. COMPETÊNCIA DE JUÍZO DE 1º GRAU. NÃO MAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CANCELAMENTO DA SÚMULA 394.** 1. Interpretando ampliativamente normas da Constituição Federal de 1946 e das Leis nºs 1.079/50 e 3.528/59, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência, consolidada na Súmula 394, segunda a qual, "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

⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. Relatório sobre imunidades parlamentares, apresentado ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, em data anterior à Emenda n. 35.

⁸⁵ STF. **Ação Penal 313 QO-QO**, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES.

a cessação daquele exercício". 2. A tese consubstanciada nessa Súmula não se refletiu na Constituição de 1988, ao menos às expressas, pois, no art. 102, I, "b", estabeleceu competência originária do Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar "os membros do Congresso Nacional", nos crimes comuns. **Continua a norma constitucional não contemplando os ex-membros do Congresso Nacional, assim como não contempla o ex-Presidente, o ex-Vice-Presidente, o ex-Procurador-Geral da República, nem os ex-Ministros de Estado (art. 102, I, "b" e "c"). Em outras palavras, a Constituição não é explícita em atribuir tal prerrogativa de foro às autoridades e mandatários, que, por qualquer razão, deixaram o exercício do cargo ou do mandato. [...] Ademais, as prerrogativas de foro, pelo privilégio, que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns, como são, também, os ex-exercentes de tais cargos ou mandatos.** 3. **Questão de Ordem suscitada pelo Relator, propondo cancelamento da Súmula 394 e o reconhecimento, no caso, da competência do Juízo de 1º grau para o processo e julgamento de ação penal contra ex-Deputado Federal.** Acolhimento de ambas as propostas, por decisão unânime do Plenário. 4. Ressalva, também unânime, de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, com base na Súmula 394, enquanto vigorou.⁸⁶ (Grifo nosso)

Mas após esse cancelamento, o Poder Legislativo, numa espécie de reação, aprovou a Lei 10.628 de 2002, que alterava o Código de Processo Penal e permitia a competência especial por prerrogativa de função em determinados casos, ainda que cessado o mandato.

Após pouco tempo de vigência, essa lei foi declarada inconstitucional através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797 proposta ao Supremo Tribunal Federal, que assim decidiu:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DA DECISÃO DE MÉRITO. POSSIBILIDADE. AÇÕES PENAIS E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA OCUPANTES E EX-OCUPANTES DE CARGOS COM PRERROGATIVA DE FORO. PRESERVAÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS PRATICADOS ATÉ 15 DE SETEMBRO DE 2005. [...] 4. **Durante quase três anos os tribunais brasileiros processaram e julgaram ações penais e de improbidade administrativa contra ocupantes e ex-ocupantes de cargos com prerrogativa de foro, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 84 do Código de Processo Penal. Como esses dispositivos legais cuidavam de competência dos órgãos do Poder Judiciário, todos os processos por eles alcançados retornariam à estaca zero, com evidentes impactos negativos à segurança jurídica e à efetividade da prestação jurisdicional.** 5. **Embargos de declaração conhecidos e acolhidos para fixar a data de 15 de setembro de 2005 como termo inicial dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do Código de Processo Penal, preservando-se, assim, a validade dos atos processuais até então praticados e devendo as ações ainda não transitadas em julgado seguirem na instância adequada.**⁸⁷ (Grifo nosso)

⁸⁶ STF. **Inquérito 687 QO**, Relator(a): SYDNEY SANCHES.

⁸⁷ STF. **ADI 2797 ED**, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. AYRES BRITTO.

Desse modo, a imunidade parlamentar formal, também chamada de foro por prerrogativa de função, só vale durante o período em que a autoridade exerce suas funções parlamentares. Após o término do mandato, cessa também a imunidade.

Vale ressaltar, que foi discutido pelos próprios Ministros sobre a atuação do Legislativo ao tentar contrariar entendimento do STF. Nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence, no voto da referida ADI, “admitir pudesse a lei ordinária inverter a leitura pelo Supremo Tribunal da Constituição seria dizer que a interpretação constitucional da Corte estaria sujeita ao referendo do legislador”⁸⁸. Gomes e Bianchini afirmam sobre o tema que:

A interpretação dada pelo STF, por conseguinte, não pode ser contrariada pelo legislador ordinário, isto é, por lei ordinária. Se o STF julga um determinado assunto constitucional de uma maneira, não pode o legislador pela via ordinária alterar o sentido da decisão da Corte Suprema. A interpretação adotada pelo STF não está sujeita a ‘referendo’ do legislador ordinário.⁸⁹

Desse modo, resta superada a tentativa do Poder Legislativo Federal de legislar ordinariamente no sentido de garantir aos seus membros uma ampliação de suas prerrogativas institucionais, indo contrariamente ao entendido pela Corte Suprema em sua interpretação do Texto Constitucional.

2.3 Caso Senador Delcídio do Amaral

O, na época, parlamentar integrante do Senado Federal, Delcídio do Amaral foi preso em flagrante na manhã do dia 25 de novembro do ano de 2015.

O Ministro Relator do caso, Teori Zavascki, afirma que algumas premissas são fundamentais para a decretação da prisão preventiva: “A primeira delas é a de que se trata de medida cautelar mais grave no processo penal, que desafia o direito fundamental da presunção de inocência”⁹⁰. Como afirmou o Ministro Nelson Jobim, a prisão preventiva “deve ser

⁸⁸ STF. **ADI 2797 - DF**, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE.

⁸⁹ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares**.

