

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
TURMA DE MESTRADO ESPECIAL**

**O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR  
E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA  
DO BRASIL DE 1988**

**JORGE ROBERTO KRIEGER**

**Florianópolis  
2002**

**JORGE ROBERTO KRIEGER**

**O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR  
E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA  
DO BRASIL DE 1988**

**Dissertação apresentada ao curso de Mestrado  
em Direito da Universidade Federal de Santa  
Catarina, como requisito parcial a obtenção do  
título de Mestre em Direito.**

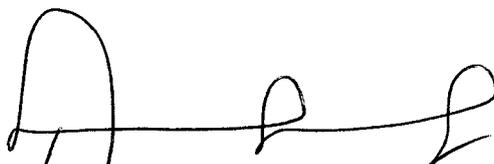
**Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba**

**Florianópolis  
2002**

**JORGE ROBERTO KRIEGER**

**O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR  
E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA  
DO BRASIL DE 1988**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito junto ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela banca examinadora formada por:



---

Prof. Dr. Orides Mezzaroba  
*Presidente*

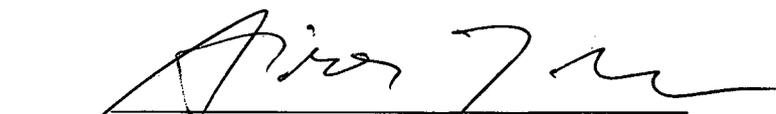
---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Kegel  
*1º membro*



---

Prof. Dr. Rogério Portanova  
*2º membro*



---

Prof. Dr. Aires José Rover  
*Suplente*



Prof. Dr.<sup>a</sup> Olga M.<sup>a</sup> B. A. de Oliveira  
Coordenadora CPGD/CCJ/UFSC

**Florianópolis  
2002**

*“Nasce um Deus. Outros morrem. A verdade  
Nem veio nem se foi: o Erro mudou.  
Temos agora uma outra Eternidade,  
E era sempre melhor o que se passou.*

*Cega, a Ciência a inútil gleba lavra.  
Louca, a Fé vive os sonhos do seu culto.  
Um novo Deus é só uma palavra.  
Não procures nem creias: tudo é oculto”.*

**FERNANDO PESSOA**

*A minha vida e todas as coisas que dela extraio, aprendo, ensino ou produzo são dedicadas a uma pessoa, sempre em primeiro lugar, minha mãe.*

*Dona Wally, vai aqui mais um pedacinho de minha existência, em singela homenagem a sua grandeza, sua força e espírito de guerreiro que também adotei e procuro honrar. E a vida segue seu rumo...*

## AGRADECIMENTOS

O que aqui está é o fruto e a consequência de muitas horas de estudo, leitura, discussões e agonia.

Estas horas foram divididas com algumas pessoas. Mais do que um enorme MUITO OBRIGADO, digo que a minha insignificante existência se engrandeceu, que muito aprendi e, humildemente, passei a valorizar detalhes, nas pessoas e nas coisas, que antes passavam despercebidos.

Agradeço sempre aos meus pais porque tudo o que sou devo a eles, aos meus irmãos, Cesar e Cristiane, e ao meu filho Rafael, eternos parceiros, pela presença nos melhores desafios.

Ao Dr. Orides, meu orientador, pela calma e a paciência com que soube tratar as dúvidas e as constantes insatisfações no curso do trabalho. Agradecer é pouco.

Ao Ricardo Baratieri, pela amizade de longa data e pelo aprendizado sobre ética no mundo da política partidária.

À Cristiane Poelking, pelo constante estímulo e pela paciência com que aceitou as ausências. Se o casamento acabou, a amizade e o carinho permanecerão durante toda a minha vida, num lugar especial e grande do coração.

À Silvia, por sua simplicidade e compreensão nas horas finais do trabalho, quando sua visão crítica suportou as constantes discussões sobre a temática, e pelo estímulo na procura do tom didático que se intentou imprimir.

A todo o pessoal da UNIDAVI, pelo incentivo, ajuda na pesquisa e compreensão no atraso da devolução de algumas obras.

Ao Deputado Fernando Coruja, colega de turma, e ao seu assessor Arquísio, pela atenção e constante remessa dos materiais relativos ao tema oriundos da Câmara Federal.

Ao Dário Pagel, amigo e eterno mestre da língua francesa, a mais musical e poética, pelo estímulo e apoio.

À direção e aos funcionários do CPGD e da Fundação José Boiteux, pela dedicação à evolução das ciências jurídicas.

À vida e ao céu que me permitem voar.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR</b>	
<b>CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA</b> .....	15
1.1 Imunidade Parlamentar – Conceito .....	15
1.1.1 A imunidade material .....	19
1.1.2 A imunidade processual ou formal.....	21
1.2 A Origem do Instituto.....	22
1.2.1 A imunidade parlamentar na história da Inglaterra .....	23
1.2.2 A imunidade parlamentar na França .....	27
1.2.3 O histórico da imunidade parlamentar nas constituições do Brasil .....	32
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988</b>	
<b>E O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR</b> .....	49
2.1 A Inviolabilidade e a Imunidade .....	49
2.2 A Interpretação do Artigo 53.....	53
2.3 A Repercussão Social do Instituto da Imunidade.....	71
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO</b>	
<b>INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR</b> .....	76
3.1 A Crise Política e a Crise Jurídica do Instituto:	
A Necessidade de um Novo Discurso para o Parlamento .....	76

3.2 Propostas de Emenda à Constituição, no que tange ao Artigo 53, seus Parágrafos e Incisos.....	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>103</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>110</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>115</b>

## RESUMO

O instituto da imunidade parlamentar tem provocado muita polêmica e suscitado inúmeros debates jurídicos, sociais e políticos. Há toda uma construção filosófica, com referenciais mais significativos na história da França e da Inglaterra que sustentam a vigência do instituto, porém, a moralidade jurídica e o princípio da igualdade fazem um contraponto com a tese de que os parlamentares nada têm de diferente que justifique um tratamento legal diferenciado, o que ensejaria as mudanças no instituto. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como todas as anteriores, previa as imunidades, tanto a material como a formal. Foi a partir de 1995 que as propostas de emenda constitucional para alteração do artigo 53 da Constituição Brasileira de 1988 começaram a tramitar com mais ênfase na Câmara e no Senado. Em dezembro de 2001, a Emenda Constitucional 0035 restringiu a imunidade formal, alterando a concepção das imunidades no texto da constituição brasileira. Além da inviolabilidade e da imunidade, os parlamentares ainda gozam da prerrogativa de foro. Por determinação constitucional, é o Supremo Tribunal Federal que tem a competência para processar e julgar deputados e senadores. É consenso doutrinário que as imunidades, muito antes de proteger os parlamentares, visam à proteção do parlamento. Certo é que exercer uma função pública não pode servir como escudo para o parlamentar, pelo contrário, aumenta a atribuição de responsabilidades e deveria asseverar a punição dos eventuais delitos, sobretudo aqueles estranhos às funções legislativas, que este venha a cometer. Em contrapartida, é inconteste que o parlamento deve garantir uma autonomia mínima para o desempenho das funções a ele inerentes. Defende-se que esta garantia é mais do que satisfeita se evidenciada e fortalecida a imunidade material, restrita às ações no exercício do parlamento. Assim, admitir-se-ia que o princípio da igualdade restaria preservado, considerando-se que a verdadeira igualdade consiste em tratar desigualmente os desiguais e que o mandato político exige liberdade para o efetivo exercício do dever de crítica e de fiscalização dos atos do demais Poderes.

## RÉSUMÉ

L'institut de l'immunité parlementaire est un sujet qui, dans les derniers temps, suscite de nombreuses polémiques et conduit à plusieurs débats d'ordre juridique, social et politique. Il y a toute une construction philosophique, avec des référentiels plus significatifs dans le contexte de l'histoire de la France, de l'Angleterre, qui soutiennent le prolongement de cet institut. Cependant, la moralité juridique et le principe d'égalité définissent un contrepoids relativement au fait que les parlementaires n'ont aucune caractéristique spéciale de façon à justifier des traitements légaux différents, ce qui entrainerait des changements dans l'institut. La Constitution de la République Fédérative du Brésil datée de 1988, tout comme les antérieures, prévoyait les immunités, aussi bien formelle que matérielle. A partir de 1995 les propositions d'ajouts institutionnels pour le changement de l'article 53 de la Constitution Brésilienne de 1988 ont commencé à circuler avec plus de fréquence dans la Chambre des Députés et dans le Sénat. En décembre 2001, l'AJout Constitutionnel 0035 a restreint l'immunité formelle, en changeant en même temps la conception des immunités dans le texte de la Constitution Brésilienne. Les parlementaires bénéficient non seulement de l'inviolabilité et de l'immunité, mais également de la pre rogatoire de forum. En raison des déterminations constitutionnelles, seul le Suprême Tribunal Fédéral a la compétence d'ouvrir un procès contre les députés et les sénateurs et de les juger. Il y a un consensus doctrinaire selon lequel les immunités, bien avant de protéger les parlementaires, ont pour but la défense du parlement. Il est certain néanmoins que l'exercice d'une fonction publique ne puisse pas servir comme protection du parlementaire, bien au contraire, il augmente les attributions liées à ses responsabilités et ce poste devrait impliquer la punition des éventuels délits de sa part, notamment ceux qui n'ont pas de rapports avec les fonctions législatives. En revanche, on ne peut point nier que le parlement doit garantir le minimum d'autonomie afin qu'il puisse exercer les fonctions qui lui ont été octroyées. On défend l'idée que cette garantie est satisfaite lorsque l'immunité matérielle, restreinte aux actions de l'exercice du parlement, est mise en évidence et renforcée. Ainsi, on pourrait admettre que le principe de l'égalité serait préservé, en considérant que la vraie égalité consiste à traiter de façon inégale les inégaux, et que le mandat politique exige de la liberté pour l'exercice effectif du devoir de critique et de fiscalisation des actes des autres Pouvoirs.

## INTRODUÇÃO

O instituto da imunidade parlamentar, desde seu surgimento, tem provocado muita polêmica e, enquanto continuar figurando nos textos legais, deverá suscitar ainda inúmeros debates jurídicos, sociais e políticos.

Se há toda uma construção filosófica constitucional e democrática que sustenta a vigência do instituto, em contrapartida, a sociedade passou a cobrar uma maior transparência dos atos de todos os poderes, incluindo a atuação dos seus representantes, para quem a legislação, antes de matéria profissional e de discussão diária, deveria ser mote de existência, compromisso e exemplo.

Assim, a moralidade jurídica e o princípio da igualdade estariam a sustentar a tese de que os parlamentares nada têm de diferente que justificasse um tratamento legal diferenciado, o que ensejaria a necessidade das mudanças que estariam sendo cobradas pela sociedade.

Como estava colocado no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, poder-se-ia considerar que o instituto estaria servindo apenas para encobrir abusos e chocar a opinião pública, aumentando a falta de credibilidade do poder legislativo e o fragilizando, o que justificaria a mudanças que ocorreram através da Emenda Constitucional 0035, de dezembro de 2001, que se apresenta juntamente com a consideração de que não se esgotou a discussão da problemática, posto que

longe está de satisfazer o que pretendiam os legisladores e a opinião pública no que tange, sobretudo, à imunidade formal, qual seja a imunidades que isenta os parlamentares de responder a processo.

Parte-se da origem do instituto da imunidade parlamentar, pela sua relação direta com os princípios que norteiam o direito e as concepções do Estado Democrático, através da sua aplicação nas diversas fases de nossa história e com a legislação, desde os primeiros textos constitucionais do nosso país até chegar na constituição de 1988, com suas recentes alterações.

O presente trabalho tem a pretensão de apresentar o instituto da imunidade parlamentar de forma clara e acadêmica, trazendo também algumas das propostas de alteração que foram apresentadas na Câmara Federal, com as justificativas, no anexo.

O objetivo é contribuir para com a análise e compreensão do tema, tendo como premissa básica o fortalecimento das instituições democráticas. É analisar o instituto da imunidade parlamentar na Constituição Federal de 1988, tendo como pressuposto a crise que enfrenta o Poder Legislativo, o Estado e, por consequência, também o próprio instituto, em se considerando a repercussão social da ação criminal recente de vários parlamentares, tudo fora do âmbito do parlamento.

Apresenta-se uma análise da importância do instituto para a efetivação da democracia e o fortalecimento das instituições democráticas, mormente o Poder Legislativo, assim como sua dimensão atual, tendo como referente às manifestações doutrinárias, jurisprudenciais, e a opinião de estudiosos do tema.

Identifica-se e se analisa, através da história do instituto, a fundamentação filosófica, a importância de sua existência para o fortalecimento das instituições democráticas, bem como as propostas de alteração do texto legal que originaram e legitimam o instituto no atual texto constitucional, indagando sobre a necessidade de sua permanência e reorientação.

Relaciona-se o instituto da imunidade parlamentar com outros princípios constitucionais vigentes.

A pesquisa que orientou a elaboração da dissertação que ora se apresenta tem como pressupostos básicos os seguintes referendos teóricos:

a) A legislação correlata sobre a matéria “imunidade parlamentar”, texto constitucional, propostas de emenda à constituição e a manifestação doutrinária sobre o tema, especificamente no Brasil e no âmbito federal.

b) A abordagem do tema tendo como referencial a aplicação e o texto constitucional, na história do instituto em outros países.

c) Os fundamentos do instituto da imunidade parlamentar no direito constitucional e os fundamentos da teoria geral do direito e do Estado.

É através da análise dos pressupostos supracitados, da comparação de elementos normativos, doutrinários e teóricos que se desenvolveu toda a pesquisa e elaboração da dissertação que se apresenta.

Em que pese a pouca produção teórica especificamente sobre o tema da imunidade parlamentar, utilizou-se para a elaboração da dissertação publicações sobre a temática em periódicos ou outros meios, inclusive nos canais de informação virtual.

Tem-se a pretensão de apresentar, através deste trabalho, um resultado que contribua, ainda que dentro de um universo restrito, com o fortalecimento das instituições democráticas de direito no nosso país.

No primeiro capítulo são apresentadas as conceituações inerentes a discussão das imunidades parlamentares, com destaque para a imunidade material e a formal. As origens e a evolução das imunidades parlamentares, tendo como referencial a Inglaterra e a França, bem como sua presença nas constituições anteriores a 1988, também são abordados neste capítulo.

A imunidade parlamentar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a diferenciação entre imunidade e inviolabilidade, com a interpretação do artigo 53 e a consideração da repercussão social do instituto é o assunto do segundo capítulo.

No terceiro capítulo se apresenta as propostas de alteração do artigo 53 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e um enfoque do que se considera como uma crise política e jurídica do instituto da imunidade parlamentar, que tem como resultante a necessidade de um novo discurso para o parlamento.

Em conclusão se retoma as conceituações apresentadas para diferenciar imunidade de impunidade, defendendo o fortalecimento da inviolabilidade como forma de assegurar a autonomia do parlamento, e o fim da imunidade formal, como uma das providências para recuperar a credibilidade popular do Poder Legislativo.

# CAPÍTULO I

## O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR

### CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

#### 1.1 Imunidade Parlamentar – Conceito

A conceituação da palavra imunidade é importante na medida em que é da má compreensão de seu sentido e alcance que resulta até mesmo a censura que muitas vezes se faz ao próprio instituto.

O vocábulo tem sua origem no latim, deriva de *Immunitate*. Na definição de Aurélio Buarque de Hollanda este substantivo feminino traduz a condição de não se estar sujeito a algum ônus ou encargo.

Significa isenção.

Considerada a aplicação jurídica do termo, traduz “*Direitos, privilégios ou vantagens pessoais de que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce*”.<sup>1</sup>

Cretella Júnior<sup>2</sup> afirma que em Roma o vocábulo latino *inviolabilis*, empregado pelo historiador Cornélio Tácito, ou Tácito, nas *Histórias*, 2.61, e dos *Anais*, 3.62 e pelo poeta Lucrécio, no *De natura rerum*, 5.305, tinha o sentido de invulnerável, intocável, intangível. “Inviolável” é o atributo da pessoa contra a qual não se pode praticar nenhuma violência ou que não está sujeita a ações da justiça.

---

<sup>1</sup> HOLLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio Séc. XXI*. São Paulo: Ed. Nova Fronteira, 1999.

<sup>2</sup> CRETELLA JR, José. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. vol.V. Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária, 1992. p. 2.621.

Segundo De Plácido e Silva, por imunidade “entende-se o privilégio outorgado a alguém para que se livre ou se isente de certas imposições legais, em virtude do que não é obrigado a fazer ou a cumprir certo encargo ou certa obrigação, determinada em caráter geral”. Segundo o autor, em princípio, ela é atribuída a certas pessoas em face de funções públicas exercidas, entre estas pessoas os parlamentares, assegurando uma série de regalias e prerrogativas excepcionais em relação às demais pessoas, colocando as pessoas a quem se lhe atribui semelhantes prerrogativas ou regalias, sob proteção pessoal.<sup>3</sup>

De Plácido e Silva utiliza, indistintamente, os termos imunidade e privilégio. Não é raro inclusive se encontrar quem utilize, equivocadamente, a sinonímia para identificar estes dois termos.

Se imunidade e privilégio se confundem por traduzirem uma reserva feita às franquias parlamentares, também acabam provocando a ira de uma consciência democrática, onde a idéia de existirem cidadãos privilegiados desperta a argumentação que evidencia uma contradição frente aos princípios constitucionais em vigor, mormente o da igualdade.

Lembrando o episódio histórico da revolução francesa, por exemplo, vai-se constatar que uma das reivindicações fundamentais dos revolucionários franceses de 1789 era exatamente a eliminação das desigualdades jurídicas, das distinções, prerrogativas e privilégios que atingiam apenas os nobres e seus designados.

---

<sup>3</sup> DE PLACIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. 2 ed., vol. II. São Paulo, Forense, 1967, p. 803

Segundo Aurélio Buarque de Hollanda<sup>4</sup>, a palavra privilégio tem sua origem no latim, “*privilegiu*”, e significa uma vantagem que se concede a alguém com exclusão de outrem e contra o direito comum. Tem sido utilizado para indicar um direito próprio que a lei assegura, excepcionalmente, à pessoa, em face do cargo ou da função ocupada.

Pode-se afirmar que se a palavra ficou indelevelmente marcada na consciência comum foi pelo seu significado, primeiro de dignidade ou regalia pessoal atribuída a determinadas pessoas, em virtude de seu nascimento ou de sua origem, para usufruí-las em caráter excepcional ou como exceção do Direito comum. Depois, por guardar irremovível impregnação egoística e anti-social.<sup>5</sup>

Ao conceder aos parlamentares esta prerrogativa, consagrada no direito constitucional brasileiro através dos tempos, se busca garantir aos representantes do povo a liberdade e autonomia necessária ao bom e fiel desempenho do mandato.

Assim, conceituar liberdade também é fundamental para que se entenda o espírito e a extensão dos termos supramencionados e do próprio instituto em questão, antes mesmo de se considerar os desdobramentos da própria imunidade.

Sampaio Dória afirmou:

*Não há, provavelmente, dois políticos, ou, mesmo dois sociólogos, que pensem da mesma sorte sobre o que seja liberdade, e o que seja autoridade. Uns, porque não se libertam de certas idéias preconcebidas; e outros, por não darem às palavras mestras, que usam, significação inequívoca.*<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> HOLLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio Eletrônico – Séc. XXI*. São Paulo: Nova Fronteira e MGB informática, 1999. 1 CD-ROM.

<sup>5</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Imunidades parlamentares*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982. p. 60

<sup>6</sup> DÓRIA, A. de Sampaio. *Direito Constitucional – Curso e Comentários à Constituição*. Vol. I. 3ª ed.. São Paulo, Comp. Ed. Nacional, 1953. p. 31.

Buscando uma significação inequívoca para liberdade, destaca-se a forma que Aurélio Buarque de Hollanda<sup>7</sup> conceitua liberdade, no âmbito da filosofia:

*Caráter ou condição de um ser que não está impedido de expressar, ou que efetivamente expressa, algum aspecto de sua essência ou natureza. Quanto à liberdade humana, o problema consiste quer na determinação dos limites que sejam garantia de desenvolvimento das potencialidades dos homens no seu conjunto -- as leis, a organização política, social e econômica, a moral, etc. --, quer na definição das potencialidades que caracterizam a humanidade na sua essência, concebendo-se a liberdade como o efetivo exercício dessas potencialidades, as quais, concretamente, se manifestam pela capacidade que tenham os homens de reconhecer, com amplitude sempre crescente, os condicionamentos, implicações e conseqüências das situações concretas em que se encontram, aumentando com esse reconhecimento o poder de conservá-las ou transformá-las em seu próprio benefício.*

Já para o termo autoridade, que se coloca em posição diametralmente oposta, podemos encontrar que significa um “direito ou poder de se fazer obedecer, de dar ordens, de tomar decisões, de agir. Por autoridade ainda se pode entender aquele que tem tal direito ou poder. Os órgãos do poder público. Aquele que tem por encargo fazer respeitar as leis; o representante do poder público. Pode ser ainda o poder atribuído a alguém. O indivíduo de competência indiscutível em determinado assunto”.<sup>8</sup>

Para Sampaio Dória<sup>9</sup>, nas democracias estáveis, liberdade é o poder que os indivíduos têm de fazer tudo o que eles mesmo, como povo, não se tenham proibido por lei, sendo autoridade o poder coletivo de estatuir a lei, e torná-la respeitada.

Já o art. 4º da Constituição Francesa de 1798, segundo Dória, dizia:

<sup>7</sup> HOLLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio Eletrônico – Séc. XXI*. São Paulo: Nova Fronteira e MGB informática, 1999. 1 CD-ROM

<sup>8</sup> HOLLANDA, Aurélio Buarque de. *Op. cit.*

<sup>9</sup> DÓRIA A., Sampaio. *Op. cit.*, p. 31.

*A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudique a outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não têm por limites senão aqueles [sic] que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo destes mesmos direitos. Estes limites não podem ser determinados senão pela lei.<sup>10</sup>*

A liberdade é pressuposto básico para a atuação eficaz do parlamentar, garantia considerada fundamental para o desempenho das funções inerentes à representação dos interesses daqueles que o elegeram, para sua atuação como autoridade. A imunidade, como se verá pela evolução histórica do instituto, aparece como forma de garantir esta liberdade.

Duas são as espécies de imunidade que a doutrina costuma identificar: a imunidade material e a imunidade formal.

### **1.1.1 A imunidade material**

A imunidade material, ou real, é a que implica na subtração de toda a responsabilidade penal, civil, disciplinar e política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos, também identificada como *irresponsabilidade*<sup>11</sup>. Protege o parlamentar, o congressista, no que tange àqueles atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício as funções no congresso, sendo passíveis dessa tutela apenas os comportamentos dos parlamentares no exercício efetivo de suas funções, no parlamento ou fora dele.

---

<sup>10</sup> DÓRIA, A., Sampaio. *Ibidem*. p. 34 e 37.

<sup>11</sup> FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 6. ed. Ampl. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1983, (p. 465), citando Richard Jaeger, diz que a imunidade seria a irresponsabilidade funcional do Deputado, não podendo ser processado judicial ou disciplinarmente pelos votos que emitiu ou pelas palavras que pronunciou quando no uso de suas funções. Tratadista alemães como Jaeger e Giese chamam a imunidade material de indenidade, segundo a expressão de Schmid.

Nelson Hungria destaca que nas opiniões, palavras e votos não se poderá identificar, nas ações do parlamentar quando no exercício de suas funções, qualquer dos chamados crimes de opinião ou de palavra, como os contra a honra, incitamento a crime, apologia de criminoso, vilipêndio oral a culto religioso, e outros crimes<sup>12</sup>, pelo fato de que a imunidade material não possibilita a consideração dos crimes nos casos admitidos. O fato típico deixa de configurar o crime, pelo fato da norma constitucional afastar a incidência da norma penal.

No intuito de conceituar e analisar o instituto, sob a égide da constituição de 1967, Damásio de Jesus destaca que a imunidade material é causa funcional de isenção de pena. Dizia que os parlamentares “desde que cometido o fato no exercício da função, não respondiam pelos chamados delitos de opinião ou de palavra”. Conclui o autor dizendo que nos casos citados e diante da imunidade penal, “os deputados federais e os senadores ficavam livres do inquérito policial e do processo criminal”.<sup>13</sup>

A imunidade material é prerrogativa concedida aos parlamentares para o exercício de sua atividade com a mais ampla liberdade de manifestação, por suas palavras, nas discussões, debates e pelo voto.

Destaque-se que a garantia da imunidade material atinge também os atos do parlamentar fora do recinto destinado para sua atuação. Além disso, a imunidade material possui eficácia temporal permanente ou absoluta, de caráter perpétuo, pois pressupondo a inexistência da infração penal, mesmo após o fim da legislatura, o parlamentar não poderá ser investigado, incriminado ou responsabilizado.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. Rio de Janeiro, Forense, 1978. vol. I, p.188.

<sup>13</sup> JESUS, Damásio E. *Questões Criminais*. 4ª ed., São Paulo, Saraiva, 1988, p. 53.

<sup>14</sup> MORAES, Alexandre de. Imunidades Parlamentares. *Revista Brasileira de ciências criminais*. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, n.21, p. 52-53, janeiro-março 1998.

### 1.1.2 A imunidade processual ou formal

A imunidade processual ou formal garante ao parlamentar que este não será processado ou permanecerá preso sem a devida autorização da sua respectiva Casa Legislativa.

Como se verá quando da abordagem da evolução histórica do instituto, os franceses também utilizavam o termo “inviolabilidade” para denominar a imunidade formal. É importante que se destaque desde já que esta terminologia tem conotação diversa da que se apresenta no nosso texto constitucional, como destacam alguns autores, entre eles Pinto Ferreira<sup>15</sup>, que diz:

*Como geralmente há uma grande influência do direito francês sobre o pensamento jurídico brasileiro, é conveniente atentar-se na oportunidade de uma confusão de terminologia, pois o art. 53 do texto magno brasileiro fala de inviolabilidade, não no sentido da inviolabilidade do direito francês, mas no de irresponsabilidade, no dito direito da República francesa.*

À inviolabilidade, entretanto, como conceito constitucional se aproxima da imunidade material, já que esta denota a proteção aos deputados contra possível violência dos demais poderes constitucionais ou até mesmo do cidadão comum no que tange às ações no âmbito do efetivo exercício do mandato.

Pinto Ferreira<sup>16</sup>, agora citando Laferrière, afirma que a imunidade formal consiste em que, durante as sessões, ou mesmo pela duração do seu mandato, os

---

<sup>15</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. 2º V. São Paulo. Saraiva, 1990. p. 635.

<sup>16</sup> FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 6 ed. Ampl. e atualizada, São Paulo, Saraiva, 1983. p. 504.

membros do Parlamento não podem ser demandados penalmente ou presos em razão de uma infração estranha ao exercício da sua representação, senão com autorização preliminar da Câmara a que faz parte. Já para Jaeger, citado por Pinto Ferreira, a imunidade é a inviolabilidade pessoal do deputado garantida pela Constituição. Ele não pode ser demandado ou preso por atos puníveis senão com a autorização da Dieta, exceto se for preso em caso de flagrante delito ou no curso do dia seguinte.

No que concerne ao domínio, duração e efeitos da inviolabilidade, pode-se afirmar que quanto ao domínio atinge os crimes e delitos; o tempo de duração é todo o mandato, cessando apenas na eventualidade de um flagrante delito e seus efeitos são de ordem pública, podendo a Casa respectiva autorizar ou negar a demanda, sendo a decisão, em ambos os casos, insuscetível de reforma judicial, desde que em consonância com os dispositivos da legislação em vigor.

## **1.2 A Origem do Instituto**

É a história dos povos que justifica o surgimento dos princípios e institutos que orientam e regram o seu comportamento e, por consequência, determinam as suas leis.

Foi a história e o direito europeu que consolidaram as imunidades parlamentares, em que pese uma certa divergência doutrinária quanto à origem exata do instituto.

### 1.2.1 A imunidade parlamentar na história da Inglaterra

Não se pode afirmar categoricamente onde se originou o instituto da liberdade parlamentar. Pinto Ferreira<sup>17</sup> afirma que o instituto tem sua consolidação histórica no direito público europeu. Cita também a divergência existente entre autores, no que tange a esta origem. Complementa dizendo que se para Hans Kelsen as imunidades surgiram na época medieval, para Paul Bockelmann se trata de um fenômeno do Direito Continental Europeu. Afirma ainda que para Duguit, teria surgido como norma do direito objetivo, quando da Declaração de Direitos da Inglaterra (1689).

Se foi basicamente o Direito Europeu que consolidou o instituto da imunidade parlamentar, pode-se afirmar também que esta já existia entre os romanos. Basta citar que as pessoas dos tribunos e dos edis, seus auxiliares, eram inatingíveis, invioláveis, “*sacrosanctas*”, tendo o povo romano outorgado-lhes por Lei esta inviolabilidade e, para torna-la irrevogável, santificou-a com um juramento (*les sacrata*), chegando a punir com pena de morte os atentados contra esta regulamentação. É importante frisar que esta inviolabilidade garantia o tribuno no exercício das suas funções ou fora delas, obstando sua acusação, prisão ou punição.<sup>18</sup>

É certo também que se a civilização greco-romana não ignorava de todo a existência das prerrogativas, estas se manifestavam de uma maneira ainda bastante rudimentar.

É no fim da Idade Média que o instituto toma forma mais definida. A sua

---

<sup>17</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentário à Constituição Brasileira*, Op. cit., p. 629.

<sup>18</sup> MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 48.

origem pode ser buscada efetivamente na Inglaterra, e não no direito continental europeu. Pinto Ferreira<sup>19</sup> cita a opinião de Carl Wittke, no ensaio *Imunidade Política*, dizendo que a teoria da imunidade política pode ser rebuscada na história inicial do Parlamento britânico, um corpo que tinha originariamente funções judiciais e legislativas ao mesmo tempo.

Foi em meio aos conflitos contra a coroa inglesa que se efetivou o instituto. No início, as imunidades se originavam da autoridade do Parlamento como um corpo judicial e não como uma entidade legislativa. Mais do que imunidades, os privilégios parlamentares estavam acima da jurisdição das cortes ordinárias, e foi só com a lenta evolução que o direito parlamentar passou a ser reputado como uma parte independente e separada da consagrada *Common Law*.

A doutrina distingue os dois tipos de imunidade que existiam na Inglaterra: liberdade de opinião, de troca de opiniões e de debate (*freedom of speech*) e a inviolabilidade pessoal, ou imunidade à prisão arbitrária. (*freedom from arrest*). Esta distinção vem sendo feita por tratadistas clássicos e atuais.<sup>20</sup>

A liberdade de opinião (*freedom of speech*) era o direito que assistia ao parlamentar de não ser levado aos tribunais em função dos pronunciamentos, das opiniões, dos votos proferidos no exercício de suas funções no parlamento. Era uma garantia contra eventuais perseguições.

Maitland e Laferrière fizeram estudos históricos a respeito da origem da liberdade de palavra no Parlamento. Mostraram que alguns deputados foram condenados por causa de seus votos. Citam o caso de um Deputado, de nome *Strode*,

---

<sup>19</sup> FERREIRA, Pinto. *Ibidem*, p. 630.

<sup>20</sup> FERREIRA, Pinto. *Ibidem*, p. 630.

que foi preso, processado, e ainda obrigado a pagar uma multa, pela *Stannary Court* de Devon, por haver apresentado um projeto sobre minas de estanho, relativo à jurisdição da dita Corte. Em consequência disso, em 1512, foi votada uma lei decidindo que qualquer processo dirigido contra um membro do Parlamento em razão de um comentário, discurso, ou declaração qualquer sobre uma matéria no Parlamento, seria considerado nulo e de nenhum efeito<sup>21</sup>.

A Lei de 1512 não demorou a ser questionada. Porém, através de uma resolução, os membros da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes declararam que a Lei de 1512 era geral, aplicava-se a todos os deputados. Mais tarde, em 1541, numa ação inédita, o presidente da Câmara considerou a liberdade de palavra e a intercalou como um dos privilégios antigos da própria casa.

Pinto Ferreira, o renomado mestre pernambucano<sup>22</sup>, desta vez citando Maintland, autor da *História Constitucional da Inglaterra*, afirma que, em 1593, o direito que tinha um membro da Câmara dos Comuns era apenas de declarar sim ou não, não podendo discutir matéria religiosa. Teria sido por atuar neste “campo proibido” que foi preso o deputado de nome Morice. Não era raro a própria Câmara vacilar, às vezes, na proteção dos seus membros, como no caso de Peter Wentworth, que foi preso em 1576, por ter discursado abusivamente, questionando justamente sobre a liberdade necessária nos debates.

A discussão sobre o que muitas vezes ainda é considerado um privilégio, até os dias de hoje, na época teve uma última investida direta. Em 1629, na discussão sobre o caso do Dep. John Eliot, a Câmara dos Comuns decidiu que a Lei de 1512

---

<sup>21</sup> FERREIRA, Pinto, *Ibidem*.

<sup>22</sup> FERREIRA, Pinto. *Ibidem*.

sobre os privilégios parlamentares tinha validade geral. A consagração definitiva da liberdade de debate foi consolidada no *Bill of Rights* de 1689, estatuinto que “a liberdade de palavra ou debates ou procedimento no Parlamento não será impedida ou questionada em nenhuma Corte ou lugar fora do Parlamento”.<sup>23</sup>

Este dispositivo pode ser considerado como aquele da norma objetiva de onde derivou a imunidade parlamentar relativa à liberdade de debates na Inglaterra.

Os privilégios, as liberdades e franquias dos membros da Câmara dos Comuns também foram alvo das investidas da monarquia inglesa, que hostilizava todos os membros que iam contra seus interesses. Procurava não permitir que assumissem posições determinadas, ou quando já as possuíam, tratava de retirá-las. Também tratava de fazer com que se encarassem determinados opositores como inimigos pessoais.