⁹⁰ STF. **Ação Cautelar n. 4039**, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI.

decretada quando absolutamente necessária. Ela é uma exceção à regra da liberdade”⁹¹. Inclusive o Ministro Teori Zavascki assevera que “fora dessas hipóteses excepcionais, a prisão preventiva representa simplesmente uma antecipação da pena, o que tem merecido censura pela jurisprudência desta Suprema Corte, sobretudo porque antecipa a pena para acusado que sequer exerceu o seu direito constitucional de se defender”⁹².

A segunda premissa importante, afirmada pelo Ministro, é que essa modalidade de prisão pressupõe “prova da existência do crime (materialidade) e indício suficiente de autoria”⁹³. Afirma ainda, em sua decisão, que é necessário que venha agregado outra razão determinante para a decretação, pois apenas os requisitos supracitados são insuficientes. Essas razões podem ser: “(a) a garantia da ordem pública, (b) a garantia da ordem econômica, (c) a conveniência da instrução criminal ou (d) a segurança da aplicação da lei penal”⁹⁴. E, como última premissa, é necessário verificar-se que “o encarceramento do acusado é o único modo eficaz para afastar esse risco”⁹⁵.

Após essa discussão acerca do tema, afirma o Ministro Teori, portanto, que:

[...] o fundamento principal é, como não poderia deixar de ser, a garantia da instrução criminal, tendo em vista a apontada tentativa de cooptação de réu colaborador, a fim de evitar que fatos e pessoas fossem delatados mediante pagamento de vantagens. Visam os nominados, portanto, a impedir a jurisdição criminal. Se não bastasse, o grupo está em posse de documentos sigilosos por força de lei (art. 7º da Lei 12.850/2013), com fortes indícios de obtenção ilícita.⁹⁶

E, após demonstrar através de trechos de conversas entre os acusados, está convencido o Ministro Relator do caso de que a única medida cautelar cabível para um efetivo resultado da extinção da continuidade delitiva no presente caso, é a prisão preventiva. Afirma de modo claro que:

[...] assim, presente a necessidade de resguardar a ordem pública, seja pelos constantes atos praticados pelo grupo (cooptação de colaborador, tentativa de obtenção de decisões judiciais favoráveis, obtenção de documentos judiciais sigilosos), pela fundada suspeita de reiteração delitiva, pela atualidade dos delitos (reuniões ocorridas durante este mês de novembro, uma delas, inclusive, no último dia 19), ou ainda pela gravidade em concreto dos crimes, que atentam diretamente contra

⁹¹ STF. **HC 80282**, Relator(a) Min. NELSON JOBIM.

⁹² STF. **Ação Cautelar n. 4039**, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI.

⁹³

⁹⁴ STF. **Ação Cautelar n. 4039**, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI.

⁹⁵

⁹⁶

os poderes constitucionalmente estabelecidos da República, não há outra medida cautelar suficiente para inibir a continuidade das práticas criminosas, que não a prisão preventiva.⁹⁷

Mas, apesar de presente todos os requisitos para a decretação da prisão preventiva, resta a questão de o réu ser parlamentar federal, Senador da República e possuidor da imunidade formal prevista na Constituição Federal, sendo, portanto, imune à conduções coercitivas, salvo em caso de flagrante delito de crime inafiançável, o qual será estudado mais adiante.

2.4 Caso Caixa de pandora

Uma juíza da 2ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal determinou a intimação de dois deputados distritais para que comparecessem como testemunhas à uma audiência marcada com data e hora fixa em ação de improbidade administrativa. Determinou ainda, que, caso não comparecessem, deveriam ser conduzidos coercitivamente para a próxima audiência remarçada.

Ela entendeu que o depoimento desses parlamentares era imprescindível para o esclarecimento de pontos alegados pela defesa. Como fundamento de sua decisão, explicou que a prerrogativa dos parlamentares não pode prejudicar os demais preceitos fundamentais, como por exemplo, o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a celeridade judiciária, o acesso à Justiça, entre outros. Explicou ainda, que a prerrogativa não pode atrapalhar o regular andamento do processo, tendo em vista que os próprios parlamentares descumpriram as datas indicadas pelos mesmos. Como dito pela Juíza em sua decisão:

[...] verifico, através da leitura detida dos autos, o hercúleo esforço que este juízo vêm realizando no sentido de colher os aludidos depoimentos, na medida que ambas as testemunhas são deputados distritais em legislatura e não compareceram nas datas por ele mesmos indicadas, sempre sob a justificativa (realizada na véspera da audiência designada, repise-se) de compromissos parlamentares.⁹⁸

⁹⁷

⁹⁸ BRASÍLIA. Segunda Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Processo nº 2013.01.1.081889-9.

Desse modo, decidiu por afastar a prerrogativa dos parlamentares e determinou a oitiva em determinada data e horário, tendo sido afastado nesse caso, a imunidade testemunhal, bem como a possibilidade de condução coercitiva, afastando a imunidade formal relativa à condução coercitiva⁹⁹.

2.5 Parlamentar nomeado ministro de estado

No atual texto da Carta Magna, está previsto em seu art. 56, inciso I, que o parlamentar investido no cargo de Ministro de Estado, não perderá o mandato de Deputado ou Senador:

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária.¹⁰⁰

A Súmula nº 4 do Supremo Tribunal Federal permitia aos parlamentares nomeados para o Ministério manterem a sua prerrogativa institucional¹⁰¹. Mas em 1981 essa Súmula foi cancelada por decisão do Ministro Relator Djaci Falcão no Inquérito 104, afirmando em seu voto que “o deputado que exerce a função de Ministro de Estado não perde o mandato, porém não pode invocar a prerrogativa da imunidade, material ou processual, pelo cometimento de crime no exercício da nova função”¹⁰².