Já a *freedom from arrest*, que tinha como fito evitar que os parlamentares fossem detidos, ou ainda, tornar sem efeito os mandatos de prisão expedidos contra os parlamentares no direito inglês, tem em 1603 o que pode ser considerado como primeiro caso histórico. Sir Tomas Shirley, “este membro da Câmara dos Deputados foi aprisionado numa das prisões de Londres, chamada *Fleet*. A Câmara determinou que o *Warden* ou guardião soltasse o deputado. Não foi atendida. Então determinou a expedição de mandado de detenção contra o guardião. Com isso foi solto o deputado, e então a Câmara deu liberdade ao guardião”.<sup>24</sup>

O Direito Inglês do século XVII previa a prisão por dívida. Pinto Ferreira destaca:

*O principal motivo da inviolabilidade parlamentar na Inglaterra, da chamada freedom from arrest, era justamente impedir a prisão por dívidas.*

---

<sup>23</sup> FERREIRA, Pinto. *Ibidem*, p. 631.

<sup>24</sup> FERREIRA, Pinto, *Ibidem*.

*Mas, como advertem May em sua Prática Parlamentar, Anson na obra 'Lei e prática constitucional inglesas' e Laferrière no seu 'Manual de direito constitucional', a dita prisão desapareceu na Inglaterra, de sorte que a franquia é limitada. Laferrière esclarece: 'Os ingleses não consideram que a qualidade de parlamentar possa tornar-se obstáculo no exercício da justiça penal'. May adverte: "A Câmara não admite mesmo que o santuário de suas muralhas proteja um de seus membros contra a ação da lei penal". Apenas se um membro do Parlamento é preso por um motivo penal, o juiz deve avisar à Assembléia. Destarte a freedom from arrest não tutela a prática dos crimes, é tampouco ineficaz contra as prisões preventivas, ainda ineficaz com relação às prisões por desobediência aos tribunais (contempt of Court), e nem tampouco protegeu deputados durante a última guerra mundial, quando presos por motivo de segurança, segundo a Lei da Defesa Nacional.<sup>25</sup>*

A prisão por dívidas foi abolida na Inglaterra em 1689. A partir daí, lá a imunidade formal, ou processual, entrou praticamente em desuso, justamente onde a extensão das prerrogativas sempre esteve limitada pela necessidade a que correspondem.<sup>26</sup>

De maneira que, no tocante à liberdade de debate, se encontra na Inglaterra a força tradicional do instituto, porém, no que concerne à inviolabilidade parlamentar, foi no direito continental europeu da França que o instituto se consolidou.

### **1.2.2 A Imunidade parlamentar na França**

Foi no direito público francês que apareceram as origens das imunidades dos parlamentares nos processos criminais.

Na França pós-revolução, um Decreto de 20 de junho de 1789 proclamava

<sup>25</sup> FERREIRA Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5 ed., São Paulo, Revista Editora dos Tribunais, 1971, p. 456.

<sup>26</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Imunidades Parlamentares*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982. p. 78.

que a pessoa de cada Deputado do “*Tercier État*” era inviolável. Qualquer indivíduo, organização, tribunal, magistrado ou comissão que durante ou depois das sessões parlamentares ousasse perseguir, investigar, prender ou fazer prender em função de alguma proposta, parecer ou discurso, proferidos pelo parlamentar no uso de suas atribuições seriam considerados traidores da nação e culpados por crime capital. A Assembléia Nacional estabelecia que nos casos precedentes deveriam ser tomadas todas as medidas necessárias para investigar, perseguir e castigar os responsáveis, instigadores e executores.

Garcia<sup>27</sup> destaca que havia a necessidade de garantir, de uma forma ou outra, uma certa imunidade aos parlamentares, imunidade esta que estava presente no panorama político antes da convocação dos “Estados Gerais” e formava uma parte das preocupações de um importante setor da intelectualidade revolucionária. Destaca ainda que esta preocupação se originava no conhecimento dos políticos da época no que concernia às prerrogativas inglesas e na descrição das regras de funcionamento do Parlamento inglês, feitas por Mirabeau.

O Decreto de 26 de junho de 1790 complementa o anterior e o sistema como um todo, referindo-se especificamente à imunidade em processo criminal, decretando, segundo Esmein<sup>28</sup>:

*Os deputados à Assembléia Nacional podem, nos casos de flagrante delito, ser presos, em conformidade com a lei: que é possível mesmo (exceto nos casos indicados pelo decreto de 23 de junho de 1789) receber queixas e realizar inquéritos contra eles, mas não podem ser julgados por nenhum juiz antes de que o Corpo Legislativo, à vista das informações e das provas, tenha decidido que há lugar para a acusação.*

---

<sup>27</sup> GARCIA, Eloy. *Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*. Madrid, Editorial Tecnos SA, 1989, p. 29.

<sup>28</sup> EISMEIN, A. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*. Paris, Recueil Sirey, 1928, 8 ed., vol. II, p. 419.

A Constituição Francesa de 1791 ratifica as disposições dos decretos, mantendo, na essência, o texto dos decretos citados. A transcrição quase literal determina o que pode ser considerado como uma graduação a mais na hierarquia das leis, conferindo maior status à imunidade parlamentar.

Naquele momento da história francesa há uma transição do velho para o novo regime, da soberania do monarca para a soberania da Nação. É retirado o poder concentrado numa pessoa, num ente corpóreo, e transferido para um ente mítico, não corpóreo, onde a expressão da vontade se dá através da representação parlamentar. Assim, o órgão encarregado e capaz de tornar efetivo, fazer presente e atuante a vontade deste novo sujeito titular da soberania é a Assembléia Nacional. Na reunião dos representantes do povo é que se materializa a essência da concepção do Estado, um fator diferencial para aquele momento e para o instituto que se firma.

Havia também uma preocupação no parlamento da época no sentido de se evitar que, em função de uma certa confusão que não raramente se fazia entre Assembléia Nacional e Nação, a Assembléia pudesse usurpar os direitos concernentes à Nação.

Com a aprovação definitiva da Constituição revolucionária evidenciando a força da divisão de poderes que se tornou uma marca da vida política francesa, o Parlamento continua ocupando um papel preponderante, ocupando de fato, mesmo que não de direito, no todo do conjunto político uma posição de destaque em relação aos demais poderes. Naquele momento histórico pode-se identificar uma aproximação maior entre a Nação, como sujeito de poder constituinte que enfrentou o poder absoluto do monarca e o derrotou, assumindo esta aquele posto também de uma

maneira absolutista, porém com um traço distintivo: a identificação política do povo consigo mesmo e no seu Estado.

Eloy Garcia<sup>29</sup> afirma que para garantir de maneira jurídica esta supremacia fática, impedindo que os demais poderes, servindo-se de vias indiretas ou de subterfúgios mais ou menos engenhosos, ousem desafia-lo, o Parlamento reclamará em seu nome, mas em benefício de seus membros, uma das marcas da soberania, a imunidade. Destaca ainda que a terminologia empregada pelos revolucionários parecia apontar na direção de uma aproximação com o velho axioma absolutista, que dizia que “o rei não pode fazer mal”. Não se utilizava o termo “imunidade”, e sim a palavra “inviolabilidade”, no sentido de ressaltar que o Parlamento, como os monarcas absolutos, situava-se acima e a margem da Lei.<sup>30</sup>

Eismen-Nezard, analisando a mesma terminologia aplicada, destacam que esta foi utilizada também em outras constituições francesas. Ressalta-se que seria uma expressão imprópria, que poderia suscitar idéias exageradas e falsas, remetendo a consideração de que o parlamentar, em princípio, estaria fora do alcance das leis.

*Ao invés de imunidade parlamentar se diz algumas vezes inviolabilidade, os membros das assembléias representativas eram declarados invioláveis. É uma linguagem que foi utilizada por algumas Constituições francesas. Mas é uma expressão imprópria que denota idéias exageradas e falsas. Poder-se-ia deduzir que o representante é um príncipe, fora do alcance da ação das leis.<sup>31</sup>*

---

<sup>29</sup> GARCIA, Eloy. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>30</sup> GARCIA, Eloy. *Ibidem*, p. 32-33.

<sup>31</sup> Au lieu d'immunité parlementaire on dit quelquefois inviolabilité, les membres des assemblées représentatives étant déclarés inviolable. C'est un langage qu'ont même employé certaines Constitutions françaises. Mais c'est là une expression impropre et qui éveille des idées exagérées et fausses. On pourrait en déduire que le représentant est en principe soustrait à l'action des lois. (Garcia, E. *Ibidem*, p.33).

Não se pode afirmar que havia um consenso na França da época quanto à extensão do termo inviolabilidade. Se uns pretendiam que esta atingisse o âmbito das relações representante/representado, outros não a admitiam fora das relações de poder, posto que uma das finalidades essenciais do instituto é garantir a natureza política, e não jurídica, dos laços que ligam o Parlamentar aos que ele representa, evitando que estes possam exigir judicialmente as contas por suas ações no parlamento.

A igualdade entre os poderes é o mote central de toda a discussão sobre imunidade na França pós-revolucionária.

Robespierre, num discurso datado de 25 de junho de 1791, afirmava que é impossível imaginar que um tribunal qualquer, sem um prévio consentimento da nação, possa incriminar ou julgar um deputado, sob pena de se arruinar o edifício da liberdade pública. Defendia seu entendimento de que a inviolabilidade não era, em absoluto, um privilégio, e sim algo que se distingue do direito comum vigente para os outros cidadãos, descendendo do princípio segundo o qual nenhum centro de poder poderá elevar-se por cima do corpo representativo da nação, nenhum sujeito poderá decidir os destinos dos deputados, cabendo à Assembléia estabelecer e fazer cumprir esta garantia, sob pena de ver este poder subordinado a um poder inferior, que para amedrontá-lo terá que simplesmente acusar os Representantes da Nação.<sup>32</sup>

O que se pode destacar quanto ao instituto da imunidade parlamentar, no que tange à abordagem francesa e à contribuição para a evolução do mesmo, é a influência liberal inglesa.

---

<sup>32</sup> GARCIA, Eloy. *Ibidem*, p. 35.

Contudo, foi na França que nasceu um modelo de imunidade que encontrou sua razão de ser no dogma da soberania parlamentar, evidenciando a ruptura com o monarquismo e tudo o que ele representava, buscando garantir a representação popular, sua autonomia e legitimidade.

*(...) o direito público europeu do século XIX conhece um segundo modelo de imunidade que, não obstante coincidir com o anterior em certos aspectos mecânicos e funcionais, aspectos que em boa medida imita, difere notadamente dele, quando se relaciona com as necessidades históricas que é chamado a satisfazer, necessidades que naquela ocasião vêm determinadas pela confluência do princípio monárquico com o princípio representativo.<sup>33</sup>*

Se nada se resolveu absolutamente no século XVIII, o modelo de imunidade que se desenvolveu na França, recebendo influências de outras realidades políticas e sociológicas, apresentando no século XIX uma evolução determinada pela dinâmica da sua realidade histórica, permaneceu como referencial incontestado para a análise e abordagem do instituto, atingindo a realidade constitucional brasileira e sua evolução, que passamos a abordar no tópico seguinte.

### **1.2.3 O histórico da imunidade parlamentar nas constituições do Brasil**

O instituto da imunidade parlamentar acompanha a evolução histórica das constituições brasileiras. Restringindo ou ampliando sua abrangência, as constituições procuraram garantir a autonomia do poder legislativo.

---

<sup>33</sup> GARCIA, Eloy. *Ibidem*, p. 37.

A Constituição do império, outorgada em 25 de março de 1824, tinha características inteiramente liberais, inspirou-se nos projetos de Antônio Carlos e Martin Francisco, bem como nas Constituições Francesa de 1814 e na Portuguesa de 1822. Introduziu o “Poder Moderador” e o princípio já conhecido da “dissolução da Câmara dos Deputados” pelo Imperador<sup>34</sup>.

Esta Constituição tem uma exceção, que mesmo não mantendo uma relação direta com o tema objeto deste trabalho merece destaque, é o fato de manter no seu texto a mácula histórica da manutenção da escravidão em nosso país. Também trazia no seu texto tanto a previsão legal da imunidade do parlamentar, no que concernia às suas ações, palavras e votos enquanto no desempenho de suas funções no parlamento (imunidade formal), quanto a sua imunidade enquanto no exercício do mandato, impedindo sua prisão, excetuado o caso de prisão em flagrante delito “de pena capital”, segundo o próprio texto, exigindo que sua Câmara de origem desse a competente autorização para que fosse processado criminalmente (imunidade material).

Dizia o texto constitucional, no artigo 26: “Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções”.

Já o artigo 27 era enfático: “Nenhum senador, ou deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital”.

Encerrando a abordagem do instituto, a Constituição do Império, no artigo 28, dizia: “Se algum senador ou deputado for [sic] pronunciado, o juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se

---

<sup>34</sup> JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977. p. 72.

o processo deva continuar, e o membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.”

A constatação que se faz pelas leituras dos artigos da Constituição do Império é que os parlamentares tinham uma imunidade ampla, o que concede ao instituto uma significativa sustentação histórico/teórica na nossa organização constitucional.

A Constituição 1891, primeira Constituição Republicana, em seus artigos 19 e 20, previa também as imunidades material e formal. Os parlamentares continuavam invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Tinham também a garantia de que não poderiam ser presos nem processados criminalmente, sem a devida e prévia licença dos seus pares, salvo em caso de flagrante de crime inafiançável. Vejamos o texto constitucional na íntegra:

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

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

A parte final do artigo 20 da Constituição da República apresenta uma singularidade que, segundo Pinto Ferreira<sup>35</sup>, a divorciava da boa técnica das imunidades, pois admitia a renúncia da imunidade processual, desde que o congressista optasse pelo julgamento imediato, bastando para tanto que a autoridade processante

---

<sup>35</sup>FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5 ed., São Paulo, Revista Editora dos Tribunais, 1971, p. 468.

lavrasse o termo da renúncia para comunicá-la, posteriormente, à Assembléia a que pertencesse o parlamentar. O autor também destaca que não é esta a norma geralmente seguida. Poucos são os países que a consagram, entre eles, na Europa, a Suíça.

Ruy Barbosa ao comentar o artigo 20 da Constituição de 1891, num texto publicado no Jornal do Brasil, em 1893, questionava qual era a sua inteligência intuitiva, defendendo que indubitavelmente ele se estendia a todo e qualquer representante da nação, independente da profissão que exercesse. Fazia este comentário, pois entendia haver uma dúvida quanto à possibilidade de extensão do instituto ao militar no exercício do mandato e que viesse a cometer um delito, pois o artigo 20, na sua última parte, referia-se a casos caracterizados pela possibilidade de pronúncia, elemento que, segundo Ruy Barbosa<sup>36</sup>, não se conhecia no processo militar. Destaca o autor que outra não poderia ser a intenção do legislador, para quem essa garantia:

*(...) pessoal na sua incidência, é impessoal, institucional, nacional na sua razão de ser e no seu objeto. Não é um privilégio individual do representante: é um apanágio coletivo da representação. Não é um interesse de ordem particular, mas um princípio de ordem pública. Por consequência, não conhece distinções de pessoas; ou de fatos. Há de, portanto, abranger necessariamente na esfera da sua tutela todos os membros da corporação, para abrigar integralmente a instituição, que ela representa.*

E complementa:

*O espírito da disposição constitucional, pois, nos está indicando a sua verdadeira hermenêutica. Ele compreende por igual os delitos civis e os militares. O princípio estabelecido para os primeiros deve indicar-nos a solução natural nos segundos.*

---

<sup>36</sup> BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Coligidos e ordenados por Homero Pires, vol. II, São Paulo, Saraiva & CIA, 1933, ps. 51-53.

Ao encerrar seu artigo, o mestre Ruy Barbosa destacou que perante as imunidades parlamentares não há militares ou paisanos, havendo unicamente representantes da nação. Tanto um como o outro, assim como o Senador ou o Deputado, seriam, em virtude do instituto, submetidos ao foro comum.

A Constituição de 1934, considerada por Pinto Ferreira<sup>37</sup> bastante avançada em relação a sua época, também abordava o instituto das imunidades parlamentares de maneira ampla e genérica.

O Artigo 31 dizia: “Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato”, consignando a imunidade material. Já no artigo 32 se apresentava a imunidade formal.

Dizia o texto legal:

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

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

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

Na Constituição de 1934 o benefício atingia também os Senadores, havendo a previsão legal no artigo 89, §2º. Destaque-se que no recesso legislativo uma parte do Senado continuava funcionando como Seção Permanente, tendo competência, conforme o artigo 92 da mesma Carta Magna, para “deliberar, *ad*

---

<sup>37</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. vol. II, São Paulo, Editora Saraiva, 1990, p. 645.

*referendum* da Câmara dos Deputados, sobre o processo e a prisão de deputados e sobre a decretação do estado de sítio pelo Presidente da República”.

Em se considerando o momento histórico, merece destaque o parágrafo segundo do artigo 32. O legislador preocupou-se em igualar os deputados, civis e militares, incorporados às forças armadas, determinando a sua sujeição às leis e obrigações militares. Interessante é a comparação deste parágrafo com a redação do artigo 46 da Constituição de 1946, como veremos adiante, quando se condicionará a incorporação de Deputados e Senadores à aprovação prévia das respectivas casas legislativas.

A história do Brasil viveu um momento delicado em 1935. A revolução comunista de 35, mesmo tendo sido sufocada em pouco tempo, fez com que a Carta de 1934 tivesse curta duração. A exemplo do que acontecia na época dos monarcas, o poder executivo para controlar a situação tratou de calar as “bocas malditas”.

Os representantes dos partidos de esquerda no Congresso Nacional foram perseguidos e muitos chegaram a ser presos, submetidos à violência, sem que para tanto houvessem cometido qualquer delito que não contrariar os ditames dos partidos de direita e defender os ideais tidos como comunistas. Muitas prisões ocorreram somente por motivos políticos, como a dos Deputados João Mangabeira e Domingos Velasco, mais tarde membros do Partido Socialista Brasileiro. O crime do Deputado Mangabeira teria sido requerer *habeas-corpus* para alguns presos políticos, que teriam sido realmente torturados pela “polícia política”.

Talvez o melhor retrato desta época possa ser obtido pela obra de Graciliano Ramos, “*Memórias do cárcere*”, ele mesmo vítima de violência e de um

vexame histórico<sup>38</sup>. Quando muito havia para proteger, para exigir da força do texto constitucional, pode-se perceber que este estava a serviço de uma elite que muito se aproximava da combatida monarquia, em palavras e ações.

A Constituição de 1937, fruto de um golpe e que introduz o Estado Novo de Vargas, alterou o tratamento das imunidades parlamentares. Mesmo prevendo os dois tipos presentes até então nas constituições anteriores, possibilitava a responsabilização do parlamentar por calúnia, difamação, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime, mantendo-as pró-forma, sem garantir qualquer aplicabilidade quando não houvesse interesse das forças dominantes. Assim, dissolvidos os partidos políticos e nunca se instalando o Congresso, de nada adiantavam as ditas imunidades.<sup>39</sup>

Cláudio Pacheco, praticamente narrando o texto constitucional de 37, no que concerne ao instituto da imunidade parlamentar, afirma:

*Se tivesse funcionado o Parlamento que vinha instituído na Constituição de 1937, estariam restringidas as imunidades dos seus membros, pois estava estipulado nos seus arts. 42 e 43 que somente durante o funcionamento das Câmaras os seus membros não podiam ser presos ou processados criminalmente, sem licença delas, salvo caso de flagrante em crime inafiançável e que, se somente perante a sua Câmara respondiam os membros do Parlamento pelas opiniões e votos que emitissem no exercício de suas funções, não ficavam isentos de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime. Em retrocesso, prescrevia-se ainda que, em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem pública ou social, podia qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.<sup>40</sup>*

---

<sup>38</sup> FERREIRA, Pinto. *Ibidem*, p. 645.

<sup>39</sup> FERREIRA, Pinto. *Ibidem*, p. 646.

<sup>40</sup> PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1965, p. 257.

Partindo do princípio de que sem a liberdade de pensamento e a capacidade de emití-lo não há Poder Legislativo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses de um povo, a Constituição de 1946, numa clara ênfase do Poder Constituinte às vantagens do sistema pluripartidário, volta a consagrar regras mais democráticas quando trata a questão das imunidades, retomando as clássicas e consagradas prerrogativas dos parlamentares. Abordava o instituto nos artigos 44 , 45 e 46, prevendo tanto a imunidade formal quanto a material.

Vejamos o texto e o entendimento do instituto na Constituição de 1946:

*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 a prévia licença de sua câmara.*

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

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

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

Fica evidente e Pontes de Miranda<sup>41</sup> confirma que enquanto o art. 45 é regra de direito constitucional processual formal, o art. 44 é regra de direito constitucional processual material.

Se no art. 44, que trata da imunidade material, se “irresponsabiliza” o deputado ou senador pelos seus atos no efetivo exercício do mandato, o art. 45 lhes

---

<sup>41</sup> MIRANDA, Francisco Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4 ed, vol.II, Rio de Janeiro, Editor Borsoi, 1963, p. 406-409.

acoberta a personalidade, imunizando-os no que tange à sua participação como parte no processo penal.

O consagrado autor utiliza os termos inviolabilidade pessoal e irresponsabilidade legal, restringindo seu comentário à regra de direito processual material, pois por ela se sabe que a opinião do deputado ou senador é livre, que os chamados crimes de opinião não o alcançam, que a regras do Código Penal e de outras leis, sobre a manifestação do pensamento, até a tribuna não chegam. E complementa dizendo que se não se abre o processo é porque todo processo supõe regra de direito material que incida e se tenha de aplicar; e, na espécie, não há exatamente regra de direito material. A lei material exclui o crime mesmo.<sup>42</sup>

A Carta de 46 estabelece os limites do que se poderia chamar de “irresponsabilidade” do parlamentar. Esta se aplica ao que se profere ou escreve no exercício do parlamento, às ações inerentes à atividade do parlamento e nos locais em que este se manifesta, no ambiente das respectivas câmaras, ou em qualquer lugar quando por incumbência delas.

Pontes de Miranda, na obra já citada, entende que é suscetível de aplicação penal, porém, a publicação do discurso que não foi dito, ou do trabalho que não foi apresentado à câmara, ou a qualquer das comissões, ou em desempenho de missão da câmara.

Se considerarmos, pela interpretação do texto constitucional de 46 que se poderia admitir uma queixa ou denúncia ante a prova efetiva de que esta foi decorrente de um ato ocorrido fora do exercício no parlamento, ocorreria a aplicação

---

<sup>42</sup> MIRANDA, Francisco Pontes de. *Op. cit.*

imediate da imunidade prevista no artigo 45. De natureza constitucional processual, esta não apaga nem exclui o crime, apenas impede a prisão, salvo na hipótese de tratar-se de crime inafiançável, e o próprio processo, caso esta fosse a decisão da maioria da câmara respectiva.

Interessante é notar a distinção das regras estampadas nos artigos 44 e 45, uma de natureza constitucional material, outra de natureza constitucional processual. Assim, pode-se concluir que a imunidade do artigo 45 ultrapassa os limites antes referidos dos trabalhos e funções inerentes ao parlamento. Afirmando que esta imunidade era processual, ela só poderia persistir enquanto durasse o mandato. Havendo o crime, do direito material, o processo é que restava impedido. Deixando o acusado de seu cargo em uma das câmaras, automaticamente deixava de existir a prerrogativa. O pedido de licença para se processar o parlamentar interrompia a prescrição, até que terminasse as funções para as quais aquele havia sido eleito. Assim, ainda segundo Pontes de Miranda, o juiz, diante da cessação da imunidade, leva adiante o processo, como se apenas dele se houvesse esquecido. O crime continuou desperto; só o processo dormiu. Já não é preciso consultar a Câmara do Deputados ou o Senado Federal. A prisão far-se-á quando por lei se deva fazer, e tudo mais assim ocorre.<sup>43</sup>

Somente se aplicava a imunidade prevista nos artigos antes mencionados quanto ao processo criminal, e não contra o processo civil ou administrativo, salvo nos pontos de direito civil, administrativo ou processual em que se ordenava a detenção do réu. Tampouco se estende a imunidade às pessoas da família do parlamentar.

---

<sup>43</sup> MIRANDA, Francisco Pontes de. *Ibidem*, p. 412.

Sendo pessoal, nada impedia que se condenassem os co-réus ou cúmplices, mesmo quando a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal negasse licença para processar o parlamentar. Havendo o crime, pela análise do texto constitucional, só o deputado ou senador eram imunes ao processo e à prisão.

Nos casos de crime de palavra, ou gestos, de que são imunes, materialmente, o deputado e o senador, o crime do cúmplice ou co-autor é punido à parte. Assim, em não havendo, em tese, o crime do deputado ou do senador perante o Poder Judiciário, haveria o da pessoa não-imune.

No entendimento de Pontes de Miranda<sup>44</sup>, se o deputado, ou senador, para cujo processo se deu licença, for condenado em última instância, com prisão por seis meses ou mais, entende-se que renunciou ao cargo (arg. ao art. 48, § 1º). Condenado por menor tempo, não se dá a vaga, de modo que se chame a substituí-lo o suplente.

O artigo 46, como já visto, diz que os deputados e senadores não poderão ser incorporados às forças armadas senão em tempo de guerra, e ainda assim, somente mediante aprovação de sua respectiva Câmara.

Para abordagem deste artigo, devemos antes considerar o que diz parágrafo primeiro do artigo 36, da mesma Constituição. Sendo expresso, diz que o cidadão investido na função de um dos poderes não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas na própria Constituição. Assim, o deputado ou senador, membro de um dos poderes federais, não poderia ser incorporado às forças armadas. É que o serviço militar é função pública, mas função do Poder Executivo, tanto assim que o presidente da República é quem (artigo 87, inciso XI) *privativamente* exerce o

---

<sup>44</sup> MIRANDA, Francisco Pontes de. *Ibidem*, p. 413.

comando supremo das forças armadas. Ora, o citado parágrafo primeiro é expresso, lançando a vedação de um cidadão exercer a *função* de outro dos poderes, que são entre si independentes. Esse entendimento é o que deflui do texto do suso referido parágrafo, de um rigor não deparado em outros diplomas.

Alcino Pinto Falcão é quem afirma:

*(...) a Constituição, pois, no artigo 46 abre uma exceção ao rigor inusitado do parágrafo primeiro do artigo 36; mas esta exceção só abrange a situação dos parlamentares, quando seria mais lógico que essa exceção viesse prevista no título IX (“Disposições gerais”) da Constituição, na altura mais ou menos do artigo 197 (“as incompatibilidades declaradas no artigo 48 estendem-se, no que for aplicável, ao presidente e ao vice-presidente da República, aos ministros de Estado e aos membros do Poder Judiciário”), de modo a alcançar, com pequena modificação de redação, os demais órgãos de poder<sup>45</sup>.*

Ainda segundo o entendimento de Falcão, o artigo 46 só tolera a incorporação dos deputados ou senadores *em tempo de guerra*. Em tempo de paz vale a proibição do referido parágrafo primeiro do artigo 36. O Autor, no mesmo texto, discorda da posição de Pontes de Miranda, que sustentava que em tempo de paz, e voluntariamente, o deputado ou senador poderia prestar serviço militar, o que, segundo seu entendimento, contrariava o disposto no texto constitucional. Da mesma forma, considerava “irrecebível” o que sustentava Carlos Maximiliano, que dizia que no caso de haver o deputado ou senador, mediante licença e em tempo de guerra, sido incorporado às forças armadas, mesmo assim continuaria a gozar de imunidade processual, mesmo para simples prisão disciplinar.

---

<sup>45</sup> FALCÃO, Alcino Pinto. *Novas Instituições do Direito Político Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1961. p. 152

Pinto Falcão concluía dizendo, enfaticamente, que a autorização para a incorporação leva à sujeição do foro e da disciplina militares.

A carta constitucional de 1967, inicialmente no que concerne ao instituto da imunidade parlamentar, pode-se afirmar que se limitou a reproduzir o texto das constituições anteriores, sofrendo depois algumas alterações. Dizia a Constituição de 67, no seu artigo 34:

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

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

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

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

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

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

A mesma Carta Magna de 67 consagrou as imunidades material e formal no art. 34. Previa a inviolabilidade do parlamentar quando no exercício do mandato, por suas opiniões palavras e votos (imunidade material) no *caput* do artigo, sendo que o parágrafo primeiro tratava da imunidade formal, quando exigia a licença da casa a que pertencesse o parlamentar sempre que houvesse a perspectiva de sua prisão ou processo.

Segundo Alexandre de Moraes<sup>46</sup>, esta constituição inovou ao permitir a concessão tácita de licença para o processo de parlamentar, ao prever que, se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento a respectiva Câmara não deliberasse sobre o pedido de licença, o mesmo seria incluído na “Ordem do Dia”, permanecendo durante quinze sessões ordinárias e consecutivas, quando então, em se mantendo inerte, ter-se-ia como concedida a licença.

O incomparável Pontes de Miranda, ao comentar a Constituição de 1967 no que tange ao instituto das imunidades parlamentares, aproveita muitas das considerações que fez ao abordar a constituição anterior, evidentemente que nos aspectos que a de 67 repetiu, ou evidenciou, a de 46. Contudo, este detalhe em nada retira o brilho inerente à lucidez e clareza com que este doutrinador trata do assunto.

Ao enfatizar sua credibilidade na importância da valoração do instituto das imunidades parlamentares, enquanto princípio democrático, Pontes de Miranda diz que é essencial à vida dos Congressos e Parlamentos que as correntes nele manifestadas se pronunciem, tendo liberdade para assim proceder, ou ter-se-ia simples “Conselho de Estado” em sistema unipartidário.<sup>47</sup>

E mais, que a Constituição de 1967, seguindo a de 1934 e a de 1946, vai ao ponto de ordenar que nas Comissões se atenda a representação proporcional dessas correntes (art. 32, parágrafo único), e que isso bastaria para frisar quão profunda foi a convicção do Poder Constituinte nas vantagens do sistema pluripartidário.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup>Alexandre de Moraes. Imunidades Parlamentares. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 6. n. 21. janeiro-março de 1998. p.49

<sup>47</sup>MIRANDA, Francisco Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Editora Revista do Tribunais.

<sup>48</sup>MIRANDA, Francisco Pontes de. *Op. cit.*, p. 05.

A primeira alteração do instituto ocorreu com a Emenda Constitucional nº01, de 17.10.69.

Depois, a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, alterou a redação do *caput* do artigo antes citado, excetuando os crimes contra a segurança nacional da proteção constitucional.

Dizia o artigo 34, agora com a alteração citada, que os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional.

Deve-se considerar que na vigência da Constituição Federal de 1967, com as alterações da Emenda Complementar 11/78, poderia o parlamentar ser processado, mas, depois de iniciada a ação penal, seu prosseguimento ficava na dependência da licença de seus pares. Porém, raramente a licença era concedida, o que acabava igualando as formas de imunidade material e formal.

Em 1982, a Emenda Constitucional 22 novamente alterou a redação do artigo 34, assim dispendo: “Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra”.

Foi a mesma Emenda Constitucional 22 que também alterou o conteúdo das chamadas imunidades parlamentares, determinando que desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os Membros do Congresso Nacional não poderiam ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, tendo sido extinta a licença da Casa respectiva como condição dar prosseguimento à ação penal contra congressista, de maneira que, oferecida à denúncia, ou queixa, seu recebimento

não estava mais condicionado a licença da Câmara ou do Senado para eventual continuação do prosseguimento criminal.

O legislador responsável pela alteração na Constituição acabou inovando em matéria de prerrogativas, quando determinou que nos crimes comuns, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderia, a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo. Assim, o legislador constitucional não criou uma causa de extinção do processo, mas sim sua suspensão.

Iniciado o procedimento criminal a Câmara ou o Senado poderiam impedir o seu prosseguimento. Essa causa de sobrestamento da ação penal tinha o mesmo efeito da antiga negativa de licença.

A deliberação do Senado ou da Câmara impedia que o processo tivesse prosseguimento. Entretanto, cessada, por qualquer motivo, a investidura do mandato, como seu término ou eventual cassação, o parlamentar perdia a prerrogativa processual, de modo que a ação penal, desde que ainda não alcançada a pretensão punitiva pela prescrição, poderia prosseguir.

A causa de sobrestamento do processo estava subordinada à duas condições: 1ª) deliberação pela maioria absoluta do Senado ou da Câmara; 2ª) Iniciativa da Mesa.

Importante também o destaque dado pelo ex-ministro, Ibrahim Abi Ackel, quando na Conferência proferida na Fundação do Instituto dos Advogados de Minas Gerais, quando afirmou que a Constituição de 67 não só manteve o prazo de 48 horas para a comunicação à câmara como introduziu no ordenamento constitucional três exigências novas: os prazos de 90 dias para a deliberação da Câmara, contado da data do recebimento do pedido de licença; ou de quinze sessões ordinárias, se no

prazo de 90 dias não deliberasse a Câmara; e finalmente a da licença tácita, se ao cabo de tal número de sessões ordinárias não houvesse deliberação<sup>49</sup>.

Apresentado este breve apanhado sobre as Constituições Brasileiras que antecederam a de 1988, sem a perspectiva, contudo, de esgotar as possibilidades de discussão das peculiaridades inerentes a cada uma, na abordagem do instituto e seus reflexos em outros dispositivos constitucionais, o foco de atenção agora se desloca para a abordagem do instituto na Constituição aprovada no Brasil, em 05 outubro de 1988.

---

<sup>49</sup> ABI-ACKEL, Ibrahim. Imunidades Parlamentares. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Inédita Editoria de Arte Ltda., 2000. p. 20.

**CAPÍTULO II**  
**A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**  
**FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E O INSTITUTO**  
**DA IMUNIDADE PARLAMENTAR**

**2.1 A Inviolabilidade e a Imunidade**

Como se pode concluir da abordagem histórica do instituto, tem-se a imunidade parlamentar como um privilégio declarado que suscita grandes desencontros conceituais, sobretudo entre a grande maioria dos menos afetos às especificidades do direito constitucional.

Não é de hoje que ocorre a divisão entre os defensores e os opositores do instituto, muitas vezes um avançando na abordagem conceitual do outro, na busca acirrada de uma melhor argumentação, mais convincente. Não é raro a confusão entre as terminologias tão pisadas e repisadas na abordagem ora proposta.

A leitura do artigo 53 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 deve ser feita distinguindo-se, como no trato do instituto nas outras constituições, a imunidade material da imunidade formal.

Para simplificar, opta-se pela diferenciação entre imunidade e inviolabilidade, comumente feita pela doutrina. É a precisa distinção destes dois termos e a adequada correlação com os conceitos expressos na Carta Magna que permitem uma maior

intimidade e um transitar mais preciso na discussão do instituto.

Partindo-se da conceituação vocabular básica, a acepção jurídica da palavra imunidade traduz os direitos, privilégios ou vantagens pessoais de que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce<sup>50</sup>.

Já o termo inviolabilidade designa a prerrogativa pela qual certas pessoas (como parlamentares e agentes diplomáticos estrangeiros) e certos lugares ficam livres da ação da justiça, atribuindo ainda como significado similar da palavra a própria terminologia “imunidade”<sup>51</sup>.

Doutrinariamente, tem-se que a inviolabilidade caracteriza-se pela exclusão do cometimento do crime por parte de Deputados e Senadores por suas opiniões palavras e votos, o que, como já se viu, é a conceituação de imunidade material.

Assim sendo, tem-se a inviolabilidade como um instituto excludente de ilicitude, nos moldes daqueles tratados pelo artigo 25 do Código Penal<sup>52</sup>, garantindo assim a irresponsabilidade civil e penal do parlamentar pelas críticas, denúncias, comentários e votos efetuados por estes no exercício do seu período legislativo, sendo a garantia efetiva do exercício de um mandato de forma irrestrita, podendo realizar os seus trabalhos sem qualquer tipo de receio, livre de eventuais censuras ou ameaças, sobretudo em função da previsão penal no que tange aos crimes contra a honra e os delitos de opinião, tudo sob o manto da proteção constitucional específica.

---

<sup>50</sup> HOLLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio Eletrônico – Séc. XXI*. São Paulo: Nova Fronteira e MGB informática, 1999. 1 CD-ROM

<sup>51</sup> HOLLANDA, Aurélio Buarque de. *Op. cit.*

<sup>52</sup> O artigo 25 trata da legítima defesa e tem a seguinte redação “ART.25 - Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.”

\* Artigo com redação determinada pela Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984.

Resumindo, 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.

O Supremo Tribunal Federal tem destacado nas suas decisões que a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material protege o parlamentar em todas as suas manifestações que tenham relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da própria casa legislativa<sup>53</sup>. Quando estas opiniões são exteriorizadas dentro do espaço destinado ao Congresso Nacional a prerrogativa constitucional se torna ainda mais evidenciada.

Raul Machado Horta, citando Barthélemy, complementa este entendimento, contrariando um pouco a tese da total “irresponsabilidade”, ao afirmar que o parlamentar “só estará sujeito, para correção dos excessos ou abusos, ao poder disciplinar previsto nos Regimentos Internos.”<sup>54</sup>

Já o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, em relação à natureza da imunidade material, ou inviolabilidade, para confirmar o que até agora se disse, afirma que esta se trata de “causa justificativa (excludente da antijuricidade da conduta típica), ou de causa excludente da própria criminalidade, ou, ainda, de

---

<sup>53</sup> RTJ 135/509; RT 648/318; RTJ 133/90.

<sup>54</sup> HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte. Del Rey, 1995. p. 597.

mera causa de isenção de pena, o fato é que, nos delitos contra a honra objetiva (calúnia e difamação) ou contra a honra subjetiva (injúria), praticados em razão do mandato parlamentar, tais condutas não são mais puníveis.”<sup>55</sup>

Ainda no que concerne à inviolabilidade, entende-se que esta atinge o parlamentar nas três esferas do poder legislativo, federal, estadual e municipal, eis que há uma limitação pré-determinada da esfera de possibilidade de sua aplicação, do seu âmbito restrito.

A imunidade, como a própria definição do Aurélio antes vista já denota, se apresenta como um manto mais largo, uma proteção maior, eis que não se limita às ações específicas da atividade parlamentar. Se não evita a possibilidade do crime, como na imunidade material, garante, por sua vez, a possibilidade de evitar o inquérito e o processo crime.

Uma primeira e significativa diferença é que esta não se estende aos parlamentares dos três níveis de poder, sendo reconhecida apenas em favor dos Deputados (Federais e Estaduais) e dos Senadores. É uma verdadeira excludente processual. Como visto anteriormente, é a imunidade formal que requisita a autorização do órgão a que pertence o parlamentar para que o mesmo possa ser processado.

Se por um lado a inviolabilidade abrange apenas os delitos de opinião ou os crimes contra a honra, a imunidade exclui ou proíbe o inquérito e o processo que tenha por fim apurar *qualquer tipo de delito* que envolva o parlamentar. O que se exige é que este já esteja investido no cargo para o qual foi eleito e somente durante

---

<sup>55</sup> MELLO Fº, José Celso. “A imunidade dos deputados estaduais”. *Justitia* 43/114.

este tempo é que esta prerrogativa lhe pertence, ao contrário da inviolabilidade, que pertence ao parlamentar mesmo depois que este já tenha cumprido o seu mandato, permanecendo a exigência de que o fato tenha ocorrido durante o pleno exercício de suas atividades, dentro do que estabelece a constituição.

## 2.2 A Interpretação do Artigo 53

A imunidade parlamentar atravessou períodos históricos conturbados, justificando sua presença nas cartas constitucionais. A mordaza e os exércitos do poder executivo muitas vezes lembraram histórias dos monarcas, que com tropas numerosas intentavam calar uma ou outra boca maldita.

O presente impunha a democracia como uma vontade do povo. O representantes, eleitos com a responsabilidade de elaborar a nova constituição, forjaram uma Carta Magna de cunho progressista, com destaque para as discussões que antecederam a redação de cada capítulo, consignando a participação dos setores organizados da sociedade em todo o processo.

A imunidade parlamentar permaneceu, esculpida no artigo 53 da Carta Magna brasileira de 1988, onde recebeu a seguinte redação:

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

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

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

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

§ 4º Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

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

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

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

Já no *caput* do artigo em foco encontramos termos que exigem uma interpretação mais apurada para uma melhor compreensão do instituto e sua abrangência.

Afinal, o que é, qual a abrangência do termo opinião?

Opinião é a expressão verbal de um juízo de valor. É um juízo valorativo ou axiológico sobre determinado assunto. 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.

Segundo Cretella Jr.<sup>56</sup>, a opinião se distingue da certeza precisamente pelo *assensus informis seu cum formidine contradictorii*, concepção esta que se refere, tão-só, ao sujeito que a emite. Ao emitir opinião, o emitente deve ter sempre em

---

<sup>56</sup> CRETELLA JR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2 ed., vol. V, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992. p. 2622.

consideração a possibilidade de ser contraditado, deve considerar que a sua tese terá uma inversa e que será sustentada por um opositor.

Como se viu na abordagem histórica do instituto, desde o Império os membros de cada uma das Câmaras eram invioláveis pelas *opiniões* que proferissem no exercício de suas funções (Constituição do Império, art. 26). Comentando esse artigo, Pimenta Bueno<sup>57</sup> afirma que os representantes da nação, para que possam desempenhar sua valiosas obrigações, devem ser invioláveis por suas *opiniões*, proferidas no exercício das funções parlamentares, assim no presente, como em todo o tempo. Sem essa garantia, ficariam sujeitos a incômodos, perseguições e reações. Quanto às opiniões emitidas fora do exercício das funções parlamentares, os Deputados e Senadores serão julgados como meros cidadãos, pois não representam os eleitores, e, se nelas houver crime, o infrator ficará sujeito ao direito comum.

O que se pôde constatar pelo histórico apresentado é que a liberdade de *opinião* do parlamentar já é uma tradição. Na Constituição de 1824 estava prevista no art. 26; na de 1891, no art. 19; na Constituição de 1934, art. 31; na de Constituição de 1937, art. 43; em 1946, art. 44; em 1967, art. 34; na Constituição de 1969, art. 32 e na Constituição de 1988 no art. 53.

Também é certo que sem a *liberdade de opinião* os interesses genuínos do povo não poderiam ser defendidos, no âmbito do Poder Legislativo, com ousadia, intrepidez, valor, coragem, bravura, destemor e do modo mais amplo possível.

Pela redação dada ao artigo e segundo a intenção dos constitucionais, os Deputados e Senadores são invioláveis pelas opiniões que emitirem no cumprimento

---

<sup>57</sup> BUENO, Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro, 1857, ed. de J. Villeneuve, 1ª. Parte, § 118)

do mandato. Em assim sendo, não poderão, em função da liberdade de expressão, ser presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença da respectiva Casa parlamentar.

Pelo dispositivo constitucional, tem-se que a opinião do parlamentar é livre, e não poderia ser diferente. O Deputado e o Senador estão imunes aos *crimes de opinião*. Não será aberto processo contra o parlamentar porque o direito formal pressupõe expressa regra de direito material.

Toda lei ou regimento que conflite com o artigo 53 será inconstitucional. O que se admite é que a presidência ou a Mesa da Casa parlamentar, seguindo determinação regimental, proíba a publicação de expressões inadequadas ao decoro, caracterizadas como imorais, grosseiras obscenas, caluniosas, injuriosas, descorteses ou insultuosas.

É também Cretella Jr.<sup>58</sup> que enfatiza o fato de que não há crime se o parlamentar, ao emitir *opinião*, comete injúria, difamação ou calúnia. Já o jornalista que lhe reproduz o pensamento não pode subscrever o que foi dito, sem mencionar a fonte e o emissor da opinião. Ao omitir o nome do Deputado, ou do Senador, faz sua a opinião alheia e por esta responderá, caso a idéia configure os crimes de injúria, difamação ou calúnia.

Os Deputados e Senadores, quando no exercício de suas prerrogativas, têm como responsabilidade imediata a incumbência de aprovar e autorizar muitos dos atos do Poder Executivo. A liberdade de opinião e o direito de dizer o que acharem necessário, na defesa dos direitos do cidadão, são prerrogativas básicas da atividade

---

<sup>58</sup> CRETELLA JR, José. *Op. cit.*, 2624.

dos parlamentares. Sem *liberdade de opinião* o parlamentar não conseguirá impor-se diante do Executivo que é detentor de um *poder de polícia*, centralizando a execução de atos e decisões que tem total interferência na vida de seus governados.

A Liberdade de opinião, no exercício das funções parlamentares, dever ser como é: ilimitada. Como também já se disse, deve ser externada no exercício da função parlamentar, nas salas das sessões, separadas ou conjuntas das duas Casas, por iniciativa própria, ou em resposta a perguntas feitas, ou mesmo rebatendo em qualquer parte do edifício do Senado ou da Câmara: da entrada às portas e janelas; na soleira, na escada, na saída, na rampa e até nas sacadas.

Se o discurso foi publicado é garantida a liberdade de expor, de distribuir, de divulgá-lo.

Entretanto, caso o discurso tenha sido escrito e não pronunciado; se o trabalho não foi oficialmente apresentado às Casas, ou às respectivas Comissões, ou à Mesa, ou em desempenho de missão não autorizada, o parlamentar não gozará da imunidade, sofrendo às conseqüências jurídicas do pronunciamento e a responsabilização civil e penal.

Da mesma forma, também não fica imune a opinião emitida fora do recinto, ou em desempenho não autorizado, como festas, manifestações, reuniões, aniversários, jornais, folhetos, panfletos, livros. Tudo por conta própria e não oficial.

Enfim, o extravasamento da opinião, por escrito ou de viva voz, extraparlamentarmente, empenha a responsabilidade penal e civil do emissor, Deputado ou Senador.

Caso o parlamentar esteja licenciado, a liberdade de opinião é limitada. Admite-se, no caso, a denúncia ou queixa somente se o denunciante ou querelante provar que o parlamentar não se encontrava na ativa, no desempenho das funções.

O mesmo Cretella Jr.<sup>59</sup> é que enfatiza que exceto no regime ditatorial de exceção, em 1937, quando, pela redação dada ao art. 43, a Carta Política serviu às finalidades do regime imposto, o que distanciou o Poder Executivo da tradição democrático-liberal que vinha manifesta no art. 26 da Constituição de 1824 e passara pela de 1891 (art. 19), a liberdade de opinião, confirmada em 1934, foi retomada depois do hiato de 1937, para restaurar-se, sem interrupção, em 1946 (art. 46), continuando em 1967, 1969 e em 1988.

Quanto à terminologia “*palavras*”, utilizada no texto constitucional, tem a conotação de expressões, que nada mais é do que a manifestação do pensamento, através da fala, escrita ou até mesmo de gestos.

É ainda Cretella Jr.<sup>60</sup> que lembra que a redação original da Carta de 1969, no artigo 32, fazia alusão aos “casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional”.

O conteúdo deste artigo foi várias vezes alterado. Primeiro, quando o artigo 34, da Carta de 1967, foi emendado em 1969, pelo artigo 32. Esta emenda excluiu da inviolabilidade as opiniões emitidas e as palavras pronunciadas que configurassem crime contra a honra ou que estivesse previsto na Lei de Segurança Nacional.

---

<sup>59</sup> CRETELLA JR, José. *Ibidem*, p. 2624.

<sup>60</sup> CRETELLA JR, José. *Ibidem*, p. 2627

A Emenda Constitucional nº 11, por sua vez, acobertou com a inviolabilidade os crimes contra a honra, limitando a exclusão aos crimes contra a segurança nacional, até que, por fim, a Emenda Constitucional nº 22, de 1982, declarou a inviolabilidade dos parlamentares, no que se relacionasse aos crimes contra a segurança nacional, voltando a regra da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que restabelecia a exceção, concernente aos crimes de calúnia, difamação e injúria, sob a denominação genérica, mas precisa, de crimes contra a honra.

A Emenda Constitucional nº 22, de 1982, ainda alterou esta passagem para outra, um pouco mais simples: “caso de crime contra a honra”, que, na linguagem técnica e rigorosa do direito penal, abrange as três e únicas figuras, capituladas nos artigos. 138, 139 e 140 do Código Penal, respectivamente, a *calúnia*, a *difamação* e a *injúria*.

Por outro lado, são os dispositivos regimentais que têm a incumbência de tentar evitar e coibir, com sanções e limitações específicas, a utilização e divulgação de palavras ou expressões chulas, feias, obscenas, impronunciáveis, grosseiras, imorais, proibindo-lhes até mesmo a publicação.

O texto constitucional fala ainda dos *votos*, estendendo também a estes a autonomia, a garantia e segurança da livre manifestação do parlamentar.

Ora, se os votos, favoráveis ou contrários, muitas vezes prescindem da manifestação do Deputado ou Senador, exigindo deste uma defesa ou um ataque, onde palavras e opiniões serão necessariamente utilizadas, outra não poderia ser a determinação expressa na Carta Magna.

O parágrafo primeiro do artigo 53 trata da diplomação do congressista, atribuindo-lhe, desde aquele momento, prerrogativas e privilégios. O diploma é para o congressista o que o título de nomeação é para o agente público.

É a partir da *expedição do diploma* que se estabelece um vínculo jurídico entre mandantes e mandatários. Ao mesmo tempo se firma o regime jurídico do Deputado, do Senador com o Congresso, garantindo-lhe direitos e impondo-lhe deveres.

A Constituição de 1891, no artigo 20 determinava que “desde o recebimento do diploma até a nova eleição” os Deputados e Senadores eram invioláveis, processualmente, regra que, em parte, foi adotada na Carta de 1934, artigo 32 e no artigo 45 da Carta de 1946 (desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte). Em 1969, “desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte” (art. 32 § 1º). Enquanto que a Constituição de 1891 marcava data certa para a cessação da imunidade processual dos eleitos (até nova eleição), a Constituição de 1934 fixava data incerta ou variável (até a expedição dos diplomas para a legislatura subsequente), já que expedição de diploma é fato que não coincide com recebimento de diploma.

A expedição de diploma é concretizada globalmente, conforme os Estados-membros que já terminaram as eleições, as apurações, as proclamações dos resultados, ao passo que o recebimento do diploma assinala termo inicial certo, incontestável. As Cartas de 1946, de 1967 e de 1969 assinalam como termo final a “inauguração da legislatura seguinte”.

Em síntese, a imunidade processual que, entre nós, é individual e pessoal, tem período de duração variável para cada congressista, principiando com o “recebimento do diploma”, e terminando em data certa para todos, encerrando-se, precisamente, no dia da “inauguração da legislatura seguinte”.

Sabe-se que o vocábulo legislatura designa o período de duração do mandato parlamentar. É o início do novo mandato que determina o final do anterior. No momento em que se inaugura determinada legislatura, termina a imunidade processual para todos os congressistas, sem exceção, mesmo para reeleitos, porque estes é que adquirem outra vez a imunidade processual, exatamente quando recebem novo diploma, ficando, assim, desprotegidos pela inviolabilidade durante o breve período que separa a “inauguração” que fecha o anterior, e o “recebimento”, que abre novo prazo para a inviolabilidade e para a imunidade da função para o qual foram eleitos, segundos os conceitos aqui já trabalhados.

O parágrafo primeiro é enfático ao afirmar que se o congressista cometer algum crime capitulado como *inafiançável* e for preso em flagrante, nesse caso, poderá ser preso, mesmo sem licença de sua câmara.

Qual o conceito que se tem de flagrante? Quais crimes são considerados inafiançáveis?

O Flagrante denota tudo o que é evidente, visto, registrado, anotado, no instante mesmo em que o fato ocorre.

O artigo 301 do Código de Processo Penal diz que *qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.*

Já o artigo 302 conceitua legalmente o termo, dizendo que *se considera em flagrante delito quem: 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.*

Assim, estado de flagrância é o momento em que se verifica o ato ou fato, ou aquele em que se registra ou se anota o flagrante. Estando em flagrante delito, qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes *deverão* prender quem quer que seja encontrado na condição prevista pelo dispositivo legal. Como se viu, considera-se em flagrante delito quem está cometendo a infração penal (1), acaba de cometê-la (2), é perseguido logo após pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração (3). Ou ainda, quando é encontrado, logo depois, com qualquer aparato que faça presumir a autoria da infração.

O Código Penal francês acaba sendo um pouco mais sintético e diz que *Flagrante delito* é aquele que acaba de ser ou que está em vias de ser cometido (art. 53), ao passo que delito não-flagrante é o que foi cometido há certo tempo. Deve-se destacar que há uma discussão doutrinária que busca resolver o alcance da expressão “logo depois”, que confere uma certa abstração, estendendo e reduzindo, conforme a abordagem, a aplicação do texto legal.

Parece evidente que o delito que está sendo cometido facilita a atuação das autoridades, tanto do poder executivo (polícia), como do poder judiciário quando

do julgamento do crime, posto que as provas do delito que está acontecendo acabam sendo mais fáceis de serem produzidas do que as daquele que acabou de ou irá acontecer. Não é difícil compreender porque esta distinção é relevante para a instrução do processo.

Como crime afiançável deve ser entendido aquele em que o infrator, mediante o pagamento de determinada quantia em dinheiro, pode responder o processo em liberdade.

Quando um Deputado ou Senador for preso em flagrante, por haver cometido um crime inafiançável, poderá ser preso por qualquer pessoa ou deverá ser detido pela autoridade competente.

No caso de crime inafiançável, não se pode esquecer que o âmbito da inafiançabilidade engloba os tipos penais referidos na também na Constituição, Artigo 5º, incisos XLIII e XLIV<sup>61</sup>.

A análise histórica da legislação brasileira demonstrará que o homicídio doloso é e sempre foi crime inafiançável. Outros delitos receberam primeiro uma capitulação para, mais tarde receber outra, como é o caso do peculato (artigo 312 do Código Penal) que, primeiro, foi concebido como inafiançável e, depois, como afiançável.

A abordagem do parágrafo primeiro exige ainda a conceituação de prisão.

---

<sup>61</sup> Art. 5º - (...)XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; (art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, com redação dada pela Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994 e Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que define os crimes de tortura).  
XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

Prisão é um substantivo que designa uma restrição à liberdade física homem, podendo ter a conotação de lugar específico para abrigar detentos ou ser concebida como fato. Incumbe salientar que somente o Estado tem o condão de determinar esta prisão, através das suas estruturas e dos seus agentes devidamente designados.

A terminologia se associa diretamente ao conceito de pena, conceito este que pode ser dividido em penas privativas e restritivas de liberdade. Estas, por sua vez, atingem a liberdade de locomoção, de maneira mais ou menos drástica.

Se a privação da liberdade significa o confinamento do indivíduo, impedindo-o de organizar a sua vida e afazeres, tampouco se relacionar com os seus ou praticar a sua profissão da maneira que bem entender. Aqui a prisão denota uma segregação.

Já a *Restrição de liberdade* é uma pena que não segrega o indivíduo, apenas lhe limita os movimentos.

Qualquer que seja o conceito de prisão, mais ou menos abrangente, não podem os parlamentares, durante a legislatura para a qual foram eleitos, ter qualquer restrição, por menor que seja, à liberdade de ir, vir e permanecer.

O artigo 53 é taxativo ao determinar que “os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos”. Limita-se, porém, ao ato material da “prisão”, mas não chega a impedir que o aparelhamento policial proceda a todas as diligências necessárias para apurar “os fatos”.

Crettela Jr.<sup>62</sup> ao indagar sobre o momento, a ocasião em que o parlamentar pode ser preso, faz uma interessante relação histórica com as previsões constitucionais:

*“Durante a sua deputação” (art. 27 da Constituição de 1824), “desde que tenham recebido diploma até a nova eleição” (art. 20 da Constituição de 1891), “desde que tiverem recebido diploma até a expedição dos diplomas para a legislatura subsequente” (art. 32 da Constituição de 1934), “durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento” (art. 42 de Constituição de 1937), “desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte” (art. 34, § 1º da Constituição de 1967), “durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem” (art. 32, § 1º da EC nº 1, de 1969). A EC nº 22, de 29 de junho de 1982, felizmente, restaurou a redação da Carta de 1967, alterada pela EC nº 1, de 1969, a única, dentre todas, desde 1824, que, interpretada a rigor, permitia que os Deputados e Senadores fossem presos, em determinadas ocasiões, desde que não fossem (a) os momentos da sessões, (b) a ida para as sessões e (c) o regresso das sessões. Nesse caso, o congressista em casa, indo para algum lugar ou deste voltando, poderia ser preso. “Não poderão ser presos membros do Congresso Nacional, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara”, diz o art. 34, § 1º, in fine, da Carta de 1967. A EC nº 1, de 1969, deixou de lado a prisão autorizada pelas Câmaras, ou seja, no regime da Carta de 1969, as Câmaras não podem conceder licença para a prisão de qualquer Deputado ou Senador.*

Segundo a própria Constituição, quem tem a competência para processar e julgar os membros do Congresso Nacional, nos crimes comuns, é o Supremo Tribunal Federal.<sup>63</sup>

O parágrafo primeiro do artigo em comento destaca ainda a necessidade de se obter uma prévia autorização da Casa Legislativa, a que pertença o parlamentar infrator, para que então possa ser recebida a denúncia do Ministério Público e iniciado o processo.

<sup>62</sup> CRETELLA JR, José. *Ibidem*, p. 2628.

<sup>63</sup> Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) (...); 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; (...).

Antonio Carlos Amorim<sup>64</sup> destaca que isto constitui um absurdo costume que sob o falso argumento de defesa da instituição, em pouquíssimos casos concede. Complementa o autor dizendo que a licença da Casa Legislativa constitui condição de procedibilidade da ação penal, mas a autoridade policial não está inibida de proceder a inquérito, ainda que não se trate de caso de flagrante de crime inafiançável.

E mais, em se tratando de crime afiançável, ainda que haja o estado de flagrância, o que resta à autoridade policial é proceder em inquisição e remeter as peças à apreciação do Ministério Público.

No caso do indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação, suspensa estará a prescrição do delito, enquanto durar o mandato. Este é o texto do parágrafo segundo do Artigo 53.

Assim, tanto na ausência de deliberação ou a própria negativa, nos casos da imunidade formal, suspensa estará a prescrição. Trata-se de um benefício estritamente pessoal e atinge somente o parlamentar, não favorecendo eventual partícipe que não o for.

Ainda pelo princípio da imunidade, o parlamentar que houver cometido o delito antes de ser diplomado, cujo processo ainda não chegou ao fim, com a expedição do diploma terá a suspensão do processo e também da prescrição da ação penal. O processo seguirá, ou iniciará com uma eventual suspensão do mandato e, obviamente, com o seu término. Caso o parlamentar seja reeleito tanto a suspensão do processo quanto da prescrição da ação serão mantidas. Assim, pode acontecer

---

<sup>64</sup> AMORIM, Antonio Carlos. A imunidade. *Revista Forense*, v. 330, abril-maio-junho de 1995, p. 20.

que em função de constantes reeleições o mandato de um parlamentar se extinga somente com a sua morte<sup>65</sup>.

No caso do vereador, que não é favorecido pela imunidade formal, que tenha cometido um crime, antes de ser empossado ou durante o seu mandato, este responderá o processo normalmente, até sua condenação ou absolvição.

O artigo 53, no seu parágrafo 3º, determina que em sendo verificada prisão em flagrante de parlamentar por delito inafiançável, a Casa respectiva deverá ser comunicada em vinte e quatro horas para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros “resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa”.

Os pressupostos da flagrância e da inafiançabilidade dispensam a prévia licença da Casa a que pertence o parlamentar infrator. O que o plenário pode resolver, por maioria simples de seus membros, é se a prisão deverá ou não ser mantida.

Antônio Carlos Amorim<sup>66</sup>, destaca que a notícia da prisão pode ser levada à respectiva Casa em 24 horas, embora possa a mesma decidir sobre seus efeitos em prazo bem mais dilatado, de acordo com o respectivo regimento interno, que, nestes casos, oferece grande elastério temporal até a chegada do respectivo projeto de resolução ao Plenário.

Um fator que deve ser destacado é o absurdo poder que tem o Parlamento de soltar quem foi preso em flagrante delito, tudo em manifestação não fundamentada, eis que é o também absurdo voto secreto que isto pode decidir.

---

<sup>65</sup> BARCELOS, Pedro dos Santos. Perda e suspensão de direitos políticos – perda e suspensão de mandato eletivo – inviolabilidade de vereador e parlamentar – imunidade processual. *Revista Jurídica*, n. 174, abril de 1992. pp. 24/25.

<sup>66</sup> AMORIM, Antônio Carlos. *Op. cit.*, p. 20.

Contudo, o controle parlamentar da prisão não tem o condão de dispensar o controle judicial previsto no artigo 5º, LXV. É o juiz que controla a juridicidade da prisão, aí sim em decisão fundamentada e submetida a recurso.

Amorim, com muita propriedade, destaca que a Casa parlamentar atua mediante critério de politicidade, sem fundamentação, em decisão irrecorrível, ainda que trate de caso que não guarde, em absoluto, qualquer relação com a atividade parlamentar.

É este verdadeiro privilégio que não coaduna com o legítimo pensamento democrático, dentro de um Estado Democrático de Direito e que será melhor focado quando se tratar, no presente estudo, das propostas e alterações da redação do instituto em comento.

Ao determinar, no parágrafo 4º, que os Deputados e Senadores serão submetidos julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, vê-se apenas a menção direta e a imediata relação com o artigo 102, parágrafo 4º da Constituição 88, que trata da competência do STF.

Contudo, deve-se destacar que o artigo 55, que fala sobre a perda do mandato pelo Deputado ou Senador, também no seu parágrafo 4º, aborda indiretamente o instituto da imunidade, pois condiciona os efeitos da renúncia do parlamentar, que muitas vezes serve de estratégia para evitar a suspensão dos direitos políticos, como aconteceu no caso recente dos episódios envolvendo os Senadores Antônio Carlos Magalhães e Jader Barbalho.

José Afonso da Silva<sup>67</sup> considera que os casos do artigo 55, III, IV e V, são de simples extinção do mandato, de forma que a declaração da Mesa diretora da respectiva Casa sobre a perda deste é meramente declaratória, pois é apenas o reconhecimento da ocorrência do fato ou ato de seu perecimento. Afirmar ainda que a Constituição não disse como se define a perda do mandato no caso em que o congressista perde ou tem suspenso os seus direitos políticos, mas, à evidência, que, nesse caso, a extinção do mandato é consequência direta daquele fato, não há nada mais a fazer, senão a própria Mesa da Casa do congressista reconhecer, por declaração, a perda do mandato.

Já o parágrafo 5º do artigo 53, mantém também outra prerrogativa que atinge os parlamentares, quando diz que estes não são 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.

Deve-se considerar que esta prerrogativa faculta ao parlamentar a opção de testemunhar ou não, de manter em sigilo ou não a sua fonte de informação. Trata-se, portanto, de uma prerrogativa facultativa.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>68</sup> ao comentar este parágrafo diz:

*Vale salientar que a faculdade aqui conferida apenas concerne às informações recebidas ou prestadas 'em razão do exercício do mandato', portanto, concernentes às funções do parlamentar. Em consequência, o congressista, como qualquer do povo, continua a ter a obrigação de colaborar com a justiça, depondo sobre o que por ela for reclamado. Assim como qualquer um deverá comparecer perante ela para prestar depoimento, quando isso lhe for solicitado, ou, pelo menos, requerer a dispensa invocando a norma acima.*

<sup>67</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. Da página 463/464 "Constituição na visão dos tribunais".

<sup>68</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição de 88. p. 49.

O parágrafo 6º do artigo 53 trata da incorporação às forças armadas de Deputados e Senadores, mesmo que militares e em tempo de guerra, condicionando-a à licença da Casa a que pertença.

Esta regra, como já se viu, vem da Constituição de 1934, sofrendo algumas alterações. O artigo 32, § 2º, daquela Carta Magna dizia que *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.*

Já o texto de 1946, no artigo 46, permitia a incorporação dos congressistas somente em tempo de guerra, condicionada também à licença da respectiva casa. Em 1967, a incorporação era facultada, tanto na paz quanto na guerra, pelo artigo 34, § 4º. A Emenda Constitucional 01/69 suprimiu a votação secreta para a concessão desta licença. Depois de integrado às forças armadas, como os demais integrantes, o congressista fica sujeito às hierarquias e à disciplina que lá vigem, cessando todas as suas imunidades.

O parágrafo 7º do artigo 53 fala sobre o estado de sítio e a permanência das imunidades dos congressistas nesta situação, condicionado a sua suspensão ao voto de dois terços dos parlamentares da respectiva casa, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso e que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Este parágrafo remete diretamente à leitura e interpretação dos artigos 137 e 139 da Magna Carta de 88.

O artigo 137 por tratar dos casos em que o Presidente de República, depois de ouvido o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, pode solicitar

ao Congresso a decretação do estado de sítio, que nada mais é do que a suspensão temporária de certos direitos e garantias individuais, traduzido também pela instauração de uma legalidade extraordinária, por tempo determinado que pode atingir área determinada ou todo o território nacional, objetivando preservar ou recuperar a normalidade constitucional, perturbada por crise ou fator interno, ou mesmo por guerra com estado estrangeiro .

Já o artigo 139 por limitar, depois de decretado o estado de sítio, as medidas que poderão ser tomadas contra os indivíduos.

Cretella Júnior<sup>69</sup> esclarece que ato incompatível com a execução da medida é toda a iniciativa do Senador ou do Deputado que se choque com o conteúdo dos incisos I a VII do artigo 139<sup>70</sup>, porque, nesse caso, haveria perturbação da aplicação do estado de sítio, além a violação de expressos incisos constitucionais.

### **2.3 A Repercussão Social do Instituto da Imunidade**

A sociedade tem sido regularmente surpreendida com notícias envolvendo parlamentares nos mais variados tipos de delitos. O Congresso Nacional nada mais

---

<sup>69</sup> CRETTELA JÚNIOR, José. *Ibidem*, p. 2.638.

<sup>70</sup> “Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: I – obrigação de permanência em localidade determinada; II – detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; III – restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; IV – suspensão da liberdade de reunião; V – busca e apreensão em domicílio; VI – intervenção nas empresas de serviços públicos; VII – requisição de bens. Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.”

é do que o espelho da sociedade, que lá se encontra representada e daquele órgão espera a concretização, em forma de legislação, de suas expectativas.

Assassinatos, estelionatos, tráfico internacional de drogas, furto e roubo de caminhões de carga são alguns dos delitos que, depois de investigados, já apresentaram entre seus autores e mentores cidadãos detentores de cargos eletivos na esfera federal, traduzindo também uma representação negativa que provocou e provoca a ira de uma minoria que acompanha os trabalhos lá realizados.

Em 1999 o Brasil foi escandalizado com a denúncia de crimes bárbaros que tinha como protagonista um deputado federal do Estado do Acre. Assassinatos envolvendo narcotráfico e outros crimes comoveram e chocaram a nação, chamando ainda mais a atenção para a conduta dos políticos, já tão desacreditados.

Outro fato que se deve considerar é que a Constituição de 1988, quando suprimiu a expressão “no exercício do mandato” ou “no exercício de suas funções”, que limitava a imunidade material e que os textos anteriores continham, tornou mais frágil a interpretação e a defesa do instituto perante a opinião pública. O que deveria ser uma garantia plena para uma atuação representativa irrestrita passou a receber a conotação de privilégio, distanciando-se da real finalidade do instituto.

Já em 1995, a justificativa da proposta de Emenda à Constituição n.º 34-B, do Dep. Domingos Dutra e outros<sup>71</sup>, dizia:

*O Instituto da Imunidade Parlamentar, instituído para garantir o livre, legítimo e lícito exercício da ação parlamentar, protegendo o parlamentar do arbítrio dos outros poderes e até mesmo do poder econômico, tem sido desfigurado e confundido com impunidade, na medida em que vem sendo desviado para servir de guarda-chuva a parlamentares acusados*

---

<sup>71</sup> Anexo I.

*de crimes como estelionato, homicídio, tráfico de drogas e outros ilícitos. A sociedade brasileira exige o fim desse privilégio.*

E continua o Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores do Maranhão:

*A imunidade parlamentar, tratada de forma genérica como está na Constituição, não pode subsistir, pois se constitui em fonte permanente de desgaste do Parlamento. Há, assim, necessidade de regulamentar os casos alcançados pela imunidade parlamentar como forma de resguardar os legisladores sérios, responsáveis, honestos e comprometidos com os reais anseios da sociedade brasileira.*

Inegavelmente foi a partir de 1995 que a discussão sobre a necessidade de adequação do artigo 53 se tornou mais freqüente.

Até o final da legislatura que se encerrou em 1994, o Supremo Tribunal Federal, a corte máxima do país, havia encaminhado à Câmara dos Deputados 89 pedidos para processar membros daquela Casa. Só um foi concedido<sup>72</sup>.