Dias e Laurentiis afirmam em seu estudo que:

[...] se é verdade que o deputado ou o senador investido no cargo de ministro de Estado não perde o mandato parlamentar, também é correto afirmar que, durante o exercício da função de natureza executiva, como auxiliar do presidente da República, o ministro de Estado não está exercendo atividade parlamentar e, via de consequência, não pode estar protegido pelas imunidades parlamentares. Portanto, o deputado ou senador investido no cargo de ministro de Estado, apesar de não perder o mandato parlamentar por esse motivo, não carrega consigo as imunidades parlamentares.¹⁰³

⁹⁹JUSBRASIL. **Juíza determina condução coercitiva de parlamentares à audiência da "Caixa de Pandora".**

¹⁰⁰ BRASIL. 1988, **Constituição da República Federativa do Brasil.**

¹⁰¹ STF. Súmula 4 (cancelada): Não perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado Ministro de Estado.

¹⁰² STF. **Inquérito 104**, Relator(a): Min. DJACI FALCÃO.

¹⁰³ DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. **Imunidades parlamentares e abusos de direitos: Uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.**

Portanto, o membro do Congresso Nacional investido em qualquer outro cargo que não o de parlamentar, apesar de não perder o mandato, não estará realizando as funções típicas do poder legislativo, ou seja, não estará sendo um Parlamentar integrante do Congresso. Assim, não estará ele protegido pelas imunidades. Mas, a partir do momento que voltar a atuar como parlamentar, todas as suas prerrogativas estarão intrínsecas às suas atividades parlamentares.

2.6 Caso Jair Bolsonaro

Apesar da imunidade material presente na Constituição dizendo “quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”, o, na época, Deputado Jair Bolsonaro, foi condenado por parte de um discurso proferido no interior da Casa Legislativa à qual fazia parte. Condenado inicialmente no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, e, após, no Superior Tribunal de Justiça, o réu alegou que não poderia ser responsabilizado por seu discurso, por estar coberto pela imunidade parlamentar, visto que a fala foi proferida no plenário da Câmara do Deputados e que a entrevista foi concedida dentro de seu gabinete parlamentar. A decisão da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi rejeitar o recurso do deputado e confirmar a condenação que lhe foi imposta pela Justiça do Distrito Federal.

A Ministra Relatora do caso, no Recurso Especial nº 1.642.310 faz uma detalhada explicação dos motivos que não permitem o enquadramento do discurso proferido pelo réu na sua prerrogativa funcional. Vale destacar sobre a necessidade de um nexo de causalidade com o exercício do mandato:

Nesse sentido, percebe-se claramente que, na hipótese dos autos, as manifestações do recorrente a respeito da recorrida, também Deputada Federal, não guardam qualquer relação com a atividade parlamentar de ambos e, portanto, não incide a imunidade prevista no art. 53 da Constituição Federal. De fato, é óbvio que, para o desempenho de suas funções, um Deputado Federal não precisa se manifestar – ou, ao menos, não deveria precisar se manifestar – sobre qual mulher, seja uma colega de parlamento ou não, “mereceria” ser estuprada. Tampouco está compreendida entre as funções dos representantes democráticos a emissão de juízo de valor sobre atributos femininos, positivos ou negativos. Muito menos ainda se essa formulação de juízo tem por finalidade a depreciação, a ofensa e a agressão de uma terceira pessoa.¹⁰⁴

¹⁰⁴ STJ. Recurso Especial nº 1.642.310. Relator: MINISTRA NANCY ANDRIGHI.

Com decisão do STJ, o processo chegou ao Supremo Tribunal Federal, por vias de Inquérito Penal e também por Recurso Especial. A Suprema Corte julgou o Inquérito e o réu, julgado culpado, teve que indenizar a Deputada Maria do Rosário:

PENAL. DENÚNCIA E QUEIXA-CRIME. INCITAÇÃO AO CRIME, INJÚRIA E CALÚNIA. TRANSAÇÃO PENAL. NÃO OFERECIMENTO. MANIFESTAÇÃO DE DESINTERESSE PELO ACUSADO. IMUNIDADE PARLAMENTAR. INCIDÊNCIA QUANTO ÀS PALAVRAS PROFERIDAS NO RECINTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ENTREVISTA. AUSENTE CONEXÃO COM O DESEMPENHO DA FUNÇÃO LEGISLATIVA. INAPLICABILIDADE DO ART. 53 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 41 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL QUANTO AOS DELITOS DE INCITAÇÃO AO CRIME E DE INJÚRIA. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA E REJEIÇÃO PARCIAL DA QUEIXA-CRIME, QUANTO AO CRIME DE CALÚNIA.[...] ¹⁰⁵

O Relator, em seu voto, fez uma argumentação extremamente fundamentada no sentido de que é necessário fazer uma análise do caso concreto e da relação entre parlamentar e sociedade, onde aquele não pode se eximir e nem se colocar “acima” deste. Com o intuito de mitigar a Imunidade Parlamentar da qual o réu é detentor, foi feita a seguinte análise social:

3. A Lei Maria da Penha inaugurou o novel paradigma que culminou, recentemente, no estabelecimento de pena mais grave o Femicídio, **não admite que se ignore o pano de fundo aterrador que levou à edição dessas normas, voltadas a coibir as cotidianas mortes, lesões e imposições de sofrimento físico e psicológico à mulher.** Não é por outro motivo que o art. 6º da Lei 11.340/2006 estabelece que “A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos” e que, em seu art. 7º, o mesmo diploma preveja **a proteção da mulher contra “a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação”.** 4. Discursos que relativizam a gravidade e a abjeção do crime sexual contribuem para agravar a vitimização secundária produzida pelo estupro [...] 6. O direito exerce importante papel na construção social das diversas e variadas subjetividades, donde decorre a necessidade de os operadores jurídicos considerarem a realidade das relações sociais, com o fim de consolidar um olhar distinto diante da discriminação e da violência que caracterizam as relações de gênero no país. 7. A incitação ao crime, enquanto delito contra a paz pública, traduz afronta a bem jurídico diverso daquele que é ofendido pela prática efetiva do crime objeto da instigação. 8. A incitação ao crime abrange tanto a influência psíquica, com o objetivo de fazer surgir no indivíduo (determinação ou induzimento) o propósito criminoso antes inexistente, quanto a instigação propriamente dita, que reforça eventual propósito existente. Consectariamente, o tipo penal do art. 286 do Código Penal alcança qualquer conduta apta a provocar ou a

¹⁰⁵ STF. Inquérito 3932/DF, Relator(a): Min. LUIZ FUX.

reforçar a intenção da prática criminosa. Na valiosa lição de Nelson Hungria, incita a prática do crime aquele que atira a primeira pedra contra a mulher adúltera. 9. In casu, (i) o parlamentar é acusado de incitação ao crime de estupro, ao afirmar que não estupraria uma Deputada Federal porque ela “não merece”; **(ii) o emprego do vocábulo “merece”, no sentido e contexto presentes no caso sub judice, teve por fim conferir a este gravíssimo delito, que é o estupro, o atributo de um prêmio, um favor, uma benesse à mulher, revelando interpretação de que o homem estaria em posição de avaliar qual mulher “poderia” ou “mereceria” ser estuprada. [...].**¹⁰⁶ (Grifo nosso)

Têm-se aqui uma relativização da Imunidade Material à qual todo Parlamentar é detentor. Essa prerrogativa foi afastada pela Suprema Corte por considerar o discurso proferido, desconexo com o desempenho da sua função legislativa. Afirma o Relator em seu voto:

[...] (i) a entrevista concedida a veículo de imprensa não atrai a imunidade parlamentar, porquanto as manifestações se revelam estranhas ao exercício do mandato legislativo, ao afirmar que ‘não estupraria’ Deputada Federal porque ela ‘não merece’; (ii) o fato de o parlamentar estar em seu gabinete no momento em que concedeu a entrevista é fato meramente acidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da imprensa e da internet [...]¹⁰⁷

É possível perceber que o Supremo Tribunal Federal entende que mesmo dentro de sua Casa Legislativa, o Parlamentar não é absolutamente imune, podendo, portanto, responder por suas ações, palavras e votos.

2.7 Questão de Ordem na Ação Penal 937

Em ação julgada no ano de 2018, houve a maior relativização já vista sobre as imunidades parlamentares, onde a prerrogativa funcional formal em seu aspecto processual passou por diversas restrições em seu entendimento.

Inicialmente, essa imunidade, também chamada de foro por prerrogativa de função, foi reinterpretada no sentido de abranger apenas os crimes cometidos durante o exercício do

¹⁰⁶

¹⁰⁷ STF. **Inquérito 3932/DF**, Relator(a): Min. LUIZ FUX.

cargo, sendo a data de início, a diplomação do Parlamentar. Nas palavras de Aury Lopes Jr. e Alexandre Morais da Rosa:

[...] isso altera radicalmente o entendimento anterior, de que, uma vez empossado, ele adquiria a prerrogativa, inclusive para o julgamento de crimes praticados antes da posse. O aspecto positivo do novo entendimento é que limita bastante o ‘efeito gangorra’, ou seja, o sobe e desce dos processos conforme o agente é eleito (‘sobe’) e depois venha a perder o cargo ou não se reeleja (perdia a prerrogativa e o processo ‘descia’ para o primeiro grau).¹⁰⁸

Outra alteração importante a destacar, é o fato de essa prerrogativa passar a se aplicar apenas aos crimes que forem praticados durante o exercício do mandato e necessitam ter relação com o mesmo. Nas palavras do Relator Ministro Roberto Barroso:

[...] 1. O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, na interpretação até aqui adotada pelo Supremo Tribunal Federal, alcança todos os crimes de que são acusados os agentes públicos previstos no art. 102, I, b e c da Constituição, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não guardam qualquer relação com o seu exercício. 2. Impõe-se, todavia, a alteração desta linha de entendimento, para restringir o foro privilegiado aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo.¹⁰⁹

Afirma ainda, que o antigo modelo não cumpre os princípios constitucionais, uma vez que, na maioria dos casos, impede o julgamento e responsabilização dos parlamentares cometedores de crimes. No mesmo sentido, continua explicando que:

[...] para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo.¹¹⁰

Em relação ao deslocamento de competência, o chamado efeito “gangorra”, afirma o Relator que:

[...] a partir do final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais – do STF ou de qualquer outro órgão – não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.¹¹¹

¹⁰⁸ CONJUR. Entenda o julgamento do Supremo e a restrição da prerrogativa de função.

¹⁰⁹ STF. **Questão de Ordem na Ação Penal 937**. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO.