O Jornal *Folha de São Paulo*, do dia 28 de maio de 1995, publicou uma matéria onde o deputado federal José Luiz Clerot (PMDB-PB), que integrava a Comissão de Constituição de Justiça daquela Casa, já afirmava que a tendência da comissão era propor uma alteração mais profunda da Constituição, limitando a imunidade ao crime de opinião.

De acordo com o renomado jornal, até maio de 95 havia 26 (vinte e seis) pedidos de autorização do Supremo Tribunal Federal para processar deputados: 12 por crime comum e 14 (quatorze) por injúria ou difamação. Já no Senado o número

---

<sup>72</sup> Os pedidos de licença do STF geralmente ficam engavetados. O presidente do STF, Marco Aurélio, afirmou recentemente que poderão ser processados até mesmo os congressistas que tiveram licença negada pela Câmara ou pelo Senado. Em dezembro de 99, o Senado rejeitou, de uma só vez, um pacote de 14 ofícios do STF, entre eles o pedido para processar o senador Ronaldo Cunha Lima (PSDB-PB) por tentativa de homicídio contra o adversário político Tarcísio Buriti. "Quero um julgamento para pôr um ponto final no caso", disse Cunha Lima. O senador Luiz Otávio (PPB-PA) também será atingido. Há um pedido no Senado

era menor, num total de 09 (nove) pedidos, quatro (04) por crime comum e cinco (05) por crimes contra a honra.

Aliado aos constantes fatos negativos envolvendo parlamentares, muitos já utilizando a proteção do “escudo da imunidade” há algum tempo, veio a constatação evidenciada pela mídia e, por conseqüência, estendida à opinião pública, que os tempos eram outros e a imunidade parlamentar que antes era essencial no confronto entre a assembléia política e a autoridade do rei estava a merecer alguns retoques.

O “rei” já não podia mais, aleatoriamente, utilizar todo e qualquer expediente para garantir a mordaza ou as algemas dos legisladores. Nos tempos da mídia eletrônica e da informação digitalizada, onde a fibra ótica e os satélites se tornaram propulsores da notícia, o poder de intimidação do poder executivo se não desapareceu, assumiu outras condicionantes, com facetas distintas daquelas que se apresentavam nas origens do instituto em comento e justificavam sua existência com alcance estendido.

O que se exigia e se deve exigir das autoridades, em todos os níveis de poder, é uma transparência que justifique as ações e as posturas adotadas.

A crítica que se instala não visa atingir a imunidade material, considerada ainda pela maioria dos críticos e doutrinadores como essencial, mas sim a imunidade processual, também dita formal, impeditiva da instauração de ação penal contra parlamentar, senão mediante licença da Casa a que pertença, que como já se viu, em caso de a Casa responsável negar a licença ou não se pronunciar, provoca a suspensão do processo até o término do mandato, bem como a suspensão da prescrição.

---

para processá-lo por falsidade ideológica. 'Acho que é oportuno o fim da imunidade. O julgamento vai me dar um alívio', afirmou.” (Folha de São Paulo, 20/12/2001, p. A-19).

Esta espécie de imunidade parlamentar desapareceu na própria Inglaterra, país de origem do instituto, onde surgiu em decorrência da luta dos “Comuns” contra as prerrogativas absolutistas do poder real, ou ainda contra as prisões por dívidas, muitas vezes criadas para gerar conveniências às decisões almejadas pela realeza.

As entidades civis organizadas também cobravam uma reforma no artigo 53, limitando a imunidade dos parlamentares aos atos praticados em decorrência e no exercício do mandato. Dentre estas entidades, pode ser destacada a Ordem dos Advogados do Brasil, que tem assumido a vanguarda das questões polêmicas envolvendo governo e governados.

**CAPÍTULO III**  
**AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO**  
**DO INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR**

**3.1 A Crise Política e a Crise Jurídica do Instituto:**

**A Necessidade de um Novo Discurso para o Parlamento**

As notícias envolvendo parlamentares em crimes ou escândalos administrativos de grande repercussão social têm motivado discussões com relação ao parlamento e suas prerrogativas, anunciando também a crise do instituto da imunidade parlamentar e colocando-o sob o foco dos críticos e da mídia.

Ao se verificar os anais do Senado e da Câmara, no que concerne às solicitações de licença do Supremo Tribunal Federal para prisão ou processo de seus membros, constatar-se-á que o número insignificante de licenças concedidas revela efetivamente uma autoproteção dos parlamentares para com seus pares em vias de serem submetidos a processo ou prisão.

Para se ter uma idéia, durante o período entre o início da vigência da Constituição de 1946 e a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 1/69, que eliminou a imunidade relativa ao processo criminal, foram analisados pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados noventa e dois pedidos de licença, sendo que em apenas treze a Comissão deu parecer favorável ao pedido de licença e

em nenhum caso o Plenário da Câmara o aprovou<sup>73</sup>.

Esta tendência estatística não se alterou nos anos e legislaturas subseqüentes, tanto que em levantamento feito pelo presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, o deputado Nelson Pelegrino, constata-se que de 1995 a 1999 foram rejeitados 109 dos 137 pedidos de autorização para que deputados fossem criminalmente processados<sup>74</sup>.

Os dados mostram que a imunidade parlamentar tem propiciado atentatório regime de impunidade no país, enfatizando, sobretudo para aqueles que acompanham os trabalhos nas Casas Legislativas e para uma parcela mais crítica e intelectualizada da opinião pública, a necessidade da discussão sobre o instituto, sua abrangência, critérios e validade.

*É de ver que a recusa sistemática de licença desvirtua a finalidade da prerrogativa, instituída, a nosso ver, para colocar o congressista a salvo de prisões e processos tendenciosos, arbitrários, sem justa causa, frutos da paixão política de seus desafetos.*

*O espírito de solidariedade levado a extremos, que esta atitude revela, longe de angariar a simpatia, provoca o desfavor e a reprovação da opinião pública, em relação aos parlamentares, assim 'intocáveis' e às assembléias políticas, cujo comportamento não se coaduna com os princípios democráticos<sup>75</sup>.*

Pode-se identificar manifestações contrárias à manutenção do instituto no Brasil desde o início do século passado. Entre elas, destaca-se o posicionamento de João Barbalho, renomado constitucionalista dos tempos da República, que não se conformava com as prerrogativas dos parlamentares. Dizia o citado autor:

---

<sup>73</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Imunidades Parlamentares*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982. p. 73.

<sup>74</sup> PIOVESAN, Flávia. Prerrogativa ou privilégio? *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A3, 04 de jul 2001.

<sup>75</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*

*Num regime que o chefe do executivo dispõe de imensa força e prestígio que é inerente à realeza, é preciso fortalecer e amparar o elemento democrático; os representantes do povo precisam ser garantidos contra o rei, que sem isso os pode perseguir e anular. (...) É da essência do regime republicano que quem exerça uma parcela do poder público tenha a responsabilidade desse exercício; nele ninguém desempenha funções políticas por direito próprio; nele não pode haver invioláveis e irresponsáveis entre os que exercitam poderes delegados pela soberania nacional. (...) no domínio das idéias democráticas e na cessação daquele poder onímodo e avassalador (o poder real) a imunidade realmente não tem razão de ser, é irritante e obnoxia. Na República só a liberdade e a lei devem ser invioláveis'. (grifos no original)<sup>76</sup>*

Aurelino Leal e Amaro Cavalcanti, autores do mesmo período, também se alinhavam ao posicionamento de Barbalho.

Para Aurelino, as imunidades tiveram o seu papel na história, não concebendo que um cidadão elevado à categoria de representante do povo precisasse utilizar opiniões caluniosas ou pronunciar palavras que contivessem injúrias para desempenhar seu mandato.<sup>77</sup>

Já Amaro Cavalcanti entendia que a imunidade dos membros do legislativo, além de ser uma afronta ao princípio da igualdade de direitos na República, podia ainda ser aquilatado como um documento irrecusável da incapacidade política dos brasileiros aos olhos do estrangeiro<sup>78</sup>, o que não pode ser considerado como argumento afiançável, uma vez que esta discussão não é peculiaridade ou prerrogativa dos brasileiros.

A discussão a cerca do instituto, seus princípios norteadores, necessidade de manutenção como segurança da autonomia parlamentar ou alteração em função

<sup>76</sup> BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira*. Rio de Janeiro. F. Briguiet e Cia Editores. 1924, 2 ed. p. 93/94.

<sup>77</sup> LEAL, Aurelino *Apud* ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Op. cit.* p. 66.

<sup>78</sup> CAVALCANTI, Amaro *Apud* ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Ibidem.* p. 66.

da evolução histórica e seus reflexos na moderna democracia, como já se disse, acontece não só em nosso país.

Na França, em 1995 os deputados e senadores promoveram algumas alterações na Constituição de 1958. Uma das mudanças tratava das imunidades parlamentares, mantendo apenas a necessidade de autorização das respectivas Casas legislativas para os casos de prisão. O processo, a partir das alterações efetuadas, independe de qualquer autorização, podendo, entretanto, se assim o respectivo plenário decidir, ser suspenso até o término do respectivo mandato.<sup>79</sup>

Na Argentina, em setembro de 2.000, a Câmara dos Deputados aprovou uma alteração da imunidade dos parlamentares, nos moldes da mudança na França, em 1995.

Segundo o novo texto aprovado, os deputados e senadores seriam imunes apenas à prisão, não a processos judiciais. Vale salientar que esta mudança tinha um endereço certo, em se considerando que onze senadores estavam na mira do judiciário em função do escândalo da compra de votos durante a aprovação da reforma na legislação trabalhista ocorrida naquele país, em abril do mesmo ano. Esta alteração, por exemplo, retiraria do senado a responsabilidade de decidir sobre a retirada da imunidade dos parlamentares envolvidos.<sup>80</sup>

Se há uma expectativa na opinião pública nos dias atuais, quase sempre provocada pela mídia, que faz surgir manifestações doutrinárias e jurisprudenciais, na medida em que as decisões sobre as questões relativas ao problema ultrapassam

---

<sup>79</sup> FREIRE, Vinícius Torres. França aprova reforma na Constituição de 1958. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 agosto 1995.

<sup>80</sup> CHACRA, Gustavo. Argentina reduz imunidades parlamentares. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08 set. 2.000.

as paredes dos tribunais e atingem as ruas, nada mais natural do que se esperar uma manifestação legislativa em função da alteração dos conceitos sobre o tema na sociedade.

É a norma, a lei que determina a alteração de conduta a ser imposta. Na medida em que se modifica o ordenamento, muda a apreciação e o julgamento das condutas. Assim, da crise política se pode dizer que uma conseqüente crise jurídica se evidencia. Se as normas não mais correspondem ao que a sociedade espera e determina como a regra geral de conduta, cabe aos seus representantes promover as competentes alterações. A conseqüência lógica é que o judiciário também mude sua conduta e passe a julgar de acordo com a nova Lei.

A crise jurídica se manifesta quando as decisões, em que pese o respeito à lei em vigor, não mais satisfazem os anseios e expectativas da opinião pública. Quando a jurisprudência e a doutrina encontram dificuldades para fixar com precisão os limites do que podemos chamar de irresponsabilidade, frente aos novos conceitos que se impõem.

O instituto da imunidade, em determinado momento histórico, era uma ferramenta constitucional a serviço da defesa dos interesses dos cidadãos, na medida em que protegia a liberdade de expressão e autonomia dos seus representantes. O que agora se questiona é se esta proteção não deixou de ser necessária para se tornar abusiva, posto que se denuncia uma série de impunidades acolhidas sob o manto da imunidade. Este é um dos focos do que ousamos chamar de crise jurídica do instituto.

*A imensa maioria dos autores que se tem ocupado em estudar este tema, atribuem a crise da imunidade a toda uma série de corruptelas que de fato marcam o funcionamento prático da instituição, e não ao desmoronamento dos pressupostos constitucionais que a fizeram possível. Para este setor da doutrina, a solução da crise seria dada por uma modificação normativa – a introdução do silêncio positivo, o controle das decisões do parlamento pelo Tribunal Constitucional – que devolveriam as coisas para onde deveriam estar. Obviamente, a tese que aqui se sustenta é a contrária, isto é, que, havendo desaparecido total ou parcialmente os pressupostos que historicamente fundamentaram a imunidade parlamentar, sua sobrevivência se faz hoje por hoje mais que discutível e em todo o caso requer um reajuste político de suas funções, alcance e significado da instituição.<sup>81</sup> (tradução do autor)*

Não pode esperar que esta crise jurídica se resolva por si só. Estes problemas não se limitam apenas ao alcance de uma lei ou uma sentença, o que só reproduziria uma escala normativa da crise que também perpassa os fundamentos em que tradicionalmente se calcava a imunidade parlamentar, crise esta que por ser resultante de uma erupção histórica da ideologia democrática, somente pode ser compreendida e explicada a partir de postulados políticos.

Partindo da concepção de que há uma necessidade de se limitar a imunidade, deve-se compreender com minuciosa clareza a real extensão das essenciais prerrogativas parlamentares, sob pena de se macular a estrutura e funcionamento do parlamento.

Sendo de cunho político as primeiras investidas no sentido de se preservar, tanto o instituto quanto a soberania das Casas legislativas, são as ações dos próprios

---

<sup>81</sup> “La imensa mayoría de los autores que se han ocupado de estudiar este tema atribuyen la crisis de la inmunidad a toda una serie de corruptelas que de hecho lastran el funcionamiento práctico de la institución, y no al desmoronamiento de los presupuestos constitucionales que la hicieron posible. Para este sector de la doctrina, la solución a la crisis vendría dada por una modificación de la normativa – introducción Del silencio positivo, control de las decisiones del Parlamento por el Tribunal Constitucional – que volviera lãs cosas a donde deberían estar. Obviamente, la tesis que aquí se sostiene es la contraria, esto es, que, habiendo desaparecido total o parcialmente los presupuestos que historicamente fundamentaron la inmunidad parlamentaria, su supervivencia se hace hoy por hoy más que discutible y em todo caso requiere de um replanteamiento político de las funciones, lcançe y significado de la institución.” GARCIA, Eloy. Obra citada, p. 82.

parlamentares que devem orientar a mudança na sua postura e no discurso, no que concerne à aplicabilidade e fundamentação de uma nova imunidade a ser determinada. Certo é que a sociedade não admite mais a impunidade e cobra, cada vez mais, um posicionamento racional e ético dos membros de uma classe fundamental para a sobrevivência da democracia. É dos políticos a responsabilidade em fortalecer a política, aqui concebida como conjunto de objetivos que informam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução, ou ainda como habilidade no trato das relações humanas, com vista à obtenção de resultados desejados, alterando seu discurso e sua prática.

### **3.2 Propostas de Emenda à Constituição, no que tange ao Artigo 53, seus Parágrafos e Incisos**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pode ser considerada uma das mais progressistas do mundo ocidental. Apesar disso recebeu e recebe uma série de críticas. Inúmeras reformas e emendas foram e são exigidas. Muitas propostas de alteração da Carta Magna já foram aprovadas e outras tramitam no Congresso Nacional, entre as quais estão as que consideraram a problemática da imunidade parlamentar.

A Câmara Federal, em função de sua composição numerosa e eclética, tende a anunciar uma representação mais realista das expectativas da sociedade. É esta representação que determina o ritmo, o perfil de uma legislatura e que pode anunciar a mudança do comportamento de toda uma nação. Porém, foi no Senado

que surgiram as primeiras manifestações parlamentares no sentido de se alterar o artigo 53 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Neste tópico não se tem a expectativa de abordar todas as propostas de alteração do artigo 53 apresentadas, mesmo porque muitas se repetem na essência, com pequenos ajustes de redação. Abordaremos as mais significativas, procurando enfatizar o objetivo comum de recuperação do instituto da imunidade parlamentar e da credibilidade do Poder Legislativo, lembrando que é a Constituição Federal, no artigo 60, quem determina a forma e o procedimento legislativo no que tange às propostas de emenda à constituição.

A primeira proposta de emenda que se destaca é a de número 34-B, apresentada à Sala de Sessões da Câmara dos Deputados no dia 23 de março de 1995, de autoria do deputado Domingos Dutra e outros signatários. Esta proposta alterava a redação dos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 53, bem como a numeração dos demais parágrafos. Em consequência, alterava também a redação dos parágrafos 2º e 3º do artigo 55 da Carta Magna.

O parágrafo 1º do texto original do artigo 53 diz que os parlamentares não poderão ser presos nem processados criminalmente “sem prévia licença de sua casa”, salvo nos casos de flagrante delito. De acordo com a emenda proposta, o artigo 53, no seu parágrafo primeiro determina que o processo e o julgamento de membros do Congresso Nacional não dependeriam de licença da Casa a que pertencesse o parlamentar, salvo nos casos definidos em Lei Complementar.<sup>82</sup>

O parágrafo 2º trata da suspensão da prescrição do processo crime quando

---

<sup>82</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda Constitucional n. 34-B. 23 de março de 1995.

do indeferimento do pedido de licença ou ausência de deliberação. Segundo a proposta, numa clara complementação do parágrafo primeiro, o parágrafo segundo decretava que *desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional só poderão ser presos por crime inafiançável, devendo os autos do flagrante ser lavrado perante a autoridade judiciária competente, a quem cabe decretar a prisão e a formação da culpa, assistido pelo Ministério Público e por advogado de livre escolha do parlamentar.*

Em síntese, a proposta pouco alterava a essência do artigo 53, eis que não atingia a redação do seu *caput*.

A nova redação ainda acrescentava a exigência da participação do Ministério Público como assistente da formação da culpa, concedendo ao parlamentar o direito de constituir um advogado de sua escolha para representar seus interesses neste momento. Esta proposta pretendia suprimir um parágrafo, porém pouco alterava o instituto, em que pese a fórmula vigente. Se por um lado retirava a necessidade da licença prévia para o processo do parlamentar, num momento seguinte atribuía à Lei Complementar a competência de definir os casos que mereceriam a apreciação da respectiva Casa para a concessão prevista no texto original.

Por outro lado, não se pode deixar de considerar que a assistência obrigatória de um representante do Ministério Público e de um advogado designado pelo parlamentar, durante a prisão ou na formação da culpa pela autoridade policial, constituiria expediente que concederia uma outra espécie de prerrogativa ao parlamentar, que mais uma vez seria diferenciado do cidadão comum.

A alteração do artigo 55, mais precisamente nos parágrafos 2º e 3º, seria

simplesmente no que tange à numeração dos parágrafos do artigo 53 ali referidos.

A justificação desta emenda era embasada, basicamente, na necessidade de se diferenciar imunidade de impunidade, dizendo que esta era uma exigência da sociedade. Dizia também que a imunidade parlamentar, tratada de forma genérica como estava na Constituição, não poderia subsistir, pois se constituía em fonte permanente de desgaste do parlamento, havendo a necessidade de regulamentar os casos alcançados pela imunidade parlamentar como forma de resguardar os legisladores sérios, responsáveis, honestos e comprometidos com os reais anseios da sociedade brasileira.<sup>83</sup>

A Proposta de Emenda à Constituição de n.º 101, apresentada na Sala das Sessões em 23 de maio de 1995, de autoria do deputado Álvaro Gaudêncio e outros, buscava alterar somente os parágrafos 1º e 3º do artigo 53, suprimindo o parágrafo 2º e renumerando os demais.<sup>84</sup>

A intenção do parlamentar que apresentou a proposta e dos subscritores era eliminar a imunidade formal, permitindo que os detentores de cargo eletivo fossem processados. Eliminando o parágrafo segundo também não se falaria mais em “suspensão da prescrição”.

Entendiam os propositores que ao suprimir a necessidade da prévia licença para processar criminalmente os parlamentares, o Congresso Nacional estaria respondendo ao grande clamor do país por justiça, além de dispensar os seus

---

<sup>83</sup> BRASIL. *Op. cit.*

<sup>84</sup> Segundo a proposta, os parágrafos teriam a seguinte redação: § 1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão, sem a prévia licença de sua Casa, ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. § 2º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à respectiva casa, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

membros do constrangimento de decidir tais questões.

Ainda em 1995, mais uma vez num dia 23, só que do mês de junho, a deputada Célia Mendes e outros subscritores apresentaram a Proposta de Emenda à Constituição n° 178, que visava acrescentar um parágrafo 8° ao artigo em comento. Esta proposta foi apensada à de número 34/95. Dizia o texto do parágrafo que se pretendia acrescentar:

*§ 8° - As imunidades de Deputados e Senadores não incidem sobre a apuração de fatos definidos como ilícitos penais, ocorridos ou praticados no período antecedente à expedição do diploma, cuja apuração independará de prévia licença ou autorização de sua Casa tramitando em segredo de justiça.*

Numa justificativa mais elaborada que as demais até então apresentadas, os deputados subscritores diziam que o instrumento da imunidade parlamentar não poderia produzir efeitos retroativos, sobretudo proteger o parlamentar com relação aos fatos praticados antes da obtenção do mandato eletivo, sob pena de se macular o instituto.

*A intenção desse estado de coisas constitui (sic) exceção odiosa, sabido que é a infamante prática da 'compra do mandato', mediante a incidência do uso e abuso do poder econômico e de autoridade – nem sempre coibido – no curso da campanha eleitoral.*

*A investidura na condição de parlamentar e membro do Poder Legislativo não pode ilidir a aplicação da Lei processual e penal pois, o que a norma constitucional visa proteger é justamente a autenticidade da representação política, no interesse do regime democrático, preservando a independência do parlamentar, desde a expedição do diploma e até a inauguração da Legislatura seguinte, por suas opiniões, palavras e ações.<sup>85</sup>*

---

<sup>85</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n 178. 23 de junho de 1995. Anexo.

A justificativa da proposta de emenda nº 178/95 também dá ênfase a uma necessidade de se resgatar a credibilidade dos parlamentares, garantindo que a justiça possa seguir seu curso, responsabilizando igualmente o cidadão comum e aquele que foi distinguido com a confiança de determinado número de eleitores para representar os interesses da sociedade a que pertencem. Segundo o texto da justificativa, nada justifica que a justiça seja “tumultuada” em função de uma prerrogativa que não pode atingir os atos praticados antes da assunção de um mandato eletivo.

Diz ainda o mesmo texto, elaborado pela parlamentar signatária:

*Muito mais importante que a renovação ocorrida na composição do Congresso Nacional nas últimas eleições proporcionais é a constatação de que seus integrantes, como detentores de mandatos representativos possam efetivamente apresentar-se à Nação como dignos da outorga recebida, exibindo de forma límpida e transparente, vida pregressa que os legitimam para o exercício desse mesmo mandato.*

*E, é a própria Constitucional Federal quem assim o determina, pois, estabelecendo como princípio fundamental que ‘ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória’ (art. 5º, inc. XXXVII), bem como que ‘a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais’ (art. 5, XLI) acreditamos ser do próprio interesse pessoal do parlamentar que se mantenha aberta à sociedade e ao cidadão, a oportunidade para a instauração de investigação e do procedimento destinados a apurar a regularidade de seus atos precedentes à investidura no mandato pois, em contrapartida lhe assegurará o direito de regresso se e quando tais procedimentos se, apresentarem abusivos e infundados, manifestado de forma temerária ou de manifesta má-fé, com espírito de emulsão, motivação falsa, ou graciosamente, mero capricho ou erro grosseiro.<sup>86</sup>*

Ao focar, na parte final do parágrafo proposto, a tramitação em segredo de justiça, os propositores alegam que este procedimento visa impedir a proliferação de iniciativas descabidas, no intuito de preservar o mandato do parlamentar.

---

<sup>86</sup> BRASIL. *Op. cit.*

Ora, se o que se busca é a transparência e uma resposta para a justiça e para a sociedade dos atos praticados antes da diplomação, seria coerente que a proposta não estabelecesse qualquer diferenciação nos processos destes atos. É inconcebível que um detentor de mandato popular possa esconder suas posições atrás de um “voto secreto”.

Em 29 de setembro de 1997 é apresentada a Proposta de Emenda à Constituição de nº 518, de autoria do deputado Ibrahim Abi Ackel e subscrita por outros, também apensada à proposta nº 34/95<sup>87</sup>.

Esta proposta foi a primeira a apresentar uma alteração da redação do *caput* do artigo 53, intentando devolver ao texto constitucional e ao instituto da imunidade no Brasil a limitação desta às eventuais transgressões decorrentes das opiniões palavras e votos proferidos no exercício do mandato. Mais afinada com a real intenção da sociedade e refletida pelo corpo legislativo do Congresso Nacional, a própria fundamentação da proposta denota o amadurecimento da discussão do instituto entre os parlamentares.

Apresentando uma apurada evolução histórica, fruto da consulta aos textos de renomados doutrinadores sobre a questão, a proposta, segundo sua justificativa, tinha como finalidade inverter o procedimento estabelecido no parágrafo primeiro do artigo 53, tirando da Câmara e do Senado a obrigatoriedade da análise dos pedidos de licença para processar seus membros, oriundos do Supremo Tribunal Federal, podendo, contudo, depois de comunicado o fato pelo STF, por decisão absoluta de seus membros, suspender o processo.

---

<sup>87</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 518, de 24 de setembro de 1997. Anexo.

Esta proposta também pretendia eliminar a imunidade formal do ordenamento constitucional e, no seu artigo 2º, acrescentava ao artigo 96 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que trata da competência privativa dos órgãos do Poder Judiciário, um parágrafo único com a seguinte redação: *o foro especial por prerrogativa de função não prevalece sobre a competência de que trata a letra d do inciso XXXVIII do artigo 5º desta Constituição.*

De acordo com a justificativa apresentada, isto significaria dizer que os deputados, senadores e prefeitos acusados de crimes contra a vida seriam remetidos a jurisdição do Tribunal do Júri, como qualquer cidadão comum.

A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal se reuniu em 15 de setembro de 1997 e designou o deputado Nilson Gibson como relator das Propostas de Emenda à Constituição de nº 34/95 e das de nºs 101/95, 178/95 e 518/97, apensadas.

Este relator apenas subscreveu um parecer já apresentado pelo deputado Almino Afonso, relator anterior, na sua íntegra.

Segundo o voto do parecer, as propostas foram adequadamente apresentadas, todas com o *quorum* mínimo exigido pela Constituição e com observância dos demais requisitos formais. Contudo, o parecer apontou alguns erros de técnica legislativa, o que determinou a apresentação de substitutivos que apenas adequaram as propostas à técnica exigida. O voto do relator foi pela admissibilidade de todas as propostas em análise e, até então, aqui descritas.

A Comissão de Constituição e Justiça opinou unanimemente pela admissibilidade das propostas e dos substitutivos apresentados, isto em 16 de outubro

de 1997.

Em 18 de março de 1998, o deputado Severino Cavalcanti apresentou uma Emenda Substitutiva à PEC-34 de 1995.

Se por um lado esta proposta buscava restringir a aplicabilidade do instituto às ações inerentes ao parlamento, por outro evidenciava a imunidade formal aplicada também as estes delitos, atribuindo ao STF a prerrogativa de indeferir, liminarmente, os pedidos de processamento de qualquer membro do Congresso Nacional que tenha por fundamento a prática decorrente de manifestação do seu pensamento. Em que pese o conteúdo da proposta preencher os requisitos constitucionais, sua forma merecia adequações técnicas<sup>88</sup>.

Na Comissão Especial da Câmara Federal, em 25 de março do mesmo ano de 1998, o deputado Paulo Heslander apresentou um Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição 34/95, já com o número 34-A/95. Esta proposta mantinha a imunidade formal, restringia os efeitos do instituto ao exercício do mandato e mantinha a prerrogativa de foro, alterando apenas o *caput* e o parágrafo primeiro e, conseqüentemente, a redação dos parágrafos 2º e 3º do artigo 55.

Considerou o proponente que as varias propostas que tramitavam na Câmara Federal buscavam caminhos que revelavam diferenças e peculiaridades, tendo o objetivo comum de valorizar o Poder Legislativo, estabelecendo uma relação de confiança entre seus membros e a sociedade, onde garantias e prerrogativas por ele consideradas necessárias não se confundissem com privilégios corporativos ou elitistas, nem servissem para acobertar crimes. É do texto da justificativa:

---

<sup>88</sup> BRASIL. Câmara do Deputados. Emenda Substitutiva à PEC -34 de 1995, de 18 de março de 1998.

*A análise do conjunto e de cada uma dessas iniciativas, sem desmerecer as virtudes e elevados propósitos que as identificam, revela, entretanto, que, ora se excedem no corretivo, e, ao tentar o saneamento do problema apontado, descaracterizam e tornam inócuo o instituto, ora se desviam do alvo verdadeiro, ora apenas tangenciam o cerne da questão.*

*Assim, não nos parece melhor equacionamento do tema sujeitar a processo criminal o congressista, como regra geral, e abrir exceção apenas para casos definidos em lei complementar, como querem os arautos da PEC 34/95, seja por deixar a tutela do mandato às maiorias eventuais, seja pela elasticidade de situações que se poderiam imaginar como justificadoras da submissão do parlamentar à jurisdição criminal, invariavelmente em prejuízo da imagem do Poder e da autonomia de seus membros<sup>89</sup>*

Entende ainda o proponente que a idéia de inverter o ônus de conseguir a decisão da Casa a que pertencer o congressista, no que se refere ao prosseguimento da ação penal, transferindo-o, em última análise ao próprio acusado, através da Mesa ou de partido político, deixaria igualmente o congressista integrante de legenda minoritária entregue à própria sorte, em função da necessidade decorrente da busca de alianças e apoio de outras siglas partidárias, “a um alto custo político”, para conseguir a suspensão do curso do processo, no que não deixa de ter razão o deputado proponente.

O ponto de convergência da proposta é, indubitavelmente, a restrição do alcance do instituto às ações inerentes ao mandato.

Ainda em março de 1998, mais precisamente no dia 26<sup>90</sup>, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, esgotado o prazo para a apresentação de emendas, passou a apreciar a PEC n° 34-A/95 (apensadas as de n°s 101/95, 178/95 e 518/97).

O parecer assinado pelo deputado Jaime Martins<sup>91</sup> faz um minucioso histórico das propostas de alteração do artigo 53 apresentadas até então na Câmara.

---

<sup>89</sup> BRASIL. *Op. cit.*

<sup>90</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 34-A, de 1995, apensos PEC 101/95, PEC 178/95 e PEC 518/97. Parecer da Comissão Especial. Anexo.

<sup>91</sup> BRASIL. *Op. cit.*

Destaca também as manifestações efetuadas durante os trabalhos da Comissão Especial pelos deputados signatários das propostas apresentadas e dos convidados a manifestar-se sobre a temática em análise.

Consta do parecer a posição da Ordem dos Advogados do Brasil, apresentada pelo Sr. Nabor Bulhões, conselheiro daquela entidade, em 18 de março de 1998 perante a Comissão, e que tem uma posição considerada por ele “mais radical” no que concerne ao instituto da imunidade parlamentar.

A OAB entende que as prerrogativas parlamentares são suficientemente resguardadas a partir da imunidade material, consagrada no caput do art. 53, devendo ser mantida a inviolabilidade e simplesmente abolida a imunidade formal. E mais, que o artigo 55 estabelece outro privilégio ao determinar que no caso de haver sentença criminal transitada em julgado, a perda do mandato será decidida pelo Plenário da Casa a que pertencer o parlamentar, através do voto secreto dos seus integrantes, numa clara incompatibilidade com o disposto no artigo 15, III da Constituição<sup>92</sup>.

Ainda no entendimento da Ordem, é preocupante o fim do foro privilegiado para os crimes contra a vida, proposto pelo deputado Abi Ackel, *“uma vez que a mais alta corte do País é a mais isenta e a mais sábia para fazê-lo e a menos suscetível de influências de natureza política”*.<sup>93</sup>

Merecem destaque, ainda no Parecer do deputado Jaime Martins, as considerações finais do deputado Ibrahim Abi Ackel quando de sua manifestação junto à Comissão. Depois de reiterar suas convicções, disse o deputado que a Comissão

---

<sup>92</sup> “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: (...) III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

<sup>93</sup> Parecer da Comissão Especial. Anexo.

teria as seguintes alternativas a respeito do tema:

- 1) manter o atual texto, a seu ver, ruim para o Parlamento e para os Deputados injustamente acusados, que se vêem submetidos, contra sua vontade, ao constrangimento de um pedido de licença sobre o qual nunca se decide;*
- 2) adotar um prazo para que o pedido de licença seja decidido pelo Plenário, em sua opinião, perfeitamente razoável, até como homenagem à Justiça;*
- 3) adotar a solução de Rui Barbosa na Constituição de 1891 em que o Parlamentar não poderá ser processado, salvo mediante licença da Casa a que pertença, e salvo se o acusado optar pelo julgamento imediato. Isto permitiria, segundo o expositor, que o Deputado ou Senador, convencido da improcedência da denúncia, opte pelo julgamento imediato e espontaneamente submeta-se a julgamento;*
- 4) por último, permitir que o processo seja sustado a qualquer tempo, o que não obstaculizaria a ação da justiça, colocaria o Parlamentar em um plano de mais igualdade com o cidadão comum, permitiria que a Justiça desse andamento normal ao processo penal e que, no caso de evidente excesso de leviandade e de inocência patenteada, suspender-se-ia o processo.<sup>94</sup>*

Durante os trabalhos da Comissão Especial e de acordo com o relatório do Parecer que motivaram as últimas considerações, a participação do Dr. Nelson Jobim, Ministro do Supremo Tribunal Federal, foi acadêmica e contundente, abordando o tema demonstrando conhecimento científico e empírico. Destacou a evolução e os aspectos históricos do instituto, bem como sua utilização na história do parlamento brasileiro. Porém, quando enfocou a expressão “no exercício do mandato”, questionando-a, acrescentou um aspecto que não se havia ainda abordado em sede de justificativas. Segundo o Ministro, esta expressão traz uma relativização preocupante, permeada de dúvidas e incertezas, pois, afinal, quando é que se estaria no exercício do mandato.

Defendeu também a inviabilidade de se fazer mudanças restritivas ao instituto e a necessidade de se estar atento ao aspecto global da inviabilidade, pois

---

<sup>94</sup> *Ibidem.*

esta envolve o lado cível das eventuais demandas judiciais.

Elucidativa foi a manifestação do ministro com relação às imunidades processuais.