¹¹⁰

¹¹¹

Alexandre e Aury entenderam sobre a matéria que:

[...] encerrada a instrução, haverá *perpetuatio jurisdictionis*. Uma vez encerrada a instrução, com a publicação do despacho de intimação para apresentação das alegações finais (artigo 11 da Lei 8.038/90), haverá perpetuação da jurisdição, ou seja, ainda que o parlamentar renuncie, seja cassado ou não se reeleja, o processo continuará no STF.¹¹²

Já houveram precedentes nesse sentido, como por exemplo a Ação Penal 396, onde foi Relatora a Ministra Cármen Lúcia, que julgou no sentido de combater a denominada “fraude processual inaceitável”, onde o parlamentar renunciava ao seu mandato no dia anterior ao julgamento, com o intuito de perder suas imunidades e prerrogativas, e, desse modo, ter os autos do seu processo remetidos à uma instância inferior e obter a prescrição de seu delito:

QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO PENAL. DEPUTADO FEDERAL. RENÚNCIA AO MANDATO. ABUSO DE DIREITO: RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA CONTINUIDADE DO JULGAMENTO DA PRESENTE AÇÃO PENAL. DENÚNCIA. CRIMES DE PECULATO E DE QUADRILHA. ALEGAÇÕES DE NULIDADE DA AÇÃO PENAL, DE INVESTIGAÇÃO PROMOVIDA POR ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PRIMEIRO GRAU, DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL, DE CRIME POLÍTICO, DE INÉPCIA DA DENÚNCIA, DE CONEXÃO E DE CONTINÊNCIA: VÍCIOS NÃO CARACTERIZADOS. PRELIMINARES REJEITADAS. PRECEDENTES. CONFIGURAÇÃO DOS CRIMES DE PECULATO E DE QUADRILHA. AÇÃO PENAL JULGADA PROCEDENTE. 1. Renúncia de mandato: ato legítimo. Não se presta, porém, a ser utilizada como subterfúgio para deslocamento de competências constitucionalmente definidas, que não podem ser objeto de escolha pessoal. Impossibilidade de ser aproveitada como expediente para impedir o julgamento em tempo à absolvição ou à condenação e, neste caso, à definição de penas. [...] 9. Questão de ordem resolvida no sentido de reconhecer a subsistência da competência deste Supremo Tribunal Federal para continuidade do julgamento. 10. Preliminares rejeitadas. 11. Ação penal julgada procedente.¹¹³

Por fim, restou da decisão da Questão de Ordem na Ação Penal 937 a tese fixada de que:

[...] (i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para

¹¹² CONJUR. Entenda o julgamento do Supremo e a restrição da prerrogativa de função.

¹¹³ STF. Ação Penal 396 RO, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA.

apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.¹¹⁴

Mas mesmo com esse entendimento “mais duro” exarado pela Suprema Corte, deixou claro o Ministro Relator que:

[...] a jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservar a efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional.¹¹⁵

Desse modo, restou o entendimento de que também há casos excepcionais, onde é possível que a competência originária do Supremo seja estendida para abarcar aqueles casos de extrema importância no âmbito social.

2.8 O estado de flagrância de crime inafiançável

O Procurador-Geral da República apontou o réu parlamentar, Delcídio do Amaral, como participante de organização criminosa, delito esse definido no § 1º do art. 1º da Lei 12.850/2013 como:

[...] a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.¹¹⁶

Esse delito é pacificamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como um crime permanente¹¹⁷, e, nas palavras do Ministro Teori Zavascki:

[...] contempla não só a possibilidade de flagrante a qualquer tempo (HC 101095, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 31/08/2010, DJe-179 DIVULG 23-09-2010 PUBLIC 24-09-2010 EMENT VOL-02416-03 PP-00480) como até mesmo a chamada ‘ação controlada’, ou seja, ‘retardar a intervenção policial ou administrativa relativa à ação praticada por organização

¹¹⁴ STF. **Questão de Ordem na Ação Penal 937**. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO.

¹¹⁵ STF. **Questão de Ordem na Ação Penal 937**. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO.

¹¹⁶ BRASIL. **Lei 12.850/2013** de 2 de agosto de 2013.

¹¹⁷ STF. **HC 112.454**, Relator(a): Min. ROSA WEBER.

criminosa ou a ela vinculada, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz à formação de provas e obtenção de informações' (art. 8º, *caput*, da Lei 12.850/2013).¹¹⁸

Desse modo, resta demonstrado o estado de estrito flagrante, e, como positivado no art. 324 do Código de Processo Penal, em seu inciso IV, “ quando presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva”¹¹⁹ não será permitido a concessão de fiança. Logo, havendo o flagrante delito, e, sendo o referido caso inafiançável, ou, não permitido a concessão de fiança, resta demonstrado a possibilidade de condução coercitiva do parlamentar federal.

Vale citar parte do acórdão do Inquérito 510/DF, julgado anteriormente à edição da EC 35/2001, ou seja, época em que era necessário a licença da casa legislativa à qual pertencia o parlamentar para que fosse instaurada ação penal contra o mesmo:

Dentre as prerrogativas de caráter político-institucional que inerem ao Poder Legislativo e aos que o integram, emerge, com inquestionável relevo jurídico, o instituto da imunidade parlamentar, que se projeta em duas dimensões: a primeira, de ordem material, a consagrar a inviolabilidade dos membros do congresso Nacional, por suas opiniões, palavras e votos (imunidade parlamentar material), e a segunda, de caráter formal (imunidade parlamentar formal), a gerar, de um lado, a improcessabilidade dos parlamentares, que só poderão ser submetidos a procedimentos penais acusatórios mediante prévia licença de suas Casas, e, de outro, o estado de relativa incoercibilidade pessoal dos congressistas (*freedom from arrest*), que só poderão sofrer prisão provisória ou cautelar numa única e singular hipótese: situação de flagrância em crime inafiançável¹²⁰.

Havendo no texto constitucional, uma exceção à incoercibilidade pessoal dos congressistas, têm-se ela como uma imunidade de natureza relativa. O Ministro Relator do caso supracitado afirma que “a própria realidade, porém, vem demonstrando que também o sentido dessa norma constitucional não pode decorrer de interpretação isolada”¹²¹. No mesmo sentido, a Ministra Cármen Lúcia afirma que:

Os elementos contidos nos autos impõem interpretação que considere mais que a regra proibitiva da prisão de parlamentar, isoladamente, como previsto no art. 53, §2º, da Constituição da República. Há de se buscar interpretação que conduza à aplicação efetiva e eficaz do sistema constitucional como um todo. A norma constitucional que

¹¹⁸ STF. **Ação Cautelar n. 4039**, Relator(a): Min. Teori Zavascki.

¹¹⁹ Art. 324. Não será, igualmente, concedida fiança:

[...] IV - quando presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva.

¹²⁰ STF. **Inquérito 510/DF**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO.

¹²¹ STF. **Ação Cautelar n. 4039**, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI.

cuida da imunidade parlamentar e da proibição de prisão do membro do órgão legislativo não pode ser tomada em sua literalidade, menos ainda como regra isolada do sistema constitucional. Os princípios determinam a interpretação e aplicação corretas da norma, sempre se considerando os fins a que ela se destina.¹²²

A Ministra afirmou ainda no mesmo julgado de sua relatoria que:

Duas ordens de cuidados devem presidir a interpretação das normas constitucionais na matéria em causa na presente ação: a) a Constituição garante a imunidade relativa dos parlamentares e a Constituição proíbe a imunidade absoluta de quem quer que seja; b) a regra limitadora do processamento de parlamentar e a proibitiva de sua prisão são garantias do cidadão, do eleitor para a autonomia do órgão legiferante (no caso) e da liberdade do eleito para representar, conforme prometera, e cumprir os compromissos assumidos ao pleito.¹²³

Mesmo com a interpretação exarada pela Suprema Corte, há aqueles que vêm no sentido contrário e acreditam estar o STF equivocado. Como exemplo, Silva e Caires afirmam que:

[...] tal fato pode ser capaz de abrir uma grande brecha no que diz respeito à Inviolabilidade Parlamentar. A partir do momento que o STF relativiza o conceito de crime inafiançável, igualando-o a qualquer situação na qual não se aplica fiança, fragiliza-se a inviolabilidade e permite a prisão de um congressista em qualquer situação alegando, por exemplo, que devido ao seu alto cargo este poderia interferir na instrução criminal.¹²⁴

Com esse entendimento, as possibilidades de decretação de prisão em flagrante delito de parlamentar se tornam mais amplas, uma vez que, sendo possível a prisão preventiva, estará muito mais próximo da realização de uma condução coercitiva de parlamentar.

¹²² STF. **Habeas Corpus 89417**, Relator(a) Min. CÁRMEN LÚCIA.

¹²³ STF. **Habeas Corpus 89417**. Relator(a) Min. CÁRMEN LÚCIA.

¹²⁴ SILVA, Thaís Maia; CAIRES, Gustavo Vaz de Melo. **A Imunidade Parlamentar no Brasil: conceito, evolução histórica e implicações atuais**.

3 CONCLUSÃO

Conforme já visto, o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que, apenas por estar no interior do Congresso Nacional, não está o Parlamentar protegido por sua imunidade em caráter absoluto. Ou seja, mesmo dentro do Congresso, há a possibilidade de se ter afastada suas prerrogativas funcionais.

Para que isso ocorra, basta que seja demonstrado que as ações ou palavras proferidas, não tenham relação com o cargo exercido de Parlamentar, independente do local da realização da conduta.

As recentes relativizações em cima das Imunidades Parlamentares, tornaram possível às ações já iniciadas em determinada instância, a permanência onde se encontram, e também deixaram claro o entendimento de que para ser o Supremo Tribunal Federal o detentor da competência para o julgamento, a conduta criminosa deve ter sido realizada durante o período no qual o Parlamentar se encontra diplomado no cargo, bem como a necessidade de ter relação com o cargo de Parlamentar.

Apesar dessas relativizações, continua sendo a única possibilidade para a condução coercitiva de um Parlamentar o flagrante de crime inafiançável. É necessário que este realize alguma das condutas previstas na Constituição Federal como crime inafiançável, ou, como recentemente entendeu a Suprema Corte Brasileira, um crime não passível de fiança, conforme o Código de Processo Penal.

Essa diferença se faz importante uma vez que na Constituição Brasileira está disposto o termo “crime inafiançável”, onde o mesmo texto constitucional, em artigos distintos, enumera quais são esses crimes, sendo eles: o racismo, os crimes hediondos, bem como os equiparados, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo, e, por fim, a ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

Além desse rol de crimes inafiançáveis, há previsto no Código de Processo Penal, em seu art. 324, um rol taxativo de condutas nas quais não são admitidas a fiança. Apesar de serem expressões sinônimas para a língua portuguesa, o STF não havia se posicionado sobre o sentido empregado à cada uma delas. E, até então, eram tidas como expressões de significado distintos.

Mas com o julgamento da Ação Cautelar nº 4039, a Suprema Corte entendeu como sinônimas, também para o direito. O que alterou significativamente o entendimento sobre a matéria, assim como gerou um precedente antes não visto ao tratar a não possibilidade de concessão de fiança como uma hipótese de inafiançabilidade.