Em tom essencialmente didático, pelo que se pode perceber nos termos do relatório, o Ministro evidenciou as características da imunidade formal e explicou que o envio indiscriminado de pedidos para processar e julgar deputados e senadores se justificava pelo fato de que o STF não analisava previamente se o fato envolvia a imunidade material ou processual, antes de remeter para a Câmara ou para o Senado, conforme o caso, o pedido de licença. Disse que levou o problema ao Plenário do STF e que este decidiu que antes de se remeter o pedido de licença haveria a necessidade de um juízo sobre a existência de imunidade material ou processual, remetendo-se o pedido de licença somente nos casos de imunidade processual, o que diminuiria muito o número excessivo dos pedidos de licença existentes.

Quanto às técnicas utilizadas em relação à tramitação da licença, o Ministro Jobim apontou três possibilidades:

*A primeira, que está na Constituição de 1988 e que veio da Constituição de 1946, qual seja a de oferecida a denúncia, o Supremo Tribunal terá que pedir licença à Câmara dos Deputados. No momento em que o Ministro despacha o pedido de licença, interrompe a prescrição. Aí vem o pedido para a Câmara, que tem que conceder a licença.*

*A segunda, que tem similar na Constituição de 1967, aplica o transcurso de prazo do Decreto-lei. Ou seja, havia o pedido de licença e a Câmara dos Deputados teria noventa dias para a primeira deliberação. Não a tomando, havia a obstrução da pauta por quinze sessões ordinárias e a não apreciação denotava a concessão da licença. Era a política da omissão.*

*A terceira, inverter o mecanismo. O Supremo Tribunal Federal, ao invés de pedir a licença, comunica ao Congresso a existência do processo, podendo a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal suspender o andamento do mesmo. Na opinião do expositor, inverte-se o quorum. Quem quer interromper o processo tem que ter maioria.<sup>95</sup>*

---

<sup>95</sup> *Ibidem.*

Encerrando sua explanação, o Ministro Nelson Jobim foi enfático e polêmico ao dizer que os deputados deveriam decidir sobre as possibilidades apresentadas e submeter ou não determinados parlamentares a processo e julgamento e ressaltou que a decisão não seria jurídica e sim política.

O voto do relator do Parecer destaca que a imprensa brasileira vinha criticando o instituto da imunidade parlamentar, o que responderia a um sentimento de que este não poderia servir à impunidade.

O relator enfatiza que esta preocupação já estava presente quando da revisão constitucional de 1993 e 1994, “*quando mais de cento e quarenta propostas foram examinadas*” e que as últimas notícias envolvendo o tema preservavam a intenção do constituinte revisional quando apontavam para a limitação do instituto no que concernia à imunidade processual.

Recuperando e aproveitando muito das justificativas apresentadas, das defesas e manifestações no curso dos trabalhos das Comissões, o voto do relator também adquiriu conotação didática ao discorrer sobre a história do instituto, seus conceitos e sua “umbilical” relação com a história do Parlamento.

No final, destacando que a omissão é inadmissível e que o problema existe; reconhecendo que a atual sistemática constitucional contribui para a impunidade, o relator se manifesta no sentido de se alterar o artigo 53 no intuito de fortalecer o instituto da inviolabilidade e fazer com que a imunidade processual não seja mais um impeditivo para a Justiça, acolhendo a PEC 518/97, com alguns ajustes, visando torná-la mais adequada às exigências técnicas próprias ao instituto.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibidem.*

Em síntese, o voto do relator foi no sentido de se admitir e aprovar a PEC 178/95 e a PEC 518/97, nos termos do substitutivo apresentado, admitindo as demais em análise, porém, rejeitando-as no mérito.

A Comissão acolheu o voto de relator e votou de acordo com seu parecer. Aprovou as Propostas de Emenda à Constituição de n° 178/95 e 518/97, com substitutivo também nos termos da proposta por ele apresentada, isto em 13 de maio de 1998.<sup>97</sup>

Em 19 de junho de 1998 inicia a tramitação na Câmara dos Deputados da proposta 610-A, oriunda do Senado Federal e de autoria do senador Ronaldo Cunha Lima, proposta esta que foi lida no Plenário do Senado, pela primeira vez em 20 de fevereiro de 1995, tendo recebido n° 2-A. Esta cronologia é que o Presidente do Senado Federal, Ramez Tebet, em pronunciamento realizado logo após a assinatura solene da Emenda Constitucional, utilizou para credenciar aquela Casa como a responsável pela iniciativa de se restringir a imunidade do parlamentar.<sup>98</sup>

Assim, depois de submetida à apreciação das duas casas legislativas e respectivas Comissões, a proposta de Emenda Constitucional de n° 610-D foi aprovada e promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 60 da Constituição.

Em 20 de dezembro de 2001, o Congresso Nacional aprovou e promulgou a Emenda Constitucional n° 0035, que entrou em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União, em 21 de dezembro de 2001. A PEC 610 finalmente virou

---

<sup>97</sup> A texto integral do substitutivo acolhido pela Comissão Especial consta do Anexo.

<sup>98</sup> Imunidade parlamentar já não vale mais para crimes comuns. Jornal do Senado, Brasília, 21 de dezembro de 2001.

norma jurídica e alterou o art. 53 da Constituição Federal.

A principal alteração no instituto seria uma propalada extinção da imunidade processual ou formal.

Se o texto anterior condicionava a prisão e o processo do parlamentar à previa licença da sua Casa, agora há a determinação para que o Supremo Tribunal Federal comunique a Casa a que pertencer o parlamentar, em vinte e quatro horas, nos casos de prisão, para que esta resolva, pelo voto da maioria dos seus membros, sobre o caso. Mantém-se a poder de decisão dos parlamentares sobre a manutenção ou não da prisão dos seus pares.

Já no que tange ao recebimento de denúncia nos casos de crimes cometidos por parlamentares depois da diplomação, ao invés da autorização prévia, agora o Senado e a Câmara, depois da comunicação oficial do STF, por iniciativa do partido político a que pertencer o parlamentar, ou pela maioria dos votos dos parlamentares da respectiva casa, podem, até a decisão final, sustar o andamento do respectivo processo. A casa a que pertencer o parlamentar terá o prazo improrrogável de quarenta e cinco dias, do recebimento do pedido pela Mesa Diretora, para apreciar o pedido de sustação do processo, que se aprovado suspende a sua prescrição, enquanto durar o mandato.<sup>99</sup> Como se pode notar, é difícil se admitir que a imunidade formal tenha sido efetivamente eliminada.

A nova redação do *caput* do artigo 53 acrescenta as expressões “civil e penalmente”, determinando ainda que a inviolabilidade se estende a “quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Esta redação, fruto das discussões e alterações

---

<sup>99</sup> O texto da Emenda Complementar n. 0031 consta do Anexo.

propostas nas Comissões, fortalece e evidencia a imunidade material. Contudo, a expectativa que se tinha de restringir esta imunidade ao exercício do mandato (texto original da PEC 518/97) não foi contemplada. A expressão restritiva – *no exercício do mandato*, ao final, acabou sendo substituída por uma palavra de conotação ampliativa – *quaisquer*. A discussão permanece.

Com relação à imunidade processual, tratada especificamente no parágrafo 3º, a Casa Legislativa a que pertencer o parlamentar permanece com a autonomia para decidir sobre os rumos do mandato. Houve, todavia, uma inversão processual que por si só limita a tramitação processual e aumenta a responsabilidade da Casa Legislativa nas ações e decisões que envolverem parlamentares e processos decorrentes de ações que não tiverem ligação com o exercício legislativo. Ao invés de decidir sobre *pedido de licença* para processar, agora o STF comunica que tramita processo envolvendo parlamentar e transfere para a Casa a que o parlamentar pertencer a responsabilidade de, se provocada por partido político ou maioria de seus membros, decidir sobre a sustação ou não do respectivo processo, que terá, nos termos do parágrafo 5º, sua prescrição suspensa.

Se permanece uma certa hegemonia dos partidos maiores nas decisões que envolvam seus membros, por outro, lado, a alteração aprovada estabelece limitação da imunidade processual.

O parágrafo 3º da nova redação impõe à Casa que determinar uma sustação de processo de parlamentar uma responsabilidade intrínseca de justificar publicamente sua decisão.

As alterações ocorridas, se comparadas ao texto do antigo artigo 53,

podem ser assim resumidas:

a) Ao *caput* do artigo foi acrescentado a expressão “civil e penalmente” e o pronome “quaisquer”.

b) O parágrafo primeiro tem a redação do antigo parágrafo quarto, acrescido da expressão que determina o início da prerrogativa: “desde a expedição do diploma”.

c) O parágrafo segundo determinado pela Emenda 0035 pode ser considerado como a aglutinação dos antigos parágrafos primeiro e terceiro, com a exclusão da expressão “sem prévia licença de sua casa”.

d) Os parágrafos terceiro, quarto e quinto determinam, em essência, o núcleo do novo sistema proposto. Como já supra descrito, o parágrafo terceiro diz que, depois de recebida a denúncia contra deputado ou senador, por crime ocorrido após a diplomação, o STF cientificará à Casa respectiva que poderá, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

e) O parágrafo quarto determina o prazo máximo para a apreciação do pedido de sustação: quarenta e cinco dias, contados do recebimento pela Mesa Diretora.

f) O parágrafo quinto determina que a sustação do processo suspende a prescrição do crime, durante o mandato.

g) Os parágrafos sexto, sétimo e oitavo têm a redação, respectivamente, dos antigos parágrafos quinto, sexto e sétimo, sendo que no parágrafo oitavo foi acrescentado a expressão “Nacional” para a correta designação do Congresso, uma flagrante falha do texto anterior.

O professor Marcos Aurélio Pereira Valadão<sup>100</sup> apresenta cinco aspectos que podem ser considerados como inovadores. O primeiro é a demarcação do termo *ad quo* da prerrogativa de foro; o segundo a “inviolabilidade civil”; depois o que considera como “relativização da imunidade formal”; o quarto aspecto é a modalidade de votação e, por último, a época do crime, cuja referência o texto anterior não fazia.

Vale salientar que tanto o parágrafo primeiro quanto o segundo determinam o momento que autoriza a utilização das prerrogativas previstas no artigo 53, de foro e a inviolabilidade, ou imunidade material.

A introdução da expressão “civil e penalmente”, segundo o citado professor, é que pode suscitar maiores controvérsias.

No entanto, entende-se também que a introdução desta expressão nada mais faz do que trazer ao texto legal o que já era consenso no Supremo Tribunal Federal.

*A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema.<sup>101</sup>*

No que tange à imunidade formal, não se pode admitir que esta tenha sido extinta, como quis fazer crer a imprensa nacional. A Emenda Constitucional 0035 determina que o curso do processo pode ser sustado, suspenso, com a conseqüente

---

<sup>100</sup> VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Imunidade parlamentar. *Consulex*, Brasília, ano VI, n. 122, p. 21-23, fev. de 2002.

<sup>101</sup> RE nº210917, publicado no Diário da Justiça de 18.06.2001. Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. Decisão unânime no mérito.

suspensão do prazo prescricional, conforme os parágrafos 3º, 4º e 5º do artigo 53 da CF.

Se antes a não manifestação da casa legislativa impedia o curso da ação penal, agora a lógica se inverte. O silêncio determina o prosseguimento natural do processo.

*Esta nova modalidade pode suscitar conflitos entre o Congresso Nacional e o STF. Ora, no curso de um processo penal, em que o STF tenha recebido uma denúncia contra o parlamentar, estando em marcha, com todos os pormenores procedimentais, vem o Congresso e susta o processo, com base em iniciativa de partido político. Trata-se de obstaculização da ação judicial, que pode suscitar incidentes processuais de toda sorte, tanto no Judiciário quanto no Legislativo, além de constituir-se em fonte potencial de crises entre os dois poderes.<sup>102</sup>*

O parágrafo 3º do antigo texto do art. 53 previa que, no caso de prisão em flagrante de crime inafiançável, a Casa respectiva decidiria sobre a prisão e a formação, ou não, da culpa pelo voto secreto da maioria dos seus parlamentares. Agora, o novo texto não faz qualquer menção a forma de votação para decisão sobre a prisão, na forma do parágrafo segundo. Sendo assim, e como deveriam ser todas as votações no poder legislativo, a votação deve ser aberta.

É importante destacar que esta votação não se confunde com a que decide sobre a sustação do processo, que sempre deve ter como base os parágrafos 3º e 4º do novo texto. No caso do parágrafo 2º, trata-se de uma espécie de *habeas corpus* legislativo<sup>103</sup>.

Quanto aos crimes praticados antes da diplomação, estes ficaram

---

<sup>102</sup> VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. *Op. cit.*

<sup>103</sup> VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. *Ibidem.*

definitivamente desvinculados de qualquer prerrogativa. A inviolabilidade não mais os atinge e a imunidade não pode ser utilizada como escudo para rebater processos indesejados por crimes praticados antes da diplomação, como o texto anterior facultava. Como visto anteriormente, não era praxe, da Câmara ou do Senado, na grande maioria dos casos, permitir o processo de parlamentares. O parágrafo terceiro é explícito ao afirmar que a sustação somente poderá ser pleiteada quando se tratar de crime ocorrido “após a diplomação”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto houver previsão constitucional determinando prerrogativas para os parlamentares, o instituto das imunidades vai continuar suscitando muita discussão. Certo é que a questão não está centrada única e exclusivamente nos dispositivos constitucionais que tratam da imunidade parlamentar ou nas razões de sua existência, mas sim no comportamento, na postura que diante deles se adota.

É incontestável a importância das imunidades para o desenvolvimento da democracia através da história, para a garantia da liberdade e autonomia do parlamento, como se enfatizou neste trabalho. Assim como também se tem como certo que sua evolução é consequência da dinâmica social e do direito.

Se a proteção contra os mandos e desmandos da autoridade real era condição *sine qua non* para a autonomia do legislativo nos períodos monárquicos, não se pode comparar a sistemática de controle processual e de divulgação daqueles tempos com o hodierno, no campo e esfera de qualquer dos três poderes organizados na estrutura de Governo existente em nosso país e no mundo ocidental.

A informação tem um papel importantíssimo em toda sistemática que envolve o instituto das imunidades. A maioria dos fatos e decisões envolvendo o legislativo e seus representantes permanecia, quase sempre, restrita ao espaço e às pessoas com acesso direto ou interesse específico nas ações do parlamento.

Em pleno século XXI, na era da mídia eletrônica e da informatização, não se pode mais mensurar exatamente a velocidade e a quantidade de informação que é veiculada e que envolve os feitos do Poder Legislativo, nem tampouco restringir o acesso à informação do que lá acontece. O que é público pela essência, as ações do parlamento, tem na modernidade um fator decisivo para a sua evolução. Indubitavelmente, a informação, agora em tempo real, pode ser a grande aliada da democracia ou, dependendo da utilização que dela se faz, uma grande inimiga. É justamente a informação e a utilização que dela se faz que exige o investimento na educação como fator de desenvolvimento da consciência da população, eis que é a interpretação dos fatos e acontecimentos que interfere diretamente nos caminhos de uma nação.

As imunidades têm sido, gradativamente, submetidas a um processo de restrição do seu alcance no ordenamento constitucional de vários países, como consequência das críticas às prerrogativas dos parlamentares. Afinal, não se pode admitir que a imunidade possa ser interpretada ou utilizada como fator de impunidade.

A imunidade formal, ou processual, é o primeiro alvo e têm merecido as maiores restrições e, conseqüentemente, as maiores discussões e alterações.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou a imunidade material ao retirar do texto do *caput* do artigo 53 a expressão que a limitava ao efetivo exercício do mandato, como o consignado em textos anteriores e no artigo 34 da Constituição de 1967, mantendo a imunidade processual, submetendo sempre à prévia licença da respectiva Casa o processo ou prisão de parlamentar, por

atos praticados dentro ou fora de suas funções legislativas, a partir da respectiva diplomação, excetuado o caso de flagrante por crime inafiançável.

A amplitude das imunidades, os inúmeros e reiterados pedidos de licença remetidos pelo STF, a autotutela flagrante, posto que na grande maioria das vezes o pedido, quando admitido pelas Comissões, era rejeitado em Plenário, fizeram aumentar as críticas e a discussão envolvendo o instituto.

A partir de 1992, o crescente número de escândalos envolvendo parlamentares nos mais variados tipos de crimes, de assassinatos ao tráfico de drogas, fez com que a discussão tomasse vulto e ultrapassasse as paredes do Congresso, provocando a ira da mídia e a manifestação dos doutrinadores atentos à problemática constitucional.

Contudo, é a partir de 1995, como se viu, que esta problemática toma vulto e provoca, em dezembro de 2001, a aprovação da Emenda Complementar 035, que alterou a redação do artigo 53, praticamente eliminando a imunidade processual.

Diz-se “praticamente” porque a nova redação ainda possibilita que a Casa legislativa a que pertença o parlamentar determine a suspensão do processo, bem como da prescrição, durante todo período do mandato legislativo para o qual foi eleito. Na verdade a alteração do texto apenas relativizou a imunidade formal, numa tímida investida ao encontro da expectativa popular.

Não se falou em interdição dos direitos políticos, o que, portanto, não impede a reeleição e uma prorrogação do processo, que em trâmite normal já gera indignação e revolta para quem dele espera um resultado satisfativo, em se considerando a já “normal” e tão combatida morosidade das vias processuais.

A denominada imunidade parlamentar processual, fundamentada na idéia de preservação da independência e da autonomia do Legislativo, livrando-o de todo e qualquer arbítrio, das ameaças e das perseguições comprometedoras de sua atuação, teve seu apogeu histórico no final do século 18, na Revolução Francesa, como exigência da soberania do Parlamento moderno, que deveria refletir a própria soberania popular. Assim, a imunidade parlamentar processual só se justifica como garantia da instituição e como prerrogativa que objetiva garantir o exercício pleno da função parlamentar, jamais para acobertar seja qual tipo de delito for.

Essas razões permanecem na ordem contemporânea? Haveria necessidade de sua manutenção na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988?

No atual Estado de Direito estão praticamente afastadas as possibilidades de arbítrio e de ingerências indevidas no Legislativo. Se esse era o principal motivo a justificar a imunidade processual, estando ausente tal pressuposto, não existiria razão para sua manutenção, especialmente se considerada a hipótese da existência de um Poder Judiciário autônomo e independente.

E mais, deve-se considerar que os parlamentares gozam de foro privilegiado, consignado na redação original da Constituição de 1988, no parágrafo 4º do artigo 53, tendo sido mantida e melhorada na Emenda Constitucional 035, o que já justificaria a completa exclusão do texto constitucional de qualquer imunidade processual.

A imunidade processual, ampla e genérica, constitui uma afronta maior ao princípio da igualdade de todos perante a lei. É este princípio que requer seja a lei aplicada de forma geral e nas suas especificações a todos. Afronta também

a exigência de responsabilização de todos os agentes públicos pelas ações que cometerem.

O fato de exercer uma função pública não pode servir como escudo para o parlamentar, pelo contrário, deve aumentar a atribuição de responsabilidades e asseverar a punição dos eventuais delitos, estranhos às funções legislativas, que este venha a cometer.

Por outro lado, é inconteste que o exercício do parlamento deve garantir uma autonomia para um desempenho satisfatório das funções a ele inerentes. Esta garantia é mais do que satisfeita se evidenciada e fortalecida a imunidade material, restrita às ações no efetivo exercício do parlamento.

Neste caso, admite-se que o princípio da igualdade não estaria maculado.

Se a verdadeira igualdade consiste em tratar desigualmente os desiguais, o exercício do mandato político, ao qual é inerente o dever de crítica e da fiscalização dos atos do demais Poderes, está garantido pela imunidade material, que garante também a autonomia necessária ao bom desempenho das funções legislativas, evitando que os parlamentares se tornem suscetíveis a represálias dos demais Poderes, ou até mesmo de particulares, ensejando aos representantes do povo um verdadeiro e coerente tratamento diferenciado, estritamente em razão das funções do cargo para o qual foram eleitos.

É esta a imunidade que pode atingir também os deputados estaduais, na forma no disposto no artigo 27, parágrafo primeiro, e servir como parâmetro para a interpretação da restrição imposta pelo artigo 29, inciso VIII, no que tange aos vereadores municipais. A imunidade, no caso dos deputados estaduais, e a

inviolabilidade, no caso dos vereadores, deve ser estritamente limitada à respectiva circunscrição de atuação legislativa.

O mergulho na história e nos conceitos do instituto deixa claro que as prerrogativas por ele garantidas em Constituição, muito antes de pertencer aos parlamentares, pertencem ao Parlamento. Esta é a característica fundamental que não pode ser olvidada.

A postura que se espera diante do instituto é, sobretudo, de respeito, não apenas para com sua pré-conceituação doutrinária, histórica ou acadêmica, e sim para com um elemento essencial da democracia, a liberdade e autonomia do poder legislativo, e, por extensão, dos seus membros.

As Casas do Congresso Nacional devem utilizar sempre com precisão e austeridade os seus regimentos internos e o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Este procedimento evita muito da confusão que acaba atingindo o instituto da imunidade parlamentar, eis que os atos dos parlamentares em atividade devem sempre estar de acordo, primeiro, com os dispositivos lá listados. O parlamentar não pode utilizar suas prerrogativas para cometer delitos ou atos que afrontem o ordenamento legal. Se isto acontecer parece óbvio que as primeiras providências devem ser tomadas “interna corporis”.

A discussão em torno do instituto e a forma de sua inserção no ordenamento constitucional brasileiro não se encerra com a alteração ocorrida em dezembro de 2.001, nem tampouco e muito menos com a apresentação desta modesta pesquisa.

É a dinâmica da evolução da sociedade, e por conseqüência da nossa estrutura de Estado que vai motivar o amadurecimento dos conceitos envolvendo

o instituto da imunidade parlamentar e das demais prerrogativas essenciais para o fortalecimento da democracia, o que fortalecerá, por consequência, o Estado Democrático de Direito.

Imunidade e impunidade são pólos opostos no raciocínio constitucional que visa garantir a liberdade e as ações do parlamentar. Se a sociedade assim exige, esta deve ser a resposta do Poder Legislativo, como forma de recuperar um pouco de sua credibilidade popular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABI ACKEL, Ibrahim. Imunidades Parlamentares. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Inédita Editoria de Arte Ltda. 2000.

ALEMANHA. Constituição de 1949. *Lei fundamental da república federal da Alemanha*. 1975.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Imunidades parlamentares*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.

AMORIM, Antônio Carlos. A imunidade. *Revista Forense*. v. 330, abril-maio-junho de 1995.

BARBALHO, João. *Constituição federal brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia Editores. 1924.

BARBOSA, Ruy. *Comentários à constituição federal brasileira*. Coligidos e ordenados por Homero Pires, vol. II, São Paulo: Saraiva & CIA, 1933.

BARCELOS, Pedro dos Santos. Perda e suspensão de direitos políticos – perda e suspensão de mandato eletivo – inviolabilidade de vereador e parlamentar – imunidade processual. *Revista Jurídica*. n. 174, abril de 1992.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição do Brasil e constituições estrangeiras*. vol. I. Brasília, 1987.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *O pensamento constitucional brasileiro*. 24 a 26 de outubro de 1977.

BRASIL. Câmara do Deputados. *Projeto de Emenda Constitucional n. 34-B*. 23 de março de 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n 178*. 23 de junho de 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 518*. 24 de setembro de 1997.

BRASIL. *A constituição na visão dos tribunais*. Brasília: Tribunal Regional Federal, 1997.

BRASIL. Câmara do Deputados. *Emenda Substitutiva à PEC – 34*. 18 de março de 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 34-A*. Apensos PEC 101/95, PEC 178/95 e PEC 518/97. Parecer da Comissão Especial.

BUENO, Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857.

CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional*. vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S/A. 1956.

CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CHACRA, Gustavo. Argentina reduz imunidades parlamentares. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 08 set. 2.000.

CRETELLA JR, José. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. vol. V. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

DE PLACIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 2 ed. vol. II. São Paulo: Forense, 1967.

DÓRIA, A. de Sampaio. *Direito constitucional: Curso e comentários à constituição*. vol. I. 3 ed. São Paulo: Nacional, 1953.

EISMEIN, A. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 8 ed. vol. II. Paris: Recueil Sirey, 1928.

FALCÃO, Alcino Pinto. *Novas instituições do direito político brasileiro*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1961.

FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968.

FERREIRA Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 5 ed. São Paulo: Revista Editora dos Tribunais, 1971.

\_\_\_\_\_. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 6. ed. Ampl. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1983.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição Brasileira*. vol. II. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. vol. I. 4 ed. São Paulo: Saraiva.

FLÓRIDO, Luiz Augusto Irineu. *Instituições de direito público e privado*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1982.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Regimes políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FREIRE, Vinícius Torres. França aprova reforma na Constituição de 1958. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 01 agosto 1995.

GARCIA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Editorial Tecnos SA, 1989.

HOLLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio séc. XXI*. São Paulo: Nova Fronteira, 1999.

\_\_\_\_\_. *Dicionário Aurélio Eletrônico: Séc. XXI*. São Paulo: Nova Fronteira e MGB informática, 1999. 1 CD-ROM.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

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

JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

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

LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

MALUF, Sahid. *Direito constitucional*. 9 ed. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1977.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à constituição brasileira*. 4. ed. vol II. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1948.

MELLO Fº, José Celso. *A imunidade dos deputados estaduais*. *Justitia* 43/114.

MIRANDA, Francisco Pontes de. *Comentários à constituição de 1946*. 4 ed. vol. II. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1963.

\_\_\_\_\_. *Comentários à constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MONTEIRO, Ruy Carlos de Barros. *Constituição federal de 1988*. Editora Juarez de Oliveira.

MORAES, Alexandre de. Imunidades Parlamentares. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, n.21, p. 52-53, janeiro-março 1998.

PACHECO, Cláudio. *Tratado das constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965.

PACTET, Pierre. *Institutions politiques droit constitutionnel*. 16 ed. Chez Le Même Éditeur, 1997.

PIOVESAN, Flávia. Prerrogativa ou privilégio? *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. A3, 04 de jul 2001.

ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

SATOSATE, Paulo. *A constituição do Brasil: Ao alcance de todos*. 2 ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1967.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10 ed. São Paulo: Malheiros.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Imunidade parlamentar. *Consulex*. Brasília, ano VI, n. 122, p. 21-23, fev. de 2002.

WALTER, Ceneviva. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989.

## **ANEXOS**

**ANEXO I**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 178, DE 1995**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 178, DE 1995  
(Da Sra. Célia Mendes e outros)

Acrescenta disposição ao artigo 53 da Constituição Federal, limitando a incidência das imunidades parlamentares quando a ilícitos penais anteriormente praticados.

(APENSE-SE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 34, DE 1995)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art.60, § 3º, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda no texto constitucional.

Artigo Único. Fica acrescentado ao art. 53 da Constituição Federal o parágrafo 8º, com a seguinte redação:

§ 8º . As imunidades de Deputados e Senadores não incidem sobre a apuração de fatos definidos como ilícitos penais, ocorridos ou praticados no período antecedente à expedição do diploma, cuja apuração independe de prévia licença ou autorização de sua Casa tramitando em segredo de justiça."

J U S T I F I C A Ç Ã O

A Constituição Federal ao disciplinar os Direitos Políticos, em seu Capítulo IV, do Título II, dispôs sobre condições de elegibilidade (art. 14, §3º), determinando causas absolutas de inelegibilidade (art. 14, §§4º, 5º, 6º, 7º), remetendo à legislação complementar (art.14, §9º), dispôs sobre demais causas de inelegibilidade, caracterizando a improbidade administrativa (art.15, V), prevista no art. 37,§4º, como causa inclusive, de suspensão ou perda de direitos políticos

Sob pena de comprometimento do exercício do mandato e da própria representação política, o instrumento da imunidade parlamentar não pode produzir efeitos retroativos, em relação a fatos praticados pelo detentor do mandato quando ainda não investido da condição de autoridade com jurisdição nacional, que constitui a justificativa constitucional da atribuição de tal prerrogativa. A manu

tenção desse estado de coisas constitui exceção odiosa, sabido que é a infamante prática da "compra do mandato", mediante a incidência do uso e abuso do poder econômico e de autoridade - nem sempre coibido - no curso da campanha eleitoral.

A investidura na condição de parlamentar e membro do Poder Legislativo não pode ilidir a aplicação da legislação processual e penal pois, o que a norma constitucional visa a proteger é justamente a autenticidade da representação política, no interesse do regime democrático, preservando a independência do parlamentar, desde a expedição do diploma e até a inauguração da Legislatura seguinte, por suas opiniões, palavras e ações

Nesse contexto vê-se que a mens legis, que a norma constitucional contém, está voltada à preservação do Poder, assegurado a seus integrantes, enquanto titulares da representação política, imunidades, que lhes garantam o pleno exercício de seus mandatos, com a amplitude que a representação exige.

A possibilidade ora apresentada, com a presente Emenda Constitucional, de que a Justiça possa prosseguir seu curso, sem obstáculos ou impedimentos, a apuração da regularidade da conduta daqueles que foram investidos em mandatos eletivos, no período antecedente a tal investidura, restabelece o conceito de igualdade, suprimindo privilégios odiosos, que a consciência democrática repudia.

O cidadão deve ser responsável por seus atos e condutas, tanto na vida civil como e, principalmente, quando no exercício de cargos e funções na administração pública, e por eles deve responder, na condição em que os praticou e exerceu, à luz da incidência da legislação aplicável à época da ocorrência dos fatos e a-

Em tumultuado processo legislativo, dentro da exiguidade do tempo que caracterizou a sua tramitação, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou, a 15 de maio de 1990, a Lei Complementar nº 064/90, que, dentro das possibilidades do momento político que antecedeu as eleições de 1990, dispôs sobre inelegibilidade.

A Justiça Eleitoral, dentro de sua competência normativa e regulamentadora da norma legal (Cód. El. art. 12, parágrafo único), baixou Resoluções disciplinadoras dos pleitos eleitorais de 1988, 1989 e 1990, alcançando as primeiras a norma constitucional e a última, aquelas normas com a incorporação das disposições sobre inelegibilidade da Lei Complementar.

Tendo presente como fundamento de relevância, as disposições atinentes à proibidade administrativa, como causa de declaração de inelegibilidade, na construção jurisprudencial, o Tribunal Superior Eleitoral tem ampliado a área de incidência daquelas disposições sobre proibidade administrativa ultrapassando, em diversas oportunidades em que se pronunciou, a interpretação restritiva que seria devida ao conceito vazado no art. 5º, inciso LVII e no art. 15, caput e seu inciso III.

Em consequência desse posicionamento da Justiça Eleitoral, candidaturas foram barradas, inobstante a inexistência

de sentença criminal condenatória transitada em julgado, contribuindo, assim, de forma sensível, para o aprimoramento da representação política, restabelecendo o princípio da moralidade administrativa e da probidade para o exercício do cargo.

Esse posicionamento da Justiça Eleitoral, no entanto, não foi suficiente a impedir que candidaturas surgissem, ainda que a vida pregressa dos candidatos não as recomendassem, vez que a apuração dos ilícitos ainda se achava, em fase investigatória e, até mesmo, em grande parte das vezes, tais práticas delituosas somente vieram à lume em data posterior à diplomação de eleitos que demandam apuração. Se, posteriormente, o pronunciamento da Justiça, por decisão transitada em julgado, vier a produzir efeitos em relação ao mandato que exerce, a Constituição Federal como norma de preservação do Poder constituído e, os Regimentos das Casas a que pertencem, de per si contém normas disciplinadoras de sua integridade.

Para que não proliferem iniciativas de proposituras destinadas a desvirtuar a finalidade legal, com a instauração de procedimentos descabidos e, justamente para preservar o mandato conferido ao parlamentar é que a presente Emenda Constitucional estabelece a tramitação do procedimento - em segredo de justiça - sem impedir, todavia, a sua instauração, para apuração de fatos precedentes à investidura no mandato.

Frise-se que o objetivo da previsão constitucional quanto às imunidades parlamentares é a garantia da independência do Poder Legislativo perante outros Poderes. Contudo, a imunidade não pode, repetimos, constituir privilégios; não se trata de direito subjetivo do congressista: o interesse juridicamente protegido é, em instância final, o da instituição legislativa.

Para repugnar à consciência democrática a idéia de cidadãos privilegiados, os deputados e senadores deverão continuar responsáveis por atos praticados antes da diplomação, principalmente nos casos em que legislação os define como crimes e, fundamentalmente, quando investidos na condição de agentes ou exercentes de função de cargo público.

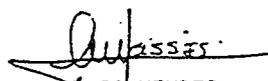
Muito mais importante que a renovação ocorrida na composição do Congresso Nacional nas últimas eleições proporcionais é a constatação de que os seus integrantes, como detentores de mandatos representativos possam efetivamente apresentar-se à Nação como dignos da outorga recebida, exibindo de forma límpida e transparente, vida pregressa que os legitimam para o exercício desse mesmo mandato.

E, é a própria Constituição Federal quem assim o determina, pois, estabelecendo como princípio fundamental que "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória" (art. 5º, LVII), e que "não haverá juízo ou tribunal de exceção" (art. 5º, inc. XXXVII), bem como que "a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos "e liberdades fundamentais" (art. 5º, XLI )

acreditamos ser do interesse pessoal do parlamentar que se mantenha aberta à sociedade e ao cidadão, a oportunidade para instauração de investigação e do procedimento destinados a apurar a regularidade de seus atos precedentes à investidura no mandato pois, em contrapartida lhe assegurará o direito de regresso se e quando tais procedimentos se apresentarem abusivos ou infundados, manifestados de forma temerária ou de manifesta má-fé, com espírito de emulação, motivação falsa, ou graciosamente, mero capricho ou erro grosseiro.

Tendo assim, por justificada a presente proposta, esta Parlamentar espera contar com o valioso apoio de nossos nobres pares, indispensável à sua tramitação até final aprovação.

Sala das Sessões, 23 de Junho de 1995.

  
CÉLIA MENDES  
DEPUTADA FEDERAL  
PPR/AC

DEPUTADO

ABELARDO LUPION  
ADELSON RIBEIRO  
AGNALDO TIMOTEO  
AIRTON DIPP  
ALCESTE ALMEIDA  
ALCIDES MODESTO  
ALCIONE ATHAYDE  
ALZIRA EWERTON  
ANIBAL GOMES  
ANTONIO DO VALLE  
ANTONIO FEIJAO  
ANTONIO GERALDO  
ANTONIO JORGE  
ARMANDO ABILLO  
ARMANDO COSTA  
ARY KARA  
AUGUSTINHO FREITAS  
AUGUSTO VIVEIROS  
AYRES DA CUNHA  
BASILIO VILLANI  
BENEDITO DE LIRA  
BENEDITO DOMINGOS  
BENEDITO GUILMARAES  
CANDINHO MATTOS  
CARLOS ALBERTO  
CARLOS CAMURCA  
CARLOS MAGNO  
CARLOS MOSCONI  
CHICAO BRIGIDO  
CHICO DA PRINCESA  
CHICO FERRAMENTA  
CHICO VIGILANTE  
CONFUCIO MOURA  
CORIOLANO SALES  
CUNHA LIMA  
DAVI ALVES SILVA  
DELFIN NETTO  
DILCEU SPERAFICO  
DILSO SPERAFICO  
EDINHO BEZ  
EDSON QUEIROZ  
EFRAIM MORAIS  
ELIAS MURAD  
ELTON ROHNELT  
EMERSON OLAVO PIRES  
ENIO BACCI  
EULER RIBEIRO

EURIPEDES MIRANDA  
EXPEDITO JUNIOR  
FERNANDO FERRO  
FERNANDO GONCALVES  
FERNANDO ZUPPO  
FIRMO DE CASTRO  
GEDDEL VIEIRA LIMA  
GERVASIO OLIVEIRA  
GONZAGA PATRIOTA  
HAROLDO LIMA  
HENRIQUE EDUARDO ALVES  
HERCULANO ANGHINETTI  
HERMES PARCIANELLO  
HUGO LAGRANHA  
IBERE FERREIRA  
IBRAHIM ABI-ACKEL  
ILDEMAR KUSSLER  
IVO MAINARDI  
JAIR BOLSONARO  
JAYME SANTANA  
JOAO COSER  
JOAO IENSEN  
JOAO MAIA  
JOAO MELLAO NETO  
JOAO PIZZOLATTI  
JOSE ALDEMIR  
JOSE BORBA  
JOSE CARLOS VIEIRA  
JOSE JANENE  
JOSE LUIZ CLEROT  
JOSE MAURICIO  
JOSE PIMENTEL  
JOSE TUDE  
JOVAIR ARANTES  
JULIO REDECKER  
LAEL VARELLA  
LAPROVITA VIEIRA  
LAURA CARNEIRO  
LEONEL PAVAN  
LEONIDAS CRISTINO  
LUIZ CARLOS HAULY  
LUIZ DURAO  
LUIZ PIAUHYLINO  
MAGNO BACELAR  
MARCIA MARINHO  
MARCIO FORTES  
MARCONI PERILLO  
MARCOS LIMA  
MARCOS MEDRADO

MARIO CAVALLAZZI  
MAURI SERGIO  
MAURICIO NAJAR  
MAURICIO REQUIAO  
MILTON MENDES  
NELSON MARQUEZELLI  
NELSON MEURER  
NEWTON CARDOSO  
NILTON BAIANO  
OLAVO CALHEIROS  
ORCINO GONCALVES  
OSORIO ADRIANO  
OSVALDO BIOLCHI  
OSVALDO COELHO  
PADRE ROQUE  
PAES LANDIM  
PAULO BAUER  
PAULO CORDEIRO  
PAULO FEIJO  
PAULO GOUVEA  
PAULO HESLANDER  
PAULO LIMA  
PAULO RITZEL  
PAULO ROCHA  
PAULO TITAN  
PEDRINHO ABRAO  
PEDRO CANEDO  
PHILEMON RODRIGUES  
PIMENTEL GOMES  
RAIMUNDO SANTOS  
RAQUEL CAPIBERIBE  
RAUL BELEM  
REGIS DE OLIVEIRA  
RENAN KURTZ  
RICARDO BARROS  
RICARDO GOMYDE  
RICARDO HERACLIO  
RICARDO IZAR  
RICARDO RIQUE  
ROBERTO CAMPOS  
ROBERTO PESSOA  
ROBERTO SANTOS  
ROBERTO VALADAO  
ROGERIO SILVA  
ROLAND LAVIGNE  
RONIVON SANTIAGO  
RUBEM MEDINA  
SALOMAO CRUZ  
SARAIVA FELIPE

SARNEY FILHO  
SEBASTIAO MADEIRA  
SERGIO CARNEIRO  
SEVERIANO ALVES  
SEVERINO CAVALCANTI  
SILVIO ABREU  
SILVIO TORRES  
SIMARA ELLERY

TALVANE ALBUQUERQUE  
TELMO KIRST  
THEODORICO FERRACO  
TUGA ANGERAMI  
UBALDINO JUNIOR  
UBALDO CORREA  
UDSON BANDEIRA  
VALDENOR GUEDES  
VALDIR COLATTO

VILMAR ROCHA  
WALDOMIRO FIORAVANTE  
WERNER WANDERER  
WIGBERTO TARTUCE  
WILSON BRANCO  
WILSON CIGNACHI  
ZAIRE REZENDE  
ZE GOMES DA ROCHA  
ZILA BEZERRA  
ZULAIÉ COBRA

ASSINATURAS CONFIRMADAS.....	173	REPETIDAS: 19
ASSINATURAS QUE NAO CONFEREM.....	12	REPETIDAS: 1
ASSINATURAS DE DEPUTADOS LICENCIADOS.....	4	REPETIDAS: 4
TOTAL DE ASSINATURAS.....	213	

## SECRETARIA-GERAL DA MESA

## ASSINATURAS CONFIRMADAS REPETIDAS

ANTONIO FEIJAO	AP	PSDB
ANTONIO JORGE	TO	PPR
BENEDITO DOMINGOS	DF	PP
CELIA MENDES	AC	PPR
EFRAIM MORAIS	PB	Bloco (PFL)
ENIO BACCI	RS	PDT
JOAO MELLAO NETO	SP	Bloco (PFL)
JOSE LUIZ CLEROT	PB	PMDB
LUIZ CARLOS HAULY	PR	PSDB
PAULO LIMA	SP	Bloco (PFL)
RAUL BELEM	MG	Bloco (PFL)
RICARDO HERACLIO	PE	Bloco (PMN)
RONIVON SANTIAGO	AC	Bloco (PSD)
RUBEM MEDINA	RJ	Bloco (PFL)
SILVIO TORRES	SP	PSDB
UBALDO CORREA	PA	PMDB
ZE GOMES DA ROCHA	GO	Bloco (PSD)
ZE GOMES DA ROCHA	GO	Bloco (PSD)
ZE GOMES DA ROCHA	GO	Bloco (PSD)

## ASSINATURAS QUE NAO CONFEREM

ARNON BEZERRA	GE	PSDB
CARLOS AIRTON	AC	PPR

CIRO NOGUEIRA	PI	Bloco (PFL)
HUGO BIEHL	SC	PPR
IVANDRO CUNHA LIMA	PB	PMDB
JORGE WILSON	RJ	PMDB
LAIRE ROSADO	RN	PMDB
MARTA SUPPLY	SP	PT
MOISES LIPNIK	RR	Bloco (PTB)
NEWTON CARDOSO	MG	PMDB
ROBERTO JEFFERSON	RJ	Bloco (PTB)
VILSON SANTINI	PR	Bloco (PTB)

## ASSINATURAS QUE NAO CONFEREM REPETIDAS

VILSON SANTINI	PR	Bloco (PTB)
----------------	----	-------------

## ASSINATURAS DE DEPUTADOS LICENCIADOS

JACKSON PEREIRA	CE	PSDB
JERONIMO REIS	SE	Bloco (PMN)
MARCELO TEIXEIRA	CE	PMDB
MELQUIADES NETO	TO	Bloco (PMN)

## ASSINATURAS DE DEPUTADOS LICENCIADOS REPETIDAS

JACKSON PEREIRA	CE	PSDB
JERONIMO REIS	SE	Bloco (PMN)
MARCELO TEIXEIRA	CE	PMDB
MARCELO TEIXEIRA	CE	PMDB

SECRETARIA-GERAL DA MESA  
Seção de Atas

Ofício nº 277/195

Brasília, 24 de agosto de 1995.

Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição, da Senhora Célia Mendes, que acrescenta disposição ao art. 53 da Constituição Federal, limitando a incidência das imunidades parlamentares quando

**ANEXO II**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 518, DE 1997**

por infringência do disposto no art. 55, I e II, da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 3 (três) anos subsequentes ao término da legislatura;

e) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 3 (três) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos:

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgada, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes;

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgada, pela prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 4 (quatro) anos;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 518, DE 1997

(Do Sr. Ibrahim Ábi-Ackel e outros)

Dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal.

(APENSE-SE A PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 34, DE 1995)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art.1º- O art. 53 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 53 - Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.

§ 2º - Instaurada ação penal, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva que, por maioria absoluta de votos, poderá a qualquer tempo sustar o processo, por iniciativa da Mesa ou de Partido Político representado na Casa.

§ 3º - A sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§ 4º - atual § 3º.

§ 5º - atual § 4º.

§ 6º - atual § 5º.

§ 7º - atual 6º.

§ 8º - atual 7º.

Art. 2º - Acrescente-se ao art. 96 o seguinte:

Art. 96 - .....

Parágrafo Único - O foro especial por prerrogativa de função não prevalece sobre a competência de que trata a letra d do inciso XXXVIII do art. 5º desta Constituição.

### JUSTIFICAÇÃO

A presente Proposta de Emenda Constitucional decorre do próprio conceito de imunidade parlamentar, compreendida como garantia da existência e da autoridade do Poder Legislativo. Trata-se de prerrogativa conquistada ao longo de séculos de confrontação da autoridade real inglesa com as aspirações de liberdade e autonomia da Câmara dos Comuns. A imunidade parlamentar não é, portanto, uma construção doutrinária, nem resulta de concepção surgida em virtude da elaboração de carta constitucional. É, ao contrário, a resultante de realidades históricas, foram por estas modeladas em meio a exaustivos conflitos, transformaram-se e reduziram-se em função das circunstâncias e contingências dos tempos e subsistem em síntese como salvaguarda da eficiência dos Parlamentos.

O aspecto pessoal da imunidade parlamentar, no confronto da assembléia política com a autoridade do rei, tinha necessariamente que se confundir com o instituto. Não se podia assegurar a liberdade e a independência da Câmara senão protegendo seus membros. O rei podia a qualquer tempo enfraquecer ou intimidar a Câmara pelos mais variados expedientes de suborno, violência e coação. A liberdade, a independência e a altivez no exercício da função parlamentar podiam ser consideradas insubordinação ou crime de lesa-magestade, o que justificaria a imposição da pena capital. Podiam ser contidas pela intimidação através de variados modos e expedientes, desde a ameaça à segurança pessoal do parlamentar à invasão e ao dano de suas propriedades.

Para se opor a tais abusos a Câmara se extremou em medidas de proteção a seus membros, assumindo, para tanto, funções administrativas e judiciais que lhe permitissem punir os que não se submetessem à sua autoridade.

Vê-se desses breves apontamentos que a proteção aos membros da assembleia se confundia com a defesa das prerrogativas do próprio corpo legislativo. Não possuíam, apesar disso, o caráter de privilégio, mas de medida de ordem pública, necessária à própria existência da instituição.

Essa oposição constante entre o poder real e a independência parlamentar cessou por fim, no que dizia respeito a opiniões, palavras e votos, quando em 1629 foram anulados os processos contra três deputados por discursos pronunciados na Câmara dos Comuns. A anulação fundamentou-se no princípio de que as palavras pronunciadas no Parlamento não podiam ser julgadas pelos Tribunais Comuns, mas exclusivamente pelo próprio Parlamento. Estava, assim, praticamente consolidado o princípio proclamado no "Bill of Rights" de 1689, segundo o qual:

"A liberdade da palavra, da discussão e dos atos parlamentares não pode ser objeto de exame perante qualquer Tribunal, e em nenhum lugar, que não seja o próprio Parlamento."

Pode-se afirmar que desde então a liberdade de palavra, no Parlamento Britânico, se torna incontestada e tranquila. Mas é necessário compreender que se trata de liberdade assegurada contra exigências externas, não de um direito ilimitado dentro da própria Câmara. Esta controla os atos de seus membros e os pune segundo as sanções estabelecidas em suas leis internas, por meio de censura, de suspensão e de exclusão.

A experiência britânica serviu de inspiração a todos os povos que alicerçaram suas instituições políticas nos exemplos e conquistas do povo inglês.

A Constituição dos Estados Unidos deu à imunidade parlamentar o alcance que então possuía na Inglaterra, enquadrando-a no conjunto de meios com que buscou a separação e a independência dos poderes.

Na França, durante e imediatamente após a Revolução, o problema da imunidade esteve no centro das lutas entre as facções mas não prevaleceu no Terror, a despeito de consagrada em duas de suas Constituições, a de 08 de setembro de 1791 e a de 24 de junho de 1793. Finalmente, a 22 de agosto de 1795 a França a consagrou extensamente, e traduzindo a amarga experiência dos últimos anos, fortaleceu-a no texto constitucional com luxo de minudências.

A imunidade parlamentar, se de um lado protege e assegura a independência do Poder Legislativo, de outro não deixa de consagrar desigualdade que discrepa de regime como o nosso, tão enfaticamente estabelecido sobre o princípio da igualdade dos cidadãos. João Barbalho jamais a aceitou, sob o fundamento de que "na República não pode haver privilégios". Dizia ainda João Barbalho:

"Não há fundamento, nem necessidade dessa exceção, aberta em favor das pessoas dos legisladores. Já não estamos mais em tempos

em que um chefe de Estado, um Jaime VI, quando se irritava com a oposição, fazia prender os membros do parlamento que o contrariavam e, com a organização constitucional que temos, mais há que recluir das Câmaras o Presidente da República do que elas dele,

dada a faculdade, que ficou cabendo à dos deputados, de o suspender por uma simples maioria de votos, conforme o art. 53, parágrafo único."

As ditaduras de Deodoro e de Floriano, a constância dos Estados de Sítio e as sucessivas intervenções nos Estados vieram a demonstrar largamente a importância da imunidade parlamentar no regime da constituição de 91. A razão estava, sem dúvida, com os doutrinadores e constitucionalistas que pugnaram pela supremacia do princípio, dentre eles Pimenta Bueno, no seu "Direito Público Brasileiro":

"A inviolabilidade dos representantes da nação, quanto às opiniões que preferirem, no exercício de suas funções, é um atributo, uma condição essencial, inseparável da existência das assembléias legislativas; é o princípio de alto interesse público que anima a liberdade das discussões, é a independência da tribuna, o dogma constitucional, a soberania da nação no exercício do poder legislativo."

Não esteve só, no combate à imunidade parlamentar, o insuperado comentarista da primeira Constituição republicana. Dentre outros autores, Joseph Barthérlemy e Raul Duez foram igualmente incisivos na definição da imunidade parlamentar como norma exorbitante do direito comum, o qual "encobre abusos e choca a consciência pública".

A crítica se dirige não mais à imunidade parlamentar denominada material, adstrita à irresponsabilidade civil e penal por opiniões, palavras e votos, mas à imunidade processual, impeditiva da instauração de ação penal contra parlamentar, senão mediante licença da Casa a que pertença. Nesse caso particularíssimo de imunidade basta à Casa negar a licença ou abster-se de pronunciar-se, para que se suspenda o processo até o termo do mandato, ficando, porém, simultaneamente suspenso o curso da prescrição.

Esta espécie de imunidade parlamentar desapareceu em seu próprio país de origem, a Inglaterra, onde surgiu em decorrência de episódio marcante na luta dos Comuns contra o absolutismo das prerrogativas reais. Essa "freedom from arrest" firmou-se em virtude da prisão ilegal de um membro dos Comuns, Thomas Shirley. A Câmara decretou sua libertação, processou o diretor ou comandante da prisão por desacato e proibiu que de então por diante qualquer de seus membros fosse processado senão mediante licença do "Speaker". Essa prerrogativa não prevalece atualmente. Observam os autores ingleses que extinta, em 1869, a prisão por dívidas, perdeu essa imunidade processual grande parte de sua importância.

No Brasil, entretanto, desde a primeira experiência constitucional até nossos dias, a imunidade processual permaneceu intocada no seu sentido de condicionar a instauração de ação penal contra parlamentar à prévia concessão de licença pela Casa respectiva.

A Consituição Imperial permitia a formação da culpa sem prévia comunicação à respectiva Câmara, mas, pronunciado o parlamentar, os atos processuais subsequentes ficavam dependentes de decisão na Câmara, que disporia simultaneamente sobre a suspensão do parlamentar do exercício de suas funções. Já a Constituição Republicana de 1891 condicionou a instauração do processo a prévia licença da Câmara e essa disposição veio a ser repetida nas Constituições de 1934 e 1946. A Emenda Constitucional nº 09, de 1964, estabeleceu o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a Câmara decidisse

sobre o pedido de licença, sob pena da inclusão deste na Ordem do Dia, para ser discutido e votado independentemente de parecer. A Carta de 1967 continuou a condicionar o processo criminal a parlamentar à prévia licença de sua Câmara. Dispunha, porém, que se a Câmara não deliberasse no prazo de 90 (noventa) dias sobre o pedido de licença, este seria automaticamente incluído na Ordem do Dia por 15 (quinze) seções ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorresse deliberação. A necessidade da licença prévia manteve-se nos mesmos termos das Cartas Constitucionais anteriores na Emenda Constitucional nº 01, de 1969, porém assinalava à Câmara respectiva o prazo de 40 (quarenta) dias para pronunciar-se sobre o pedido, sob pena de sua tácita concessão. Reservava, contudo, à Casa respectiva, a prerrogativa de sustar a qualquer momento o processo por iniciativa da Mesa, pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Finalmente, a Constituição em vigor veio a estabelecer tão só a impossibilidade do processo criminal contra parlamentar sem prévia licença de sua Casa, omitidas as exigências de prazo e da consequente concessão automática de licença, introduzidas no Direito Constitucional Brasileiro a partir de 1964.

A emenda que propomos tem como finalidade inverter o procedimento estabelecido no parágrafo 1º do art. 53 da Constituição. De acordo com seus termos, o Supremo Tribunal Federal, se receber a denúncia, comunicará o fato à Casa a que pertença o parlamentar, e prosseguirá no feito até final sentença. A Casa, porém, seja por iniciativa de Partido nela representado, seja por iniciativa da Mesa Diretora, poderá a qualquer tempo suspender o processo, por decisão absoluta dos seus membros.

Esse procedimento foi o que buscou, em parecer inatacável por sua lógica, o então Deputado Nelson Jobim, Relator Geral da Revisão Constitucional, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Aprovada a emenda ora proposta, não terá qualquer das Casas que examinar pedidos de licença para processar seus membros, pois a ação penal terá curso mediante a comunicação de que a denúncia foi recebida, e que, em consequência, a ação penal instaurada por força dessa admissão terá curso regular, salvo decisão da Casa a que pertença o parlamentar incriminado, nos termos acima descritos.

É ainda sob essa mesma inspiração de igualdade que propomos no parágrafo 3º a submissão de Deputados, Senadores e Prefeitos acusados da autoria de crimes contra a vida à jurisdição no Tribunal do Juri.

Sala das Sessões, 4 de setembro de 1997.

*Ibrahim Abi-Ackel*  
Ibrahim Abi-Ackel

**Tipo da Proposição:** PEC

**Autor da Proposição:** IBRAHIM ABI - ACKEL E OUTROS

**Data de Apresentação:** 09/09/97

**EMENTA:** Dá nova redação ao artigo 53 da Constituição Federal.

**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM

**Totais de Assinaturas:**

Confirmadas	173
Não Conferem	003
Licenciados	002
Repetidas	034
Legíveis	002

**ANEXO III**

**EMENDA SUBSTITUTIVA À PEC-34 DE 1995**

EMENDA Nº 01-CE/98

EMENDA SUBSTITUTIVA À PEC-34 DE 1995  
(Do Sr. Deputado Severino Cavalcanti e Outros)

RECEBI O ORIGINAL	
em	17/11/98 às 12h15.
Nome:	Severino Cavalcanti
Conto:	2617

Dá-nova redação ao art. 53 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional.

Artigo único. O art. 53 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis quanto a opiniões, palavras e votos que, a juízo da respectiva Casa, forem considerados vinculados com a defesa do interesse público, não podendo serem processados civil ou criminalmente em razão de tais manifestações.

§ 1º. O Supremo Tribunal Federal poderá indeferir, liminarmente, os pedidos de processamento de qualquer membro do Congresso Nacional que tenha por fundamento a prática de crime decorrente de manifestação do pensamento, ou encaminhar à respectiva Casa pedido de licença para o processamento, para que a mesma se manifeste quanto à existência, ou não, da vinculação referida no caput deste artigo.

RUIVO DE COMISSÃO DE PECAS	P E C E	17.3.98	18h15
		Severino Cavalcanti	2617

§ 2º. No caso do parágrafo anterior, *in fine*, o indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§ 3º. Desde a expedição do diploma os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.

§ 4º. No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 5º. Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 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 delas 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, que sejam incompatíveis com a execução da medida."

## JUSTIFICAÇÃO

Estabelece o art. 53 da Constituição Federal, em seu caput, que "Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos".

Inobstante restringir-se o privilégio da inviolabilidade, isto é, da imunidade que a doutrina define como material, às manifestações de pensamento que, não fora a respectiva prerrogativa, constituiriam crimes contra a honra, quando ofensivas a

alguém. tem-se entendido que o processamento criminal de membro do Congresso Nacional, em relação a qualquer crime que a Deputado ou Senador venha a ser imputado, só é de ser admitido com prévia licença da respectiva Casa.

Muito embora a cláusula da inadmissibilidade do processamento sem prévia licença esteja inscrita no § 1º do artigo 53, que discrimina apenas os crimes de manifestação do pensamento (inviolabilidade quanto a opiniões, palavras e votos), é de admitir-se que o fato de a mesma suceder, no texto do mesmo parágrafo, aquela que inibe a prisão de membros do Congresso Nacional sem reservas, salvo flagrante de crime inafiançável, venha a explicar o entendimento, que se tem mostrado dominante, de que a imunidade formal (a *persecutio criminis*) é também prerrogativa ilimitada e, não, restrita aos crimes contra a honra decorrentes de manifestações orais ou escritas dos senhores parlamentares.

Tal elastecimento da imunidade processual, a par de vir merecendo continuadas e contundentes críticas da opinião pública, ao invés, como equivocadamente uns poucos julgam, de contribuir para a preservação da independência da instituição parlamentar, somente a desserve, especialmente quando - e isto é de todos sabido - dela alguns se utilizam, e o fazem, elegendo-se com o único objetivo de se livrarem de uma perseguição criminal.

Nem se poderá, com isenção, alegar que o alargamento da prerrogativa processual, alcançando quaisquer delitos que sejam a parlamentares imputados, decorreria da necessidade de inibir que, por motivos políticos, possam ser engendradas situações que os envolvam em delitos criminais. Isto, porque, justamente para evitá-lo é que a Constituição instituiu o foro privilegiado, do Supremo Tribunal Federal. assecuratório, por certo, da necessária isenção para o exame das representações ou queixas-crime formuladas contra membros do Congresso Nacional.

A propósito é de acrescentar o seguinte, admitida a possibilidade de falsa imputação de crimes a membros do Congresso Nacional, fruto da persguição política ou movida pelo objetivo de calar a voz do parlamentar na defesa do interesse público: primeiro, que nossa mais alta Corte de Justiça, presumidamente, aos olhos da opinião pública, teria mais condições de imparcialidade que as Casas do Parlamento na apreciação de imputações aos membros do Poder Legislativo, face à possibilidade de deixar-se este se contaminar pelo espírito de corpo; segundo, que o Supremo Tribunal Federal teria, como tem, condições de rechaçar imotivados pleitos de prestação jurisdicional, adotando a postura recomendada, segundo paternidade atribuída a Duguit, de averiguar "*si la*

*demande de poursuit est loyale et sérieuse et si elle n'est pas déterminée par des motifs politiques*". Recomendação essa assemelhada à que já teria feito Langlais, em 1854, ao propor que *"on doit rechercher si la demande est loyale, sincère, si elle n'est point un prétexte pour enlever un député à un siège"*. (em *Imunidades Parlamentares*", de Fernanda Dias Menezes de Almeida. fls. 72 - publicação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados) "

Assim, por qualquer ângulo que se enfoque a prerrogativa da imunidade processual, que há de ter como referência, exclusivamente, os delitos de opinião protegidos pela imunidade material (opinião, palavras e votos), nada justifica que ela ultrapasse a proteção quanto aos crimes decorrentes de manifestações do pensamento que possam vir a ser atribuídos aos membros do Congresso Nacional, pois somente estas justificam o tratamento, somente em princípio desigualitário do parlamentar em relação aos demais cidadãos, como necessidade fundamental, inelutável para a liberdade de crítica sem a qual vã seria esperar-se ocorrente a independência necessária à defesa dos legítimos interesses dos representados, e do interesse público enfim. É o que, em outras palavras, assevera Barbosa Lima Sobrinho: "Não se pode colocar no mesmo plano a posição do simples cidadão, que limita as suas concordâncias e discordâncias a um voto individual e não dispõe nem mesmo de tribunas, para a manifestação de seu pensamento e de suas censuras, com a posição do parlamentar, que recebe um mandato exatamente para dizer, em nome do povo, todas as críticas e censuras, que precisam ser ditas ou que é conveniente sejam realmente ditas. Como poderia o representante do povo empregar essa militância sem uma proteção especial?" (Fernanda Dias Menezes de Almeida, obra citada, pág. 71) De qualquer sorte, no entanto, a liberdade de manifestação do pensamento, necessária ao livre desempenho do mandato representativo, é de ser vista como permissiva da utilização de expressões que se amoldem à definição dos crimes contra a honra **APENAS QUANDO INDISPENSAVELMENTE VINCULADAS** à denúncia de fatos comprometedores do interesse público, sob pena de não se agasalharem sob a proteção da respectiva prerrogativa constitucional.

A condicionante retro, deixa-a ver, aliás, Pedro Aleixo, em seu *"Imunidades Parlamentares"*, após comparar essas essas prerrogativas com as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos asseguradas à magistratura para proteger o exercício das funções dos juízes **"contra ... as exigências, as**

pressões e as solicitações do Poder armado e rico que é o Poder Executivo" ao arrematar: "Se as prerrogativas da função dos deputados e senadores pudessem ser abolidas SEM PREJUÍZO PARA A CAUSA PÚBLICA, também as da função dos magistrados abolidas poderiam ser" (Autor citado, em "Imunidades Parlamentares, fls. 64/65).

Repisando a questão da necessária vinculação das manifestações que se possam considerar ofensivas a qualquer pessoa com a defesa do interesse público, ao fim de discriminá-las, é oportuno referir, por exemplo, que a Suprema Corte dos Estados Unidos, ao pronunciar-se sobre a questão da imunidade material assegurada pela Constituição do Estado de Massachussets, análoga, no particular, à Constituição Americana, entendeu que "se o representante, ainda que dentro da Câmara, profere palavras gravosas, SEM CONEXÃO COM A ATIVIDADE PARLAMENTAR, não poderá se socorrer da inviolabilidade, respondendo pelo que disser como cidadão comum" (da obra "Imunidades Parlamentares", já referida, ao citar Thomas M. Cooley em "*A Treatise on the Constitutional Limitations*" (as expressões em maiúsculas assim não constam do original).

A doutrina se orienta, assim, no sentido de que a liberdade de manifestação do pensamento abrigada pela prerrogativa da imunidade material, como prerrogativa dos membros do parlamento há de estar sempre vinculada com a causa pública, isto é, com a defesa do interesse público, sob pena de, aquele que dela abusar, isto é, que utilizar de expressões ofensivas, desnecessárias a essa defesa, responder pela ofensa como cidadão comum.

Assim e de acordo com a nossa proposta, o Supremo Tribunal Federal, a par de continuar inibindo iniciativas de constrangimento dos membros do Congresso Nacional, tomadas mediante falsas imputações de crimes a Deputados e Senadores e motivadas por inspiração política ou tendentes a calar a voz do parlamentar, poderia rejeitar, *in limine*, as denúncias ou queixas-crime contra os mesmos oferecidas, quando relacionadas com crimes de opinião, por entender existente conexão entre a ofensa feita e o interesse público, entendido embutido neste o interesse individual do parlamentar, em razão do poder de representação que detém. De outra parte, se tiver o Supremo Tribunal Federal dúvida quanto à existência, ou não, da vinculação de que trata o proposto caput para o art. 53, encaminhará o pedido de licença para o processamento do parlamentar, a

fim de que a respectiva Casa sobre isto decida, negando a licença se entender existente a vinculação, ou concedendo-a, se concluir pela sua inexistência.

A par de pretender deixar indubitoso o justo alcance que deve ter a imunidade material sob o ponto de vista criminal, como prerrogativa mais propriamente da instituição parlamentar que de seus membros, entendemos que a presente proposta de modificação do art. 53 da Constituição Federal deveria deixar claro o alcance da imunidade material tendo em vista as consequências de natureza civil, decorrentes de crimes contra a honra entendidos praticados pelos parlamentares mediante manifestações de pensamento (opiniões, palavras e votos). Isto, muito embora, sendo o caso de manifestações do pensamento pelos mesmos emitidas, ao abrigo da imunidade material e por isso que excludente da natureza delituosa das mesmas quando contendo ofensas à honra alheia, não haveria como falar em direito do ofendido a indenização por danos morais, pois que o direito a reparação, em tal caso, implica em que a respectiva ofensa se caracterize como atitude delituosa, isto é, corresponda a ato ilícito praticado pelo ofensor. Inexistente no caso, uma vez que a Constituição Federal retira a natureza delituosa da ofensa, quando decorrente ela de atitude tomada em defesa do interesse público.

A presente proposta nasceu do nosso desejo de levantar o angustiante problema das imunidades parlamentares, para, equacionando-o em seus justos e legítimos termos, eliminarmos críticas muitas vezes procedentes ao instituto, em razão de equívocos de interpretação que alargam injustificadamente tal prerrogativa, que, praticada em seu adequado alcance, constitui necessidade inelutável do poder desarmado que é o Legislativo, porque preservadora, ao lado de outras, da sua independência e, de consequência, da de seus membros.

Com as precedentes considerações, submetemos à elevada consideração de nossos demais Pares a presente proposta de modificação constitucional, esperando, face aos motivos determinantes desta iniciativa, contar com o apoio de todos, necessário ao seu aperfeiçoamento e final aprovação.

Sala das Sessões, em 18 de março de 1998.

  
Deputado SEVERINO CAVALCANTI

**ANEXO IV**

**PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 34A, DE 1995**

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 34-A, DE 1995 E  
APENSOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 34-A, DE 1995  
(Apensos: PEC 101/95, PEC 178/95 e PEC 518/97)

"Altera os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 53 da Constituição Federal."

Autor: Deputado DOMINGOS DUTRA

Relator: Deputado JAIME MARTINS

## I - RELATÓRIO

Encontram-se nesta Comissão Especial, para apreciação do mérito, quatro propostas de emenda à Constituição relativas ao art. 53 de nossa Carta Magna, que diz respeito ao instituto da imunidade parlamentar.

A primeira - PEC 34-A/95 - de autoria do ex-Deputado DOMINGOS DUTRA, altera os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 53, bem como os parágrafos 2º e 3º do art. 55.

Mantém a inviolabilidade dos Deputados e Senadores por opiniões, palavras e votos. Acaba com a imunidade processual, determinando que o processo e o julgamento de membros do Congresso Nacional não dependerão de licença da Casa respectiva, ressalvando, todavia, casos definidos em Lei Complementar. Determina a possibilidade da prisão em flagrante por crime inafiançável dos membros do Congresso Nacional, desde que os autos de flagrante sejam lavrados perante autoridade

judiciária competente. Conserva os demais dispositivos sem qualquer alteração.

Altera, ainda, os parágrafos 2º e 3º do artigo 55 para deslocar a declaração da perda do mandato por condenação criminal em sentença transitada em julgado para a Mesa da Casa respectiva, modificando a atual sistemática que estabelece a necessidade de decisão do Plenário, por voto secreto e maioria absoluta.

Em sua justificação, os ilustres autores ressaltam que "o instituto da imunidade parlamentar tem sido desfigurado e confundido com impunidade, na medida em que vem sendo desviado para servir de guarda-chuva a parlamentares acusados de crimes comuns." Entendem que a imunidade parlamentar como está tratada hoje contribui para o permanente desgaste do Parlamento.

A PEC 101/95, que tem como primeiro signatário o nobre Deputado ÁLVARO GAUDÊNCIO, altera os parágrafos 1º e 2º do art. 53 para eliminar a imunidade processual do texto constitucional, mantendo os demais dispositivos.

Argumenta o autor que "a exigência de prévia licença, combinada às reações corporativistas da Câmara ou do Senado, se choca com a vontade política do povo. Entende que ao suprimir a necessidade de prévia licença para processar criminalmente parlamentares, o Congresso Nacional estará respondendo ao grande clamor do país por justiça, além de dispensar os seus membros do constrangimento de decidir tais questões."

A PEC 178/95, de autoria da ilustre Deputada CÉLIA MENDES, propõe o acréscimo de parágrafo ao art. 53 para determinar que a imunidade parlamentar não incidirá sobre a apuração de fatos definidos como ilícitos penais, ocorridos ou praticados no período antecedente à expedição do diploma. Institui que a apuração destes fatos independerá de prévia licença ou de autorização da Casa respectiva, devendo tramitar em segredo de justiça.

Em sua justificação, a nobre autora afirma que "a investidura na condição de parlamentar não pode elidir a aplicação da legislação processual e penal pois, o que a norma constitucional visa a proteger é justamente a autenticidade da representação política, no interesse do regime democrático, preservando a independência do parlamentar, desde a expedição do diploma e até a inauguração da Legislatura seguinte, por suas opiniões, palavras e ações."

Acredita que "a proposição que apresenta restabelece o conceito de igualdade, suprimindo privilégios odiosos, que a consciência democrática repudia."

Por fim, a PEC 518/97, de autoria do ilustre Deputado IBRAHIM ABI-ACKEL, faz alterações no art. 53 e acrescenta parágrafo ao art. 96 da Constituição Federal.