Desse modo, foi estendido às hipóteses previstas no Código de Processo Penal para que se enquadrem à exceção de condução coercitiva de Parlamentar prevista no artigo 53 da CRFB/88, qual seja: em casos de “flagrante de crime inafiançável”¹²⁵.

Há que se questionar esse entendimento, pois, ao tratar de maneiras idênticas as duas situações, estende-se amplamente a possibilidade de enquadramento na situação de flagrante delito de crime inafiançável, bem como a consequente realização de uma condução coercitiva de Parlamentar. Uma vez que, por exemplo, a possibilidade de prisão preventiva no direito brasileiro é mais facilmente vista e realizada, do que aquelas condutas tipificadas na Carta Magna como crimes inafiançáveis, devido à sua gravidade.

Na atual conjuntura dos entendimentos exarados pela Suprema Corte, ao questionar sobre determinada conduta do Parlamentar violadora dos preceitos constitucionais, sendo tal conduta realizada no interior do Congresso Nacional, e, trabalhando com alguma das hipóteses de inafiançabilidade previstas na própria Constituição Federal, ou então, alguma daquelas enquadradas nas hipóteses prevista no Código de Processo Penal, estará ele, em

¹²⁵ BRASIL. 1988, **Constituição da República Federativa do Brasil**.

situação de ser conduzido coercitivamente em caráter de prisão em flagrante por crime inafiançável.

Como exemplo, pode-se citar melhor entendimento, o caso no qual o Parlamentar realize a conduta tipificada no art. 20 da Lei nº 7.716/1989, a saber: “Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”, durante um discurso proferido na Tribuna do Congresso Nacional. Apesar de possuir a imunidade material protegendo-o quanto às palavras, opiniões e votos, estaria ele cometendo o crime tipificado como racismo, que, de acordo com a própria Constituição Federal, em seu inciso XLII: “a prática do racismo constitui crime inafiançável [...]”.

Como outro exemplo retirado da mesma lei, pode-se citar o art. 11, que diz que é crime “Impedir o acesso às entradas sociais em edifícios públicos ou residenciais e elevadores ou escada de acesso aos mesmos”¹²⁶. Ou seja, o parlamentar que reproduzir essa conduta, como impedir o acesso de alguém devidamente autorizado no âmbito do Congresso Nacional, estaria ensejando o flagrante delito de crime considerado inafiançável, e, portanto, tornando possível e devida a condução coercitiva para a lavratura do ato de prisão em flagrante.

Restando comprovado o estado de flagrante delito de conduta criminosa tipificada como racismo pela legislação brasileira, a condução coercitiva prevista no art. 53, § 2º da CRFB/88 estaria autorizada. Assim, o Parlamentar poderia ter sua liberdade cerceada e a prisão em flagrante delito realizada.

A prática de qualquer dos crimes previstos tanto na Constituição Federal Brasileira, quanto no Código de Processo Penal como inafiançáveis, estando esse conceito extremamente ampliado pela possibilidade do enquadramento “quando presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva”¹²⁷, resultará na possibilidade de ser decretada a prisão em flagrante delito por crime inafiançável e a consequente condução coercitiva do Parlamentar, até a decisão política sobre o relaxamento ou não da prisão, não sendo o fato de o Parlamentar se encontrar no interior do Congresso Nacional um óbice para essa condução.

¹²⁶ BRASIL. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.

¹²⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. **A política**. p. 29. Martin Claret, 1ª edição. 2006.

BARBOSA, Pedro Phillip Carvalho. **A condenação criminal com trânsito em julgado no âmbito do Congresso Nacional**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48709/a-condenacao-criminal-com-transito-em-julgado-no-ambito-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

BARROS, José D'Assunção. **Cristianismo e política na Idade Média: as relações entre o papado e o Império**. Horizonte, Belo Horizonte, v. 7, n.15, p. 53-72, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Relatório sobre imunidades parlamentares, apresentado ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, em data anterior à Emenda n. 35.

BICALHO, Luis Felipe. **O Instituto da imunidade parlamentar - Considerações históricas e a realidade do Estado Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/o-instituto-da-imunidade-parlamentar-considera%C3%A7%C3%B5es-hist%C3%B3ricas-e-realidade-do-estado-brasile>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral 1**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BRASIL. 1824, **Constituição Política Do Imperio Do Brazil**. Outorgada em 25 de março de 1824.

BRASIL. 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 25 de março de 1891.

BRASIL. 1924. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934.

BRASIL, 1937. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 10 de novembro de 1937.

BRASIL, 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946.

BRASIL, 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967.

BRASIL, 1968. **Ato Institucional nº 5**. CONSIDERANDOS. Promulgado em 13 de dezembro de 1968.

BRASIL, 1969. **Emenda Constitucional nº 1**. Promulgado em 17 de outubro de 1969.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

BRASIL. **Lei 12.850/2013 de 2 de agosto de 2013**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF) – Regimento Interno: [atualizado até outubro de 2018] – consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas. Brasília: STF, 2018. 1. v.

BRASÍLIA. Segunda Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. **Processo nº 2013.01.1.081889-9**. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20130110818899>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Investigação criminal envolvendo autoridades com foro privativo no STF**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/093b60fd0557804c8ba0c-bf1453da22f>>. Acesso em: 18/06/2019

CONJUR. **Entenda o julgamento do Supremo e a restrição da prerrogativa de função**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/limite-penal-entenda-julgamento-stf-restricao-prerrogativa-funcao>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. **Imunidades parlamentares e abusos de direitos: Uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496594>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

FERNANDES, B. G. A.. **Curso de Direito Constitucional**. 6. Ed. Salvador-BA: Juspodivm, 2014

FERREIRA, Eduardo O. **Imunidade Parlamentar**. Visão Jurídica. Nº40, Ed.Escala. São Paulo-SP, 2010, pg.80-83 ISSN: 1809-7170.