Propõe ao *caput* do art. 53 a menção explícita à inviolabilidade civil de Deputados e Senadores. Prevê que os membros do Congresso Nacional só poderão ser presos em flagrante de crime inafiançável. Inverte a atual sistemática do pedido de licença para processar e julgar parlamentares, estabelecendo que ao ser instaurada ação penal contra membro do Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva que, por maioria absoluta de votos, poderá a qualquer tempo sustar o processo, por iniciativa da Mesa ou de Partido Político representado na Casa. Dispõe que a sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato e mantém os atuais parágrafos 3º a 7º intocados e reenumerados.

Acrescenta, também, parágrafo ao art. 96 para determinar que o foro especial por prerrogativa de função não prevalece sobre a competência do júri popular.

Em brilhante justificação, o ilustre autor deu notícia da história do instituto da imunidade parlamentar no mundo, apontou opiniões doutrinárias favoráveis e contrárias à prerrogativa e concluiu que quanto à

imunidade material não há crítica. Todavia, no que se refere à imunidade processual o texto brasileiro merece reparos.

Explica que a emenda que propõe, inspirada no substitutivo apresentado pelo então Deputado Nelson Jobim, Relator Geral da Revisão Constitucional, "tem como finalidade inverter o procedimento estabelecido no § 1º do art. 53 da Constituição. De acordo com seus termos, o Supremo Tribunal Federal, se receber a denúncia, comunicará o fato à Casa a que pertença o parlamentar, e prosseguirá no feito até final sentença. A Casa, porém, seja por iniciativa de Partido nela representado, seja por iniciativa da Mesa Diretora, poderá a qualquer tempo suspender o processo, por decisão absoluta dos seus membros."

Por fim, afirma que "foi sob a mesma inspiração de igualdade que optou por propor a submissão de Deputado, Senadores e Prefeitos, acusados da autoria de crimes contra a vida, à jurisdição no Tribunal do Júri."

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação apreciou, quanto à admissibilidade, todas as proposições e se manifestou pela admissibilidade, apresentando, contudo, substitutivo de técnica legislativa para as propostas de nº 34/95 e 518/97.

Nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno, foi instituída esta Comissão Especial para examinar e emitir parecer sobre o mérito das proposições. Os trabalhos foram iniciados no último dia 11 de março, quando foi eleito Presidente o ilustre Deputado ANTÔNIO CARLOS PANNUNZIO e designado Relator o Deputado que subscreve este parecer.

Esgotado o prazo regimental, foram apresentadas duas emendas.

A emenda nº 1, de autoria do ilustre Deputado SEVERINO CAVALCANTI, altera o art. 53 da Constituição no sentido de ampliar a imunidade material prevista no *caput* do citado artigo,

determinando que os Deputados e Senadores são invioláveis quanto a opiniões, palavras e votos que, a juízo da respectiva Casa, forem considerados vinculados com a defesa do interesse público, não podendo ser processados civil ou criminalmente em razão de tais manifestações.

Estabelece, ainda, que o Supremo Tribunal Federal poderá indeferir, liminarmente, os pedidos de processamento de qualquer membro do Congresso Nacional que tenha por fundamento a prática de crime decorrente de manifestação do pensamento, ou encaminhar à respectiva Casa pedido de licença, a fim de que a mesma se manifeste quanto à existência, ou não, da vinculação referida no *caput*.

Mantém o restante dos dispositivos do artigo 53 sem qualquer alteração.

O autor escreve, em sua justificação, que "por qualquer ângulo que se enfoque a prerrogativa da imunidade processual, que há de ter como referência, exclusivamente, os delitos de opinião protegidos pela imunidade material, nada justifica que ela ultrapasse a proteção quanto aos crimes decorrentes de manifestações do pensamento que possam vir a ser atribuídos aos membros do Congresso Nacional, pois, somente estas justificam o tratamento, somente em princípio desigualitário do parlamentar em relação aos demais cidadãos, como necessidade inelutável para a liberdade de crítica sem a qual vã seria esperar-se ocorrente a independência necessária à defesa dos legítimos interesses dos representados, e do interesse público enfim."

A Emenda nº 2, por sua vez, de autoria do nobre Deputado PAULO HESLANDER, amplia a imunidade material, acrescentando explicitamente a inviolabilidade civil de Deputados e Senadores. Altera o § 1º do citado dispositivo para estabelecer que a necessidade do pedido de licença só se dará quando o processo criminal se referir a atos praticados após a diplomação.

Altera também os parágrafos 2º e 3º do art. 55 para determinar: 1) que a perda do mandato, quando se tratar de ausência do

parlamentar, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa, será decidida no Plenário da respectiva Câmara, por voto secreto da maioria absoluta; e 2) que a perda do mandato, quando se tratar de condenação criminal de parlamentar em sentença transitada em julgado, será decidida de ofício pela Mesa da Casa respectiva.

Em sua justificação, o autor ressalta que o que importa é que "mandato popular não deve ser manto de impunidade nem se transforme a instituição parlamentar em valhacouto de responsáveis por práticas delitivas inscritas nas leis penais."

Após fazer análise das proposições em tramitação, diz acreditar que a melhor linha de orientação sobre o assunto é buscar "preservar a plenitude da imunidade parlamentar, enquanto adstrita às opiniões, palavras e votos proferidos durante o período de exercício do mandato, mas considerando a esse fim o tempo desde a diplomação, pelos efeitos que já se produzem sobre a representação e a instituição parlamentar."

Além das duas emendas apresentadas formalmente, esta relatoria recebeu sugestão da lavra do nobre Deputado ADHEMAR DE BARROS FILHO no sentido de extinguir a imunidade processual e determinar que o parlamentar só poderá ser preso em flagrante de crime inafiançável, ocasião em que a autoridade judiciária competente deverá, no prazo de vinte e quatro horas, comunicar o fato à Casa respectiva, bem como remeter os autos ao Supremo Tribunal Federal.

O ilustre Deputado sugere, ainda, a alteração dos parágrafos 2º e 3º do art. 55 para incluir, entre as hipóteses em que a perda do mandato é declarada de ofício pela Mesa da Casa respectiva, o caso da condenação criminal em sentença transitada em julgado.

Argumenta o nobre Deputado que a proposição visa eliminar do texto constitucional a submissão do Poder Judiciário pelo Poder Legislativo e que os princípios da isonomia e da moralidade resultariam

violados se permanecessem as atuais regras, que dão tratamento desigual à situações iguais, dependendo de quem seja o acusado, se o eleitor ou o eleito.

Também chegou às mãos deste Relator sugestão do ilustre Deputado SILAS BRASILEIRO, propondo modificação no § 3º do art. 53, a fim de prever a possibilidade de o Deputado ou Senador renunciar a sua imunidade processual criminal.

Explica que com esse procedimento o Parlamentar ficaria apenas dependendo de seu arbítrio para submeter sua conduta ao crivo do Poder Judiciário, contrariamente ao procedimento atual.

A realização de audiências públicas com a presença de preclaros estudiosos do assunto veio enriquecer enormemente os debates sobre a matéria no âmbito desta Comissão Especial, que teve a honra de receber e ouvir os seguintes convidados:

- em 17.03.98, o ex-Deputado DOMINGOS DUTRA, autor da PEC 34-A/95.

Ressaltou que da mesma forma que ao Poder Judiciário é indispensável a inamovibilidade de seus membros, e ao Poder Executivo é essencial o poder de veto, ao Poder Legislativo é vital a imunidade parlamentar.

Disse ser defensor ardoroso da imunidade parlamentar, entendida esta como direito de o parlamentar discutir, contraditar, investigar, votar e opinar sobre qualquer assunto no interior ou fora do parlamento sem ameaças, violências, arbítrio ou doação dos demais poderes públicos e muito menos por coação do poder econômico ou da mídia. Acredita que essa imunidade já está consagrada no art. 53 da Constituição.

Argumentou que os parágrafos 1º e 3º do referido artigo 53 têm contribuído para confundir a imunidade com impunidade, ocasionando justa revolta da sociedade brasileira e desgaste do Legislativo,

uma vez que as regalias ali previstas aos membros do Congresso Nacional violentam o *caput* do artigo 5º da Constituição, que estabelece que todos são iguais perante a lei.

- Expôs que o clamor das ruas o fez apresentar a PEC 34/95-A, na esperança de recuperar a verdadeira finalidade da imunidade parlamentar que deve ser a proteção da livre, soberana e lícita atividade legislativa.

Explicou que na sua proposição o Poder Judiciário não precisará pedir nenhuma autorização para o processamento e o julgamento dos membros do Congresso Nacional, a não ser em casos especiais a serem definidos em Lei Complementar.

Discordou da proposta do Deputado Ibrahim Abi-Ackel quanto à possibilidade de se suspender o processo contra parlamentares perante o Poder Judiciário, considerando tratar-se de invasão de competência. Por outro lado, abarcou a sugestão de que os crimes dolosos contra a vida praticados por parlamentares, prefeitos, governadores e outras autoridades sejam submetidos a júri popular.

Defendeu que se reordenem os parágrafos 1º e 2º do art. 55 da Constituição, bem como que se dê legitimidade a entidades nacionais como OAB, ABI e outras para provocar o Legislativo a declarar a perda do mandato do parlamentar que tenha sido condenado em sentença transitada em julgado.

Terminou sua exposição dizendo que o Congresso Nacional é um espelho, por isso tem que ter uma imagem límpida e transparente a partir de exemplos concretos, como forma pedagógica de operar mudanças em outras esferas do poder público.

- em 17.03.98, o Deputado ÁLVARO GAUDÊNCIO NETO, autor da PEC 101/95.

Referiu-se, primeiramente, ao incidente ocorrido em seu estado da Paraíba, quando um Governador em exercício atirou em um ex-Governador e foi beneficiado pelo instituto da imunidade parlamentar.

Afirmou que sua iniciativa parlamentar nada teve de revanchismo, mas que é veemente defensor do fim da imunidade processual.

Reconheceu a existência de inúmeros políticos sérios e corretos, mas disse conhecer dezenas de casos de cidadãos que fizeram fortuna por meios ilícitos e buscaram o mandato parlamentar para fugirem da ação da Justiça.

Demonstrou acreditar que o fim da imunidade tornará o Congresso menos atrativo para maus elementos, passando a disputar cargos eletivos apenas aqueles que efetivamente tenham espírito público, comprometidos com a defesa da causa pública, não se permitindo, portanto, que aconteça a exploração do mandato por aqueles que desejam apenas defender seus interesses ou se esconder da ação da Justiça.

Defende o fim do foro privilegiado, que considera desprivilegiado, em razão da perda das primeiras instância e acha que o homem público deva ser processado como é o cidadão comum, desprezando-se a condição de estar no exercício de um cargo público.

Manifestou sua opinião favorável à imunidade material.

Por fim, resumiu que defende a quebra da imunidade para crimes considerados comuns e a preservação para aqueles considerados delitos de opinião, que devem ter tramitação normal. E, se o Congresso assim entender, que autorize também que o Parlamentar seja processado. Falou que se deverá também ampliar as instâncias para que o Parlamentar possa ter direito a recurso caso o resultado do julgamento, em primeira instância, não seja do agrado daquele que esteja sendo acusado na oportunidade.

- em 18.03.98, o Dr. NABOR BULHÕES, representando o Conselho Federal da OAB.

Esclareceu que a OAB tomou conhecimento das propostas de emenda constitucional em tramitação sobre imunidade parlamentar e que tem uma proposta mais avançada.

Segundo o expositor, a Ordem entende que as prerrogativas parlamentares estão suficientemente resguardadas a partir da imunidade material, consagrada no *caput* do art. 53. Nesse sentido a Ordem reafirma que há necessidade de se manter a inviolabilidade. Todavia, a Ordem discorda da manutenção da chamada imunidade processual.

Demonstrou que a proposta da Ordem, com relação a este ponto, é radical. A imunidade processual deve ser abolida pura e simplesmente, inclusive, no que diz respeito a eventuais efeitos da condenação, que estão suficientemente resguardadas a partir do próprio texto constitucional.

Evidenciou que o art. 55 da Constituição estabelece outro privilégio quando determina que, em havendo sentença criminal transitada em julgado, a perda do mandato deverá ser decidida pelo Plenário da Casa respectiva através do voto secreto da maioria de seus membros.

Afirmou que tal procedimento é incompatível com o disposto no art. 15, III da Constituição, que determina a suspensão automática dos direitos políticos ao cidadão condenado criminalmente em sentença transitada em julgado.

Disse que, no entender da Ordem, há de se rever a matéria, não apenas para evoluir no sentido de propostas contidas em alguns dos instrumentos que lhes chegaram à cognição, mas evoluir no sentido de reverem radicalmente a matéria para extinguir a imunidade processual diante da consideração de que há outros instrumentos, meios e modos de resguardo da inteireza da função parlamentar.

Passou a tecer algumas considerações acerca das proposições apresentadas, demonstrando preferência pelas PECs 34/95 e 518/97.

Falou que a Ordem não aderiria à idéia de se extinguir a imunidade processual para efeito de remetê-la para lei complementar. Concordaria, contudo, com a revisão do conteúdo do art. 55, proposto pela PEC 34/95.

Teceu elogios à exposição de motivos da PEC 518/95, mas destacou inconvenientes em se permitir a suspensão do processo depois de instaurado pelo Supremo Tribunal Federal, acreditando ser também desnecessária em razão de a matéria já estar tratada pelo art. 55, § 2º, em ordem a permitir ao Parlamento um controle sobre os efeitos da condenação.

Afirmou que o Conselho vê com preocupação o fim do foro privilegiado para os crimes contra a vida, pois acredita ser uma garantia do Parlamentar, uma vez que a mais alta corte do País é a mais isenta e a mais sábia para fazê-lo e a menos suscetível de influências de natureza política.

Por fim, resumiu que a Ordem entende que se deveria pura e simplesmente extinguir a imunidade processual, disciplinando os efeitos processuais decorrentes da prisão em flagrante delito que, é a hipótese admissível. Defendeu que se o Deputado fosse preso em flagrante delito, tendo-se eliminado a imunidade processual, obviamente que se deveria dar uma conseqüência compatível com a privação da liberdade. Ou seja, não poderia exercer o mandato parlamentar se estivesse preso ou enquanto durassem os efeitos da privação da liberdade.

Continuou dizendo que a outra hipótese seria a disciplina processual sobre os efeitos da condenação. Defendeu a alteração do § 2º do art. 55, com o intuito de tornar meramente declaratória a decisão da Mesa da Casa respectiva em relação à perda do mandato, quando se tratar da hipótese de condenação criminal em sentença transitada em julgado.

- em 18.03.98, a Deputada CIDINHA CAMPOS.

Agradeceu o convite recebido e explicou que havia sido autora de proposta de emenda constitucional que incluía no *caput* do art. 53 a expressão "civil e criminalmente", relativa à inviolabilidade parlamentar.

Explicou que o que a motivou a apresentar tal proposição foi o fato de estar respondendo, como Deputada Federal, a 35 ações cíveis por danos morais, em razão de ter cumprido com as determinações constitucionais de um Parlamentar, denunciando ao Ministério Público crimes praticados por juízes. Foi processada e condenada em todas as ações, pois, segundo ela, os mesmos juízes denunciados eram os que a julgavam.

Os processos atualmente se encontram no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, aguardando julgamento. Ressaltou que até hoje ninguém levantou a bandeira para defendê-la e que, se por um lado, vários estudiosos constitucionalistas dizem que será inocentada em última instância, por outro lado, até lá terá sido punida com a perda de seus bens e nas diversas humilhações que tem sofrido.

Destacou que enquanto radialista defendia o fim da imunidade parlamentar, mas hoje mudou de opinião, pois tem sido impedida de exercer seu mandato em função do constrangimento imposto pelas ações contra sua pessoa. Disse se sentir intimidada e não recomendar a candidatura ao mandato federal, pois, segundo ela é uma carreira sem futuro, sem passado e sem presente.

- em 19.03.98, o Deputado IBRAHIM ABI-ACKEL, autor da PEC 518/97.

Ressaltou que sua proposta de emenda à Constituição visa a dar ao problema da imunidade processual tratamento mais compatível com as exigências do momento político em que vivemos, além de adequar o instituto às exigências do nosso próprio Direito Constitucional.

Colocou seu ponto de vista contrário à proposta do Deputado Severino Cavalcanti, que pretende limitar a inviolabilidade ao recinto do Congresso Nacional. Lembrou que esta matéria teve sua discussão esgotada há anos e que não se pode limitar a inviolabilidade, simplesmente porque o lugar onde menos se exerce o mandato de Deputado, neste mundo globalizado, é o recinto da Câmara dos Deputados.

Asseverou que limitar a imunidade por opiniões, palavras e votos ao exercício de mandato significa colocar um impedimento a mais para o já difícil exercício do mandato parlamentar no Brasil.

Explicou que a emenda de sua autoria é uma contribuição para a melhor disciplina do § 2º do art. 53, que trata da suspensão do processo por crime comum quando o acusado é Senador ou Deputado. Afirmou que este tipo de imunidade processual não existe em parte alguma do mundo nos dias atuais.

Fêz um breve apanhado do instituto no Direito brasileiro e declarou que a emenda que propõe nada mais faz do que inverter o atual procedimento. Segundo ele, recebida a denúncia, o Supremo Tribunal Federal comunica à Casa a existência da ação penal; por sua vez a Casa, a qualquer tempo, poderá suspender o andamento da ação pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, e somente por iniciativa da Mesa da Casa ou de Partido Político representado na Casa.

Demonstrou que isso significa que o Deputado ou Senador não ficam despojados de defesa perante o Supremo Tribunal Federal, pois o termo "instaurada ação penal" nos leva ao entendimento de que o Parlamentar foi citado para defender-se, que se defendeu a tempo e hora da acusação e que houve um julgamento no Supremo para o recebimento ou não da denúncia.

Sugeriu, com o fim de tornar a matéria mais explícita, substituir o termo "instaurada ação penal" para "caso receba a denúncia, o Supremo Tribunal Federal comunicará à Casa a existência da ação penal".

Alertou, que para receber a denúncia é preciso que o Parlamentar objeto da denúncia se defenda e que o Supremo Tribunal Federal, em tribunal pleno, com a presença da maioria dos seus membros, decida sobre a procedência da denúncia.

Disse que se um indivíduo acusado de um crime comum se defendeu preliminarmente perante o Supremo, e se o Supremo, pelo tribunal pleno, recebeu a denúncia, é perfeitamente natural, no regime republicano, em que o tratamento tem de ser igual para todos os cidadãos, que a ação caminhe para o seu final e que a Justiça criminal manifeste seu pensamento de culpabilidade ou de inocência por meio da sentença final.

Todavia, alertou que pode ocorrer que o delito comum tenha ocorrido dentro do recinto da Casa; pode ocorrer que o delito comum tenha ocorrido na presença de Deputados e de Senadores que possam testemunhar a inocência do acusado, possam aquilatar o excesso da denúncia; e pode sobretudo acontecer que, no curso do sumário de culpa, apareçam elementos de defesa que induzam desde logo à convicção de que o Parlamentar é inocente e de que está sendo vítima de uma ação penal indevida. Ressaltou que neste momento a inocência pode parecer tão clara, a impropriedade da ação penal pode parecer tão definitiva que o Partido Político a que pertença o Parlamentar ou a Mesa Diretora deva propor à Casa a que ele pertença a suspensão de um processo pelo voto da maioria dos seus membros.

Contraditou a crítica de que sua emenda proporcionava a intervenção do Poder Legislativo no Poder Judiciário, questionando o fato de que se o Poder Legislativo tem hoje o poder de impedir a manifestação inicial do Poder Judiciário, por que não teria o direito de, convencido da inocência de alguém, mandar suspender o processo? Segundo o expositor, trata-se de reserva de poder. É a manifestação de que o Parlamentar tem o *status* que lhe permite certa desenvoltura no desempenho do mandato.

Por fim, colocou de forma sucinta as alternativas da Comissão a respeito do tema:

1) manter o atual texto, a seu ver, ruim para o Parlamento e para os Deputados injustamente acusados, que se vêem submetidos, contra sua vontade, ao constrangimento de um pedido de licença sobre o qual nunca se decide;

2) adotar um prazo para que o pedido de licença seja decidido em Plenário, em sua opinião, perfeitamente razoável, até como homenagem à Justiça;

3) adotar a solução de Rui Barbosa na Constituição de 1891 em que o Parlamentar não poderá ser processado, salvo mediante licença da Casa a que pertença, e salvo se o acusado optar pelo julgamento imediato. Isto permitiria, segundo o expositor, que o Deputado ou o Senador, convencido da improcedência da denúncia, opte pelo julgamento imediato e espontaneamente submeta-se a julgamento;

4) por último, permitir que o processo seja sustado a qualquer tempo, o que não obstaculizaria a ação da Justiça, colocaria o Parlamentar em um plano de mais igualdade com o cidadão comum, permitiria que a Justiça desse andamento normal ao processo penal e que, no caso de evidente excesso de leviandade e de inocência patenteada, suspender-se-ia o processo.

- em 24.03.98, Deputado SEVERINO CAVALCANTI, autor da Emenda nº 1 à PEC 34/95.

CAM

Esclareceu que apresentou Proposta de Emenda à Constituição propondo alterar o *caput* e o § 1º do art. 53.

Explicou que chega ao Supremo Tribunal Federal denúncia contra um Parlamentar imputando-lhe a prática de um crime. De logo, o Supremo constatará se se trata ou não de crime contra a honra decorrente de manifestação do pensamento do Parlamentar.

Continuou dizendo que se o crime não for dessa natureza, o Supremo exercerá de imediato sua competência para processar e julgar o Parlamentar denunciado. Contudo, se o Supremo verificar que a atitude imputada ao Parlamentar constitui, em princípio, crime contra a honra, decorrente de manifestação do pensamento do Parlamentar, oral ou escrita, poderá tomar duas posições. Primeiro, se verificar que a ofensa à honra está imbricada, vinculada à defesa do interesse público, determinará de logo o arquivamento da pretensão punitiva; segundo, se considerar que inexistente a vinculação que explicaria não poder o Parlamentar produzir a defesa do interesse público senão acusando alguém de um posicionamento ativo ou omissivo, encaminhará à Casa respectiva pedido de licença para processar o Parlamentar.

Justificou que a proposta se explica na razão de sempre haver possibilidade de um julgamento subjetivo quanto à vinculação, pois muitas vezes, no ardor da defesa do interesse público lesado, o Parlamentar pode-se exceder, usando expressões desnecessárias, que acabam por redundar em ofensa àquele a quem acusa de autor da lesão a tão relevantes interesses.

Citou o exemplo da Deputada Cidinha Campos e afirmou que a maior garantia é o fóro privilegiado do Supremo Tribunal, que constitui a garantia da isenção no processo de julgamento dos membros do Congresso Nacional.

Firmou sua posição contrária a dar competência às Mesas Diretoras das Casas Congressuais para declarar a perda do mandato quando houver sentença criminal transitada em julgado, pois acredita que, neste caso, há questões subjetivas a serem sopesadas, justificando assim haver tradicionalmente nossas Constituições deferido tal competência à totalidade da representação em cada Casa.

- em 25.03.98, Deputada CÉLIA MENDES, autora da PEC 178/95.

Lamentou não ter aprofundado mais sua proposta acerca de um tema tão importante quanto o da imunidade parlamentar.

Lembrou que é a segunda vez que apresenta a mesma proposta, já que a primeira ficou prejudicada em razão da revisão constitucional e que a atual está tramitando há mais de três anos na Casa.

Firmou posição favorável à imunidade como prerrogativa asseguradora da autonomia do Poder Legislativo. Mas demonstrou ser favorável apenas à imunidade relacionada às opiniões, palavras e votos do Parlamentar.

Destacou que o que a motivou a apresentar a proposta foi acabar com a impunidade gerada pela imunidade parlamentar. Acredita que o fim da imunidade processual para os crimes praticados antes da diplomação contribuirá para acabar com aqueles elementos que muitas vezes estão roubando para se eleger e se elegendo para roubar.

em 26.03.98, Dr. NELSON JOBIM, Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Lembrou que o instituto da imunidade parlamentar não foi inventado do dia para a noite, que teve seu berço no *Bill of Rights* inglês em 1689.

Ressaltou que são duas as espécies de imunidade parlamentar: a inviolabilidade e a imunidade processual.

Lembrou que a inviolabilidade, também chamada de imunidade material, está prevista no *caput* do art. 53 e decorre de uma irresponsabilidade de Direito Constitucional já que os Deputados e Senadores, por suas opiniões, palavras e votos, não praticam crime.

Ressaltou que apesar de a maior discussão no momento ser em relação à imunidade processual, queria chamar a atenção para alguns

problemas relacionados com a imunidade material. Primeiro, a questão da relativização do instituto na história do Direito Constitucional mundial.

Ensinou que no período legislativo pós-Revolução Francesa, havia dois grupos e a legislação francesa evoluía de um lado para o outro. Primeiro, o que se chama uma relativização espacial: os Deputados e Senadores só eram inviolados por aquilo que tivessem dito no âmbito físico do Congresso. Depois, substitui-se a relativização espacial pela relativização funcional no exercício do mandato. Só no exercício do mandato é que se tinha a inviolabilidade. E aí surgia o problema: quando é que se está no exercício do mandato?

Afirmou que ainda havia a relativização material, que aconteceu no Brasil em 1969, 1978 e 1982. Os Deputados e Senadores eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, "salvo nos casos de injúria, difamação, calúnia e nos previstos na Lei de Segurança Nacional." Explicou que se afastou a inviolabilidade nos crimes de injúria, difamação e calúnia, que eram, principalmente, os crimes oriundos do exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos. Com isso, desapareceu a imunidade parlamentar no período autoritário.

Destacou o perigo de se colocar a expressão "no exercício do mandato" no texto constitucional, pois traz dúvidas e incertezas.

Expôs alguns casos concretos para mostrar que não se pode brincar com a imunidade material: Bisol-Odebrecht; Raquel Cândido-Jerônimo Garcia; Fábio Feldmann-Humberto Lucena; Osvaldo Nascimento-Nelson Marchezan; Gerson Camata-Max Mauro; Roberto Campos-UNAFISCO.

Afirmou, que sob o seu ponto de vista, seria inviável fazer qualquer tipo de mudança restritiva ao instituto. Pelo contrário, baseando-se no caso Cidinha Campos, destacou que é preciso estar atento ao aspecto global da inviolabilidade, que envolve claramente o lado cível.

Explicou que mesmo sabendo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que a imunidade material abrange a irresponsabilidade civil e criminal, optou na época da fracassada revisão constitucional de 1992/93 por explicitar o texto, em razão das decisões do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Fêz pequeno histórico acerca da inviolabilidade nas Constituições brasileiras, demonstrando que o instituto sempre enfraquecia nos períodos autoritários. Chegou à redação atual e apontou opinião do Ministro Celso Mello no seguinte sentido: "É evidente que somente serão passíveis dessa tutela institucional, ou seja, a imunidade, os atos cuja prática sejam, em verdade, imputável ao exercício do mandato legislativo, havendo, pois, que se identificar a necessária existência de um nexó de causalidade entre a prática do ato e o exercício da atividade legislativa."

Argumentou que a atividade política dos Deputados e Senadores passou a ser mais ampla que o exercício das funções estritas do mandato parlamentar; passou a ser o exercício da função política. A atividade política hoje é inerente ao Parlamentar, não se esgota no exercício estrito do seu mandato. Transcende a este e as suas próprias funções institucionais.

Passou, então a discutir o tema relativo às imunidades processuais.

Explicou que a imunidade processual significa basicamente que o Deputado é responsável criminalmente pelos atos que não estejam abrangidos pela inviolabilidade. Mas quando isto acontece, o sistema constitucional atual determina que, instaurado o processo, ou seja, oferecida a denúncia, deve a Câmara dos Deputados ser consultada sobre a autorização e a licença para que o Deputado seja processado.

Preliminarmente, discorreu sobre a questão do envio indiscriminado, por parte do Supremo Tribunal Federal, dos pedidos para processar e julgar Deputados e Senadores. Lembrou que o Supremo não

analisava previamente se o caso era de imunidade material ou processual e mandava sempre o pedido de licença para a Câmara ou para o Senado, conforme fosse o caso. Destacou, todavia, que como Ministro daquele Tribunal, levou o problema ao Plenário, que decidiu que quando houver imunidade parlamentar será preciso, primeiro, emitir um juízo sobre a existência da imunidade material ou processual. Se o juízo inicial for sobre imunidade material, terá que ser indeferida a petição antes mesmo de consultar a Câmara. Só se consultaria para licença depois de emitido um juízo de que o caso é de imunidade processual e não de imunidade material.

Em conclusão, o número excessivo de pedidos de licença que existem hoje seriam diminuídos substancialmente.

Passou a discorrer sobre as técnicas utilizadas em relação à questão da licença. Apontou três possibilidades.

A primeira, que está na Constituição de 1988 e que veio da Constituição de 1946, qual seja a de que oferecida a denúncia, o Supremo Tribunal terá que pedir licença à Câmara dos Deputados. No momento em que o Ministro despacha o pedido de licença, interrompe a prescrição. Aí vem o pedido para a Câmara, que tem que conceder a licença.

A segunda, que tem similar na Constituição de 1967, aplica o transcurso de prazo do decreto-lei. Ou seja, havia o pedido de licença e a Câmara dos Deputados teria noventa dias para a primeira deliberação. Não a tomando, havia a obstrução da pauta por quinze sessões ordinárias e a não apreciação denotava a concessão da licença. Era a política da omissão.

A terceira, inverter o mecanismo. O Supremo Tribunal Federal, ao invés de pedir a licença, comunica ao Congresso a existência do processo, podendo a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal suspender o andamento do mesmo. Na opinião do expositor, inverte-se o *quorum*. Quem quer interromper o processo tem que ter maioria.

Colocou que a decidir entre essas possibilidades dependerá de saber se os Deputados querem ou não enfrentar o tema para decidir se determinado Parlamentar deve ou não ser processado e julgado.

Apontou que, no caso de se optar pela sustação do processo, existe um leque de alternativas a serem discutidas: iniciativas qualificadas, Mesa ou Partido e maioria absoluta ou relativa.

Por fim, ressaltou que a questão não é jurídica, e sim política.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Recentemente o instituto da imunidade parlamentar recebeu inúmeras críticas na imprensa brasileira, o que responde, sem dúvida, a um sentimento de que a formulação do instituto jurídico não deveria servir à impunidade. De fato, essa preocupação em modificar o instituto já estava presente durante a revisão constitucional, que aconteceu nos anos de 1993 e 1994, quando mais de cento e quarenta propostas foram examinadas.

O exame das propostas revisionais revela que não se pretendeu eliminar ou restringir o disposto no *caput* do art. 53, que cuida da imunidade material, ao se referir às opiniões, palavras e votos dos Deputados e Senadores. Contudo, no que se refere à imunidade processual, que consiste na necessidade de exigência de pedido de licença prévia à Câmara ou ao Senado para processar criminalmente membro de uma dessas Casas, um número expressivo de propostas visavam restringi-la ou suprimi-la. Em nenhum momento, porém, se cuidou de sua ampliação.

De certo modo, pode-se afirmar que todas as notícias que foram publicadas nos jornais recentemente preservam a intenção do

constituente revisional, ao apontarem para limitação do instituto da imunidade parlamentar tão-somente no que concerne à imunidade processual. A esta relatoria parece de todo conveniente considerar a reflexão trazida ao tema, não apenas apreciando as inquietações, dúvidas e críticas levantadas nos últimos tempos, como também a posição histórica do instituto, que está umbilicalmente ligado à história do Parlamento.

O regime do instituto, conforme nos informa o insigne constitucionalista pátrio PINTO FERREIRA:

"As imunidades parlamentares têm a sua consolidação histórica no direito público europeu. Entretanto divergem os autores no tocante à sua origem. Para Hans Kelsen tais imunidades remontam à época medieval, segundo informa em sua *Teoria geral do Estado*". Para outros estudiosos, como Paul Bockelmann no estudo relativo à matéria, a imunidade se apresenta como uma manifestação ou um fenômeno do direito continental europeu. Por sua vez, Duguit a remonta à Declaração de Direitos da Inglaterra de 1689, quando surgiu como norma do direito objetivo."

De todo modo, cabe lembrar que a civilização greco-romana não ignorava de todo a existência de tais prerrogativas. Eis que GLOTZ, na obra "A Cidade Grega, e MOMMSEN, em " O Direito Público Romano" detectaram a presença de tais prerrogativas parlamentares, ainda que em forma incipiente.

Parece um consenso, entre os estudiosos de Direito Constitucional, que o instituto em tela adquiriu sua feição no fim da idade média, e na Inglaterra. Em seu livro "*Political Immunity*" (Carl Witke. Ess, New York. 1935 V. 7. p. 597 - 602) informa-nos que a teoria do instituto da imunidade parlamentar deve ser localizada no início de Parlamento Britânico, que acumulava originariamente funções judiciais e legislativas.

As imunidades parlamentares foram ganhando seus contornos mais definitivos no embate do Parlamento contra a Coroa, aparecendo como instrumentos garantidores de ação parlamentar. Isto se deu, sobretudo, no período dos Tudor e dos Stuart. Essas prerrogativas, conforme lembra PINTO FERREIRA, formavam um conjunto de leis e práticas (*lex et consuetudo Parliamenti*).

A doutrina reconhece no Direito Inglês dois tipos de imunidade: "*freedom of speech*" e "*freedom from arrest*" : a primeira diz respeito à liberdade de opinião, referente à imunidade material; a segunda refere-se à inviolabilidade contra a prisão, que aparece, no atual regime constitucional brasileiro no § 1º do art. 53.

"Art. 53 .....

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

No que concerne às prerrogativas trazidas pelo instituto, pode-se dizer que a "*freedom of speech*" foi a que primeiro se firmou no direito parlamentar inglês. PINTO FERREIRA sobre isto escreve:

"Cita-se a propósito o caso de Haxey, autor da proposta de um *Bill* para reduzir as despesas da Casa Real, aprovada pela Câmara dos Comuns em 1397. Laferrière afirma que se tratava de um deputado condenado como traidor. Haxey foi encarcerado e quase sofria a pena de morte, salvando-se por interferência do arcebispo Arundel. Na ocasião, o Rei Ricardo II repreendeu a Câmara, que servilmente lhe encaminhou o nome do autor do projeto, encarcerado pelo monarca. Mais tarde, ascendeu ao trono Henrique IV, dois anos depois, reputando ilegal a prisão do personagem em apreço, com o apoio do Parlamento.