FREITAS FILHO, Milton Barreto. **Aplicabilidade da inviolabilidade parlamentar dentro e fora do recinto legislativo**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aplicabilidade-da-inviolabilidade-parlamentar-dentro-e-fora-do-recinto-legislativo,29006.html>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

GALVÃO, P. B. . **As imunidades parlamentares e a Emenda Constitucional nº 35**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 360, p. 81-85, 2002.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares**. Disponível em: <<https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/315644894/das-imunidades-e-prerrogativas-dos-parlamentares>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

GOMES, Luiz Flávio. **Quais são as imunidades dos parlamentares? Podem ser presos?** Disponível em: <<https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/154729331>>

/quais-sao-as-imunidades-dos-parlamentares-podem-ser-presos>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

JUSBRASIL. **Juíza determina condução coercitiva de parlamentares à audiência da "Caixa de Pandora"**. Disponível em: <<https://ambito-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/378043288/juiza-determina-conducao-coercitiva-de-parlamentares-a-audiencia-da-caixa-de-pandora?ref=serp>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

KRIEGER, Jorge Roberto. **O Instituto Da Imunidade Parlamentar E A Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. 2002. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

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

MELLO, Bruno de Ugalde. **As limitações do inquérito policial pela prerrogativa de foro do investigado em face da jurisprudência dos tribunais superiores**. 2017. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,as-limitacoes-do-inquerito-policial-pela-prerrogativa-de-foro-do-investigado-em-face-da-jurisprudencia-dos-tribunais-superiores,589220.html#_ftnref17>. Acesso em: 17 jun. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 7667. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012

MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**, Atlas, ed.34, p.415

SEIGNEUR, Georges Carlos Frederico Moreira. **Responsabilidade político-criminal: estudo histórico e comparado da prerrogativa de foro à luz da Constituição Brasileira de 1988**. Dissertação para obtenção de mestrado da universidade de Brasília. Brasília, 2005.

SILVA, Thaís Maia; CAIRES, Gustavo Vaz de Melo. **A Imunidade Parlamentar no Brasil: conceito, evolução histórica e implicações atuais**. Disponível em: <<https://thaismaia17.jusbrasil.com.br/artigos/311975609/a-imunidade-parlamentar>>

-no-brasil-conceito-evolucao-historica-e-implicacoes-atuais>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

STJ, **Recurso Especial nº 1.642.310**. Relator: MINISTRA NANCY ANDRIGHI. JULGADO: 24/10/2017

STF, **Petição 3686 DF**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJU 31.08.2006 PP-00035.

STF, Pleno, **HC 70.352-6 SP**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJU 03.12.1993, p. 26.357

STF, Pleno, **Inquérito 510 DF**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJU de 19.04.91, p. 4581

STF, Pleno. **Recurso Extraordinário 210.907 RJ**, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Informativo STF 118, j. 12.08.1998.

STF. **Ação Cautelar n. 4039**, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI. DJe-097 DIVULG 12-05-2016 PUBLIC 13-05-2016.

STF. **Ação Penal 313 QO-QO**, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES. DJU de 12.11.1999.

STF. **Ação Penal 396 RO**, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. DJU de 04.10.2013.

STF. **Ação Penal 937 QO**. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. DJU de 11.12.2018.

STF. **ADI 2797 DF**, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. DJe-027 DIVULG 11/02/2010 PUBLIC 12/02/2010.

STF. **ADI 2797 ED**, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. AYRES BRITTO.

STF. **HC 112454**, Relator(a): Min. ROSA WEBER. DJe-065 DIVULG 29/03/2012 PUBLIC 30/03/2012.

STF. **HC 80282**, Relator(a) Min. Nelson Jobim, Segunda Turma, DJ de 02.02.2001.

STF. **HC 89417**, Relator(a) Min. CÁRMEN LÚCIA. DJ de 10.08.2006 PP-00031.

STF. **HC 93767**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. DJe de 01/04/2014.

STF. **Inquérito 104**, Relator(a): Min. DJACI FALCÃO, P, j. 26.8.1981, DJ de 2-10-1981.

STF. **Inquérito 1958 AC**, Relator: Min. CARLOS VELLOSO. DJ 18.02.2005 PP-00006 .

STF. **Inquérito 2036**, Rel. Min Carlos Brito. DJ, de 22-10-2004,

STF. **Inquérito 2134 PA**. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA. DJ de 02.2.2007 PP-00074.

STF. **Inquérito 2330**. Relator: Min. CELSO DE MELLO. DJ de 02.02.2007 PP-00074.

STF. **Inquérito 3932 DF**, Relator(a): Min. LUIZ FUX. DJe-056 DIVULG 22-03-2017 PUBLIC 23-03-2017.

STF. **Inquérito 687 QO**, Relator(a): SYDNEY SANCHES. DJ de 09.11.2001 PP-00044.

STF. Súmula 4 (cancelada): Não perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado Ministro de Estado.

TAVARES FILHO, Newton. **Foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 03.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal** – 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Podivm, 2016.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1998, p. 131.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1. p. 192.

WIELAND, Leonardo Vital Brasil. **Imunidades Parlamentares Como Mecanismo De Concretização Do Princípio Da Separação Dos Poderes**. 2017. 61 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.unirio.br/unirio/ccjp/arquivos/tcc/2017-2-tcc-leonardo-vital-brasil-wieland>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