Alguns estudos históricos pretendem que Hasey não era propriamente membro do Parlamento Britânico, mas um procurador eclesiástico, que ao dito Parlamento comparecia. É a opinião de Maitland e Wade. Este último pronuncia-se da seguinte maneira: "Não obstante durante muito tempo citar-se este caso como uma autoridade sobre o privilégio, estão atualmente acordes os historiadores em que não se tratava de membro da Câmara dos Comuns".

Outro importante caso na fixação do instituto na Inglaterra foi o do Deputado Strode. Strode foi, conforme escreve BARBOSA SOBRINHO ("As Imunidades dos Deputados Estaduais", Belo Horizonte. B. d. Revista Brasileira de Estudo Políticos. 1966), processado, multado e preso por haver apresentado projeto (em inglês - *bill*) regulamentando a Exploração de Minas na Cornualha". A reação contra ele foi tão dura que ele acabou preso. Em consequência disso, Henrique VIII baixou um "*Act*" (decreto), declarando nulos e sem efeito os processos, que tivessem por objeto, projetos, palavras, discursos e declarações verificados no Parlamento.

A propósito, diz BARBOSA SOBRINHO:

"Os processos instaurados perante o "King's Bench" contra Eliot, Hollis e Valentine, em 1629, argüindo, com base da acusação, discursos pronunciados por eles na Câmara dos Comuns, constituem o "último exemplo de processo instaurado contra os membros da Câmara dos Comuns, como violação da liberdade de palavra" - registra Anson. A anulação dos processos invocava, como fundamento, que as palavras pronunciadas no Parlamento não deveriam ser julgadas senão pelo próprio Parlamento, e não pelos tribunais comuns. Depois desse episódio, a Câmara dos Comuns declarou que o "*Act*" de Henrique VIII era uma lei geral e não um simples decreto real, para aplicação limitada

ao caso a que acudira. Estava, assim, aberto o caminho para o preceito constante do "*Bill of Rights*" de 1689 e segundo o qual:

**"A liberdade da palavra, da discussão e dos atos parlamentares não pode ser objeto de exame perante qualquer tribunal, e em nenhum lugar, que não seja o próprio parlamento."**

No que concerne ao "*freedom from arrest*", que entre nós é conhecido por inviolabilidade pessoal, costuma-se citar o caso Shirley. CARLOS MAXIMILIANO em seus Comentários à Constituição Brasileira (Livraria Editora Freitas Bastos, 1948, 4ª ed. Vol II) conta que em 1603, *sir* Thomas Shirley, membro da Câmara dos Comuns, foi encerrado na prisão de Londres denominada "*Fleet*". A assembléia exigiu do "*Warden*" (guardião) que deixasse sair o deputado. Não sendo atendida, expediu mandado de detenção contra o desobediente. Soltaram Shirley e a Câmara restituiu a liberdade ao "*Warden of Fleet*" (guardião da prisão). Promulgou-se logo depois um estatuto que firmava a prerrogativa. Estendeu-a, sem demora, o costume: uma carta do "*Speaker*", isto é, do Presidente da Câmara fazia parar o processo contra um representante do povo inglês".

FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA em seu estudo sobre as Imunidades Parlamentares (Coordenação de Publicação Brasileira 1987) dá-nos notícia de que os Estados Unidos da América do Norte em 1787, seguindo o exemplo inglês, introduziram a imunidade em seu texto constitucional no art. 1º, Secção VI, de sua Carta Política:

**"Os Senadores e Deputados gozarão o privilégio de não poderem ser presos, exceto por motivo de traição, felonía e perturbação da ordem pública, durante sua presença à sessão das Câmaras respectivas, nem durante o tempo em que para elas se dirijam ou delas regressem; não poderão, também, ser perseguidos em qualquer lugar por discursos**

**pronunciados ou opiniões emitidas numa ou noutra Câmara".**

Os americanos assimilaram a imunidade material, dentro de uma compreensão restritiva dessa noção. A inviolabilidade existe, portanto, para os congressistas, apenas no que se refere às opiniões, votos e palavras proferidas no chão da Casa ("*on the floor of the house*"). Entretanto, como aduz FERNANDA MENEZES DE ALMEIDA "A Suprema Corte, apreciando a extensão da prerrogativa, no caso Coffin x Coffin, em face do preceito da Constituição de Massachusetts, que proclamava a inviolabilidade em termos análogos aos da Constituição Federal, inclinou-se por uma interpretação mais abrangente, concluindo que o Parlamento não precisa necessariamente estar confinado entre as paredes de sua Câmara para poder invocar a inviolabilidade. Necessário sim é que a Câmara esteja funcionando. Então na condição do membro do corpo legislativo, ainda que exercendo suas funções fora da respectiva Câmara, em comissão da Casa, por exemplo, não se poderá negar ao congressista a franquia que lhe garante a liberdade de opinião. Por outro lado, se o representante, ainda que dentro da Câmara, profere palavras gravosas, sem conexão com a atividade parlamentar, não poderá se socorrer da inviolabilidade, respondendo pelo que disser como cidadão comum."

Vale lembrar que a inviolabilidade pessoal contra a prisão (*freedom from arrest*) tinha por escopo impedir a prisão por dívidas. Portanto, com o desaparecimento da prisão por dívidas a inviolabilidade referida aqui caiu em desuso na Inglaterra. Os americanos, seguindo a tradição de sua antiga metrópole, mantêm como prerrogativa do Parlamento a possibilidade de se invocar o instituto "*freedom from arrest*" contra prisão nos processos civis, durante a sessão da assembleia, e por um período de tempo razoável, antes e depois, para possibilitar-lhes ir à mesma e dela voltar, conforme nos dá notícia FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA (obra citada. p. 79).

Mas, se a liberdade de emitir opiniões, propor projetos e votá-los, aparece com toda a força na história parlamentar da Inglaterra e dos

---

EUA, foi na França que o instituto se consolidou, com sua compreensão sendo alargada e alcançando os processos penais. Com efeito, aos 23 de junho de 1789, reunido o Terceiro Estado em Versalhes, recusa-se a Assembléia popular a obedecer a ordem de Luiz XVI, no sentido de se dissolver e, sob a inspiração de MIRABEAU, decreta a inviolabilidade dos deputados, afirmando que nenhum deles poderia ser inquirido, perseguido, detido ou preso, por motivo de proposta, parecer, opinião ou discurso feito aos Estados Gerais.

Um ano após, a Constituinte, em 26-27 de junho de 1790, contempla especificamente a imunidade contra processo em matéria criminal, ao decretar que "os deputados à Assembléia Nacional podem, nos casos de flagrante delito, ser presos, em conformidade com a lei: que é possível mesmo (exceto nos casos indicados pelo decreto de 23 de junho de 1789) receber queixas e realizar inquéritos contra eles, mas que não podem ser julgados por nenhum juiz antes que o Corpo Legislativo, à vista das informações e das provas, tenha decidido que há lugar para a acusação".

Preceitos similares, formulados com maior precisão técnica, vão aparecer nas Constituições do ciclo revolucionário, protegendo a incolumidade pessoal dos legisladores. Com a Constituição de 1799, a imunidade formal adquire os contornos que se vão sedimentar no Direito Constitucional francês, impedindo que qualquer processo, em matéria criminal, pudesse ser iniciado contra deputados, sem prévia autorização do Legislativo. O texto constitucional não falava em prisão, mas, logicamente a abrangia, uma vez que é a mesma (salvo em caso de flagrante delito) uma conseqüência normal do processo (FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA. Obra citada, p. 79).

Vê-se, pois, que a grande fonte da imunidade, no que concerne aos processos penais, foi o direito que emergiu do período revolucionário francês.

---

Etimologicamente a palavra imunidade vem do latim, onde "*immunitas*" significa isenção, privilégio, prerrogativa.

PLÁCIDO E SILVA em seu "Vocabulário Jurídico" dá a seguinte definição:

"Imunidade - do latim 'immunitas' (isenção, dispensa), entende-se o privilégio outorgado a alguém para que se livre ou se isente de certas imposições legais, em virtude do que não é obrigado a fazer ou a cumprir certo encargo ou certa obrigação, determinada em caráter geral.

Em princípio, é atribuída a certas pessoas em face de funções públicas exercidas (parlamentares, congressistas, diplomatas). E, por ela, é assegurada às mesmas uma soma de regalias e prerrogativas excepcionais em relação às demais pessoas.

A imunidade coloca as pessoas, a quem se atribuem semelhantes prerrogativas ou regalias, sob proteção especial" ("Vocabulário Jurídico" - São Paulo. Forense. 1967. Vol. II. p. 803).

Em verdade, atribuir ao vocábulo imunidade o significado de privilégio tem a desvantagem de emprestar ao instituto um valor muito negativo.

A propósito, a Assessoria Legislativa desta Casa, em Estudo Técnico, desaconselhou emprestar ao termo o significado de privilégio ou regalia, pois se daria ao instituto um "caráter pejorativo e de desigualdade".

Demais, RUI BARBOSA, atento à guerra de significados em torno de um termo, já observara que "Nada mais fácil que

---

desmoralizar uma instituição, pregando-lhe o cartaz de privilégio" (Obras Completas. Min. Educação e Saúde. 1947. Vol. LLV. Tomo I - p. 25).

Com efeito, a expressiva maioria dos doutrinadores vêem no instituto das imunidades uma prerrogativa institucional que o Parlamento não pode declinar. A propósito, CARLOS MAXIMILIANO assim expressa:

"A imunidade não é privilégio incompatível com o regime igualitário em vigor, nem direito subjetivo ou pessoal; é prerrogativa universalmente aceita por motivos de ordem superior, ligados intimamente às exigências primordiais do sistema representativo e ao jogo normal das instituições nos governos constitucionais; relaciona-se com a própria economia da divisão dos poderes, assegurando a liberdade e a independência do Legislativo; sanciona o direito impreterível que tem a nação de manifestar a própria vontade pelo órgão dos seus mandatários, não deixando estes à mercê dos agentes do Judiciário que às vezes não passam de instrumentos do Executivo" (Comentários à Constituição Brasileira. RJ, Freitas Bastos, 1948, 4ª ed. Vol. II).

PIMENTA BUENO, em seu "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império (Isp. Imp. e Cons. de Villeneuve e c., 1857, p. 36) observa que:

"A inviolabilidade dos representantes da nação, quanto às opiniões que proferirem, no exercício de suas funções, é um atributo, uma condição essencial e inseparável da existência das assembleias legislativas; é o princípio de alto interesse público que anima a liberdade das discussões, é a independência da tribuna, o dogma constitucional, a soberania da nação no exercício do poder legislativo."

RUI BARBOSA realçou em seu magistério o caráter institucional das imunidades, que devem ser vistas como pertencentes ao Parlamento e não aos seus membros considerados individualmente:

"Não são logo, as imunidades parlamentares esse privilégio dos membros do Congresso, figurado pelos amigos do estado de sítio. Privilégio constituem elas, sim, mas das Câmaras, do Senado, do Congresso, da Nação, cujas vontades ele exprime no exercício do Poder Legislativo e não poderia exprimir com a soberania precisa, sem esse escudo para a consciência dos seus membros. O Congresso é um poder inerme, o Presidente da República um poder armado. Longe de ser estabelecido contra a igualdade para favorecer um número diminuto de cidadãos, foi criado com o intuito de evitar, em benefício de todos eles, que o '*munus*' público do seu mandato se converta, para os encarregados de executá-lo, na mais perigosa desigualdade. Não fora essa defensiva, e mais bem guardado estaria o mais modesto particular, pela sua simples obscuridade, contra as violências do poder que o homem público indigitado pela escolha de seus concidadãos para conter o executivo e entregue indefeso aos seus ressentimentos."

Poder-se-ia, na mesma direção, colher magistérios de outros importantes doutrinadores como Pontes de Miranda ("Comentários à Constituição de 1967", com a Emenda nº 1, de 1969, São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1970. 1ª Ed., Tomo III, p. 6); Aristides Milton (A Constituição do Brasil, Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1898, 2ª Ed. p. 86); Manoel Gonçalves Ferreira Filho em seus "Comentários à Constituição Brasileira" (Saraiva. São Paulo, 2ª Ed., Vol. I, p. 189).

Ao ver desta relatoria, JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu "Direito Constitucional Positivo" (São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1976, Vol. i, p. 107), captou de modo sintético a tese tão ricamente

sustentada pelos ilustres juristas citados, ao afirmar que as imunidades "são estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais. "Afimil o Poder Legislativo é, como bem lembrou PONTES DE MIRANDA, um 'Poder sem força diante do Poder que comanda a força e nomeia os membros do Ministério Público e os Juizes".

Parece a esta relatoria importante cunhar as observações de RODRIGO OTÁVIO (Elementos de Direito Público Brasileiro, 5ª Edição, pp. 185 e 186) que além de salientar o caráter institucional de tais prerrogativas, não vê nelas um atentado ao princípio da isonomia:

"Tais prerrogativas não .... são pessoais, nem atentatórias do princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei; são prerrogativas inerentes à função legislativa, necessárias a bem da dignidade e independência do Corpo Legislativo, para amparar os seus membros contra a possibilidade de vidências e arbitrariedades dos outros Poderes....."

Embora as imunidades tenham obtido o apoio da expressiva maioria de nossos doutrinadores, vale observar que festejados juristas se insurgiram contra o instituto. JOÃO BARBALHO rebelar-se contra o fato de haver "invioláveis numa República". E sobre a matéria assim se expressa: ..

"... a imunidade realmente não tem razão de ser, é irritante e obnoxia. Na República só a liberdade e a lei devem ser invioláveis."

AURELIANO LEAL ataca diretamente a imunidade relativa a opiniões e palavras:

"Não concebo que um cidadão elevado à categoria de representante do povo precise expender opiniões caluniosas, pronunciar palavras que contemham injúrias,

---

para desempenhar o seu mandato, e com isso, transformar a tribuna parlamentar num pelouro de alheias reputação".

FERNANDA MENEZES em obra aqui já mencionada faz a crítica de posição de JOÃO BARBALHO, que sustentou a desnecessidade do instituto ora em exame:

"Quanto a BARBALHO, pecou, sem dúvida, o insigne constitucionalista por excesso de otimismo. Tivesse vivido mais e haveria de ver desmentida sua confiança em que, no regime republicano, baseado na eletividade dos representantes, na temporariedade dos mandatos e na responsabilidade dos agentes públicos, desapareceriam as razões que justificavam, na monarquia, a previsão de imunidades para os representantes do povo no Parlamento. Longe estava então - como parece ainda estar - o tempo em que a independência e a harmonia dos poderes viriam a se perfazer "de soi même", superada a etapa dos conflitos entre os Poderes. O Executivo fortalecido de hoje, para o qual se transferiu o poder de governo do monarca de ontem, poderia, na falta de garantias instituídas em favor do Legislativo, sufocar ou mesmo mutilar este Poder, ao sabor das conveniências políticas.

Assim, em que pese ao progresso da instituição parlamentar, registrado no curso de sua história e que torna, de certa forma, menos evidente agora a justificação das imunidades, persiste o interesse de sua proclamação.

Mesmo na Inglaterra, onde tiveram origem e onde hoje o grau de politização do povo e o respeito que merece o Parlamento, por parte do Judiciário e da Coroa, fazem praticamente desnecessárias garantias especiais para os parlamentares, é praxe ainda que o "speaker" da

---

Câmara dos Comuns, na primeira reunião da Câmara dos Lordes, assinale ser de seu dever

"reivindicar, em nome e a favor dos Comuns do Reino Unido, por humilde petição a Sua Majestade, todos seus antigos e incontestados privilégios, particularmente a liberdade de palavra nos debates, a imunidade que subtrai à prisão os membros da Câmara dos Comuns, o livre acesso perante Sua Majestade, quando as circunstâncias o exigirem"

É por considerá-las ainda indispensáveis, que as Constituições da generalidade dos Estados contemplam as imunidades parlamentares; e isto invalida outro argumento, o de AMARO CAVALCANTI, para quem a previsão da inviolabilidade patenteia a nossa minoridade política aos olhos do estrangeiro".

Entre nossos constitucionalistas, PEDRO ALEIXO já havia levantado no texto de mais de 70 (setenta) Constituições as partes referentes à matéria das imunidades, podendo concluir com segurança:

"... as funções dos representantes do povo devem ser exercidas com certo resguardo, com determinado respeito, com especial atenção em razão dos quais os que as exercem ficam imunes das sanções comuns ou somente a estas sujeitos depois de concedidas vênias específicas".

Pode-se dizer que a crítica mais forte às imunidades parlamentares é dizer que esse princípio vulnera o princípio da isonomia. Essa a crítica de BARBALHO e de ANACLETO FARIA. Mas aqui cabe o dito de RODRIGO OTÁVIO, citado anteriormente, e a ponderação de CARLOS MAXIMILIANO, em obra também aqui já citada, segundo o qual o princípio da isonomia não deve ser entendido em sentido mecânico.

As críticas ganham, porém, força, devido à tendência do Legislativo em negar mecanicamente a concessão de licença para processar seus membros. Fenômeno, aliás, que não é nacional. PINTO FERREIRA lembra, citando SANTONI, que a Câmara da República Italiana, em seu primeiro ano de atividades recebeu 55 (cinquenta e cinco) pedidos de licença, mas só autorizou o processo de dois Deputados. Mas é de se observar que os recentes abusos da chamada República Judiciária na Itália repuseram a necessidade de preservação do instituto.

Não há dúvida, porém, de que a discussão teórica e as justas indignações contra o exagero corporativista recolocaram, na ordem do dia, a necessidade de se repensar o instituto das imunidades.

Distinguem-se, na doutrina, basicamente, dois tipos de imunidade:

1) A imunidade material, também chamada de imunidade real, de inviolabilidade ou de irresponsabilidade penal, conforme nos informa o Deputado ADYLSO MOTA, em parecer de relatoria no caso do pedido de licença do Supremo Tribunal Federal para processar o então Deputado Jabes Rebelo;

2) A imunidade processual ou formal.

Comentando o primeiro tipo de imunidade, assim se expressa o Deputado ADILSON MOTA:

"A Imunidade Material respalda o parlamentar por suas opiniões, palavras e votos, praticados no exercício do mandato, e por isso o torna intocável a qualquer processo judicial.

Portanto, o Deputado ou Senador não responde pelos delitos de opinião, também conhecidos por crimes de manifestação do pensamento.

---

Devido à Imunidade Material o parlamentar fica livre do inquérito policial e do processo criminal, uma vez que há exclusão do crime e, por consequência, não há punibilidade.

A Inviolabilidade é absoluta, definitiva, perpétua e irrenunciável."

Na nossa atual Constituição a imunidade material está inscrita no *caput* do art. 53:

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

Imunidade processual, formal ou relativa é a prerrogativa que assegura a liberdade pessoal de Parlamentar, através de indeferimento dos pedidos de licença para promover processo contra Deputado ou Senador, deixando-se o processo e a prisão para além dos término do mandato.

Este tipo de imunidade está previsto no § 1º do art. 53 da Constituição Federal:

"Art. 53....."

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

No direito político inglês, a imunidade material constitui a "*freedom of speech*" por oposição ao instituto do "*freedom from arrest*" (imunidade à prisão). Em nossa tradição, além da imunidade à prisão (salvo flagrante de crime inafiançável, a prisão do Parlamentar exige prévia licença), há a imunidade processual ( a imunidade ao processo criminal).

Visto o enfoque histórico do instituto, bem como o aspecto conceitual, faz-se necessário, neste momento, recorrermos aos textos alienígenas para melhor vislumbramos como as Constituições estrangeiras tratam o assunto hoje.

A atual Constituição alemã determina:

"Art. 46. Um deputado nunca poderá, em tempo algum, ser perseguido por via judicial ou disciplinar, nem responsabilizado de outra forma, fora do Parlamento Federal, em virtude de voto dado ou opinião emitida no Parlamento ou numa das suas comissões. Esta disposição não terá aplicação no caso de injúria difamante..

Por causa de atos sujeitos a sanção penal, um deputado só poderá ser responsabilizado ou detido com assentimento do Parlamento Federal, a não ser que seja detido em flagrante delito ou no decurso do dia seguinte.

O assentimento do Parlamento Federal será igualmente necessário para qualquer outra restrição da liberdade pessoal de um deputado ou para instauração de um processo contra um deputado, de acordo com o artigo 18.

Toda ação penal e todo inquérito de acordo com o artigo 18, instaurados contra um deputado, bem como qualquer outra restrição da sua liberdade pessoal, têm de ser suspensos por solicitação do Parlamento Federal."

A Constituição americana dispõe:

"Art. I, Seção 6

1. os Senadores e representantes receberão, por seus serviços, remuneração estabelecida por lei e paga pelo Tesouro dos Estados Unidos. Durante as sessões, e na ida ou regresso delas, não poderão ser presos, a não ser por traição, crime comum ou perturbação da ordem pública. Fora do recinto das Câmaras, não terão

5

---

obrigação de responder a interpelações acerca de seus discursos ou debates."

A Constituição argentina dispõe:

"Artigo 60 - Nenhum membro do Congresso pode ser acusado, interrogado judicialmente, nem molestado pelas opiniões ou discursos que emitir desempenhando seu mandato de legislador.

Artigo 61 - Nenhum senador ou deputado, desde o dia de sua eleição até o término dos efeitos desta, pode ser preso, exceto no caso de ser surpreendido em flagrante na execução de algum crime que mereça pena de morte, infamante, ou outra aflagante, do que se dará conta à Câmara com a informação sumária do fato.

Artigo 62 - Quando se apresentar queixa por escrito nas justiças ordinárias contra qualquer senador ou deputado, examinado o mérito do sumário em juízo público, poderá cada Câmara, por dois terços de votos, suspender de suas funções o acusado, e colocá-lo à disposição do juiz competente para seu julgamento."

Este é o texto da Constituição espanhola:

"Art. 71.

1. Os Deputados e Senadores gozarão de inviolabilidade por suas opiniões manifestadas no exercício de suas funções.

2. Durante o período de seu mandato os Deputados e Senadores gozarão de imunidade só poderão ser detidos em caso de flagrante delito. Não poderão ser processados sem a prévia autorização da Câmara respectiva.

3. Nas causas contra Deputados e Senadores será competente a Sala Penal do Tribunal Supremo.

4. ...."

A vigente Constituição francesa disciplina a matéria em seu art. 26, vejamos:

"Art. 26. Os membros do Parlamento são invioláveis pelas opiniões e votos que emitirem no exercício das suas funções.

Durante o período das sessões, nenhum Deputado ou Senador pode sofrer procedimento criminal ou correicional ou ser detido sem autorização da respectiva Câmara, exceto em flagrante delito.

Fora do período das sessões, nenhum Deputado ou Senador pode ser detido sem autorização da Mesa da Câmara a que pertence, salvo em flagrante delito, em caso de procedimento autorizado ou em virtude de condenação definitiva.

Serão suspensos a detenção ou o procedimento movido contra qualquer membro do Parlamento, se a sua Câmara assim o solicitar."

É no famoso documento constitucional inglês, denominado "*BILL OF RIGHTS*", de 13/02/1689, que a Grã-Bretanha se inspira para decidir acerca da imunidade parlamentar. Diz o texto:

"I, 9º. Que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos a acusação ou a apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o parlamento."

A Constituição da Itália, de 1º de janeiro de 1948, com as alterações até a emenda de 22 de novembro de 1967, disciplina o instituto da imunidade parlamentar da seguinte forma:

---

"Art. 68. Os membros do Parlamento não podem receber sanções pelas opiniões expressas e pelos votos emitidos no exercício de suas funções.

Sem autorização das Câmaras à qual pertence, membro algum do Parlamento pode ser submetido a processo penal; nem pode ser preso, ou de qualquer forma privado da liberdade pessoal, ou sujeito a perseguição pessoal ou domiciliar, salvo se surpreendido no ato de cometer um crime pelo qual é obrigatório o mandato ou a ordem de prisão.

Igual autorização é precisa para levar preso ou manter em detenção um membro do Parlamento em execução de uma sentença mesmo irrevogável.

Art. 69. Os membros do Parlamento têm imunidades estabelecidas pela lei."

Finalmente, o texto constitucional de Portugal determina:

"Art. 160

1. Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções.

2. Nenhum Deputado pode ser detido ou preso sem autorização da Assembléia, salvo por crime punível com pena de prisão superior a três anos e em flagrante delito.

3. Movido procedimento criminal contra algum Deputado e acusado este definitivamente, salvo no caso de crime punível com a pena referida no número anterior, a Assembléia decidirá se o Deputado deve ou não ser suspenso, para efeito de seguimento do processo."

A imunidade parlamentar tem sido tratada de forma uniforme e coerente pelas diversas Constituições brasileiras, desde os tempos do Império até os dias atuais.

De um modo geral, procurou-se desde sempre garantir aos membros do Parlamento a liberdade de opinião, palavras e votos no exercício de suas funções, além de protegê-los contra a prisão, com exceção do flagrante delito de crime inafiançável, e contra o processo e julgamento por crimes comuns.

Podemos destacar algumas peculiaridades como a possibilidade de renúncia ao instituto prevista pela Constituição de 1891, a exclusão dos crimes contra a honra e contra a segurança nacional das imunidades materiais, prevista pela Constituição de 1967 e pela emenda nº 1, de 1969 e a suspensão da imunidade por decurso de prazo.

A Constituição do Império de 1824 disciplinava a matéria da seguinte forma:

"Art. 26. Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções.

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

Art. 28. Se algum Senador ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá se o processo deve continuar, e o membro ser ou não suspenso do exercício de suas funções."

A primeira Constituição Republicana dispôs:

"Art. 19. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.

)

---

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

Diz o texto constitucional de 1934:

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

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

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

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

Apesar de não ter sido aplicada, em função do fechamento do Congresso Nacional à época, a imunidade parlamentar foi assim disciplinada pela Constituição de 1937:

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

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.

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."

A Constituição de 1946 disciplinou:

"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 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."

A Emenda Constitucional nº 9, de 1964 acrescentou:

"§ 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 de culpa.

2

---

§ 2º A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria de 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."

A Constituição de 1967 inovou ao prever a hipótese de concessão da licença por decurso do prazo. Diz o seu texto:

"Art. 34. Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

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

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

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

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, coerente com a época, determinou:

"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."

A Emenda Constitucional nº 11, de 1978 alterou o *caput* e o § 1º do artigo 32 e acrescentou § 2º, estabelecia:

"Art. 32. Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional.

§ 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 a Câmara respectiva não se pronunciar sobre o pedido, dentro de 40 (quarenta) dias a contar de seu recebimento, ter-se-á como concedida a licença."

A Emenda Constitucional nº 22, de 1982, por sua vez, também procedeu alterações ao art. 32, que tratava de imunidade parlamentar.

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

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

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

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

.....

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

Finalmente, a atual Constituição do Brasil dispõe da seguinte maneira sobre a imunidade parlamentar:

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

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

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

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

§ 4º Os Deputados e Senadores serão submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

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

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

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

Vê-se, pois, que o vigente texto constitucional consagrou a imunidade parlamentar sob dois aspectos: a inviolabilidade e a imunidade processual.

Em relação à primeira, podemos afirmar que é ampla e que não sofre qualquer restrição, seja ela espacial, funcional ou material.

Quanto à imunidade processual, o Constituinte de 88 adotou a necessidade de licença prévia da Casa respectiva para que o

---

Parlamentar pudesse ser preso (salvo em caso de flagrante de crime inafiançável, quando a licença é posterior), processado ou julgado por crimes comuns. Quis também assegurar o foro do Supremo Tribunal Federal, tudo com o intuito de garantir a plena atuação do Poder Legislativo frente aos outros Poderes.

Todavia, o procedimento constitucional em vigor tem-se mostrado frágil e inoperante em razão dos inúmeros e sucessivos pedidos de licença sem apreciação pelas Casas Congressuais.

Infelizmente, para a opinião pública brasileira o instituto da imunidade parlamentar, ao invés de atuar como prerrogativa do Poder Legislativo - contribuidora de pleno e independente exercício do mandato - tem-se tornado instrumento de impunidade para cidadãos sem seriedade que procuram o mandato para fugir dos processos judiciais que contra eles tramitam.

É de se ressaltar, que o número elevado de pedidos de licença existente na Câmara dos Deputados divulgado pela imprensa é relativo.

Dos 71 (setenta e um) processos em tramitação na Câmara, 24 (vinte e quatro) referem-se a casos de imunidade material, e, portanto, não constituem crimes; 41 (quarenta e um) referem-se a atos praticados antes da diplomação; 1 (um) refere-se a fato ocorrido no período de licença da condição de Deputado; e apenas 5 (cinco) tratam de crimes comuns praticados no exercício do mandato.

Constata-se que, se o Supremo Tribunal Federal não encaminhasse indevidamente pedidos de licença para processar e julgar Deputado (quando se trata de imunidade material), o número de pedidos hoje na Câmara seria reduzido.

Entretanto, não podemos nos omitir neste momento e desconhecer que o problema existe. A realidade é que a atual sistemática

constitucional contribui para a impunidade e por isso este relator irá dar seu parecer no sentido de se alterar o atual art. 53 para fortalecer o instituto da inviolabilidade e proporcionar que a imunidade processual não mais seja um entrave à ação da Justiça.

Após diversas reuniões, ouvidos diversos Parlamentares, este relator acolhe aqui a PEC 518/97, que tem como primeiro proponente o ilustre Deputado IBRAHIM ABI-ACKEL, por entender que ela pode introduzir aperfeiçoamentos importantes no instituto das imunidades. Cabe a este relator, porém, captando o espírito da proposta do Deputado ABI-ACKEL, submetê-la a alguns ajustes, visando a torná-la mais adequada às exigências técnicas próprias ao instituto.

No que concerne ao *caput* do art. 53 esta relatoria acolhe a inovação proposta pelo Deputado IBRAHIM ABI-ACKEL na PEC 518/97, que explicita não apenas a inviolabilidade penal como também a cível. De fato, a imunidade material por opiniões, palavras e votos revelou-se insuficiente para garantir o livre exercício do parlamentar diante da possibilidade de ações cíveis por danos morais contra Deputados e Senadores. A propósito, é bastante conhecido de todos no Congresso Nacional o caso da Deputada Cidinha Campos do PDT do Rio de Janeiro, que sofreu diversas condenações em ações por dano moral por oferecer denúncias contra membros do Poder Judiciário. Tais denúncias permitiram desvendar a rede criminosa instalada na Previdência Social no Rio de Janeiro, mas acabaram levando a ilustre Deputada, que deflagrou as denúncias, a sofrer pesadas condenações cíveis.

De fato, a doutrina constitucional pátria considera que a inviolabilidade referida no *caput* do art. 53 é tanto penal quanto cível. Entretanto, a Justiça dos Estados vem considerando que o dispositivo referido apenas diz respeito à inviolabilidade penal. Trata-se, evidentemente, de equivocada interpretação, que, todavia, vem prosperando.

Ante essa realidade, parece a este relator oportuno explicitar as duas dimensões da imunidade material: a penal e a cível, introduzindo-as no *caput* do art. 53 da Constituição Federal.

---

Quanto à expressão "no exercício do mandato", que a PEC nº 518 introduz, importa reconhecer que ela não constitui novidade em nosso horizonte constitucional. Com efeito, a Constituição de 1891 já trazia em seu art. 19 o seguinte enunciado:

"Art. 19. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato."

Essa mesma redação é reproduzida pela Constituição de 1946, que alterou a Carta de 1934 que garantia a inviolabilidade apenas no exercício das funções do mandato.

Sucedem que a presença de tal expressão tem uma grande força restritiva, possibilitando disputas judiciais desnecessárias.

Foi para contornar esse problema que o constituinte de 1988 deu ao *caput* do art. 53 a redação de alcance mais amplo. Eis porque nos parece que seria um retrocesso voltar à fórmula de 1891 ou de 1946. Aqui cabe lembrar a sugestão do Ministro Nelson Jobim que, em audiência nesta Casa, desaconselhou que se introduzisse a expressão "no exercício do mandato", exatamente pelo seu potencial restritivo, que conduziria a juízos diversos os eminentes julgadores do Supremo Tribunal Federal.

Também esta relatoria considera despicienda a sugestão de eminentes membros desta Comissão Especial que entendiam ser necessário introduzir a expressão "e atos decorrentes do exercício do mandato." Ora, parece suficientemente claro que o mandato parlamentar é exercido através da palavra, dos votos e opiniões. Toda a ação parlamentar deve pois circunscrever-se à esfera desses elementos.

Não se pode conceber, portanto, que a ação parlamentar inclua atos distintos dos garantidos pela imunidade material, a não ser os legalmente autorizados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. Ressalte-se a propósito que a Carta Magna já dá ao

legislador todos os instrumentos para pedir informações, fiscalizar e até convocar Ministros de Estado. Em verdade, a introdução da expressão "e atos decorrentes do exercício do mandato" significa uma temerária abertura, que fatalmente produziria intermináveis discussões judiciais. Ora, o instituto da imunidade parlamentar precisa ser claro para ser eficaz. Eis porque este relator deixa de introduzir tal modificação.

Em que pese a brilhante contribuição dada pelo nobre Deputado ÁLVARO GAUDÊNCIO, teremos que nos manifestar contrários à proposta de sua autoria - PEC 101/95 - que extingue totalmente a imunidade processual.

Parece a esta relatoria que o instituto em tela está a merecer profundas mudanças, mas não caberia extingui-lo, uma vez que está intimamente ligado à soberania do Parlamento.

Inúmeros exemplos concretos nos apontam a possibilidade de existência de crimes forjados. A imunidade processual existe para garantir ao Parlamentar o exercício do mandato e protegê-lo destas armações.

Na Alemanha, Argentina, Espanha, França, Itália e outros países a imunidade processual é amplamente garantida.

Pelas mesmas razões acima aduzidas opinamos pela rejeição da PEC 34/95 do ilustre ex-Deputado DOMINGOS DUTRA.

Esta relatoria acolhe o mecanismo de sustação de processo introduzido pela proposta do Deputado ABI-ACKEL. Esse mecanismo afigura-nos oportuno, à medida que inverte o procedimento previsto no § 5º do art. 53. O grande mérito desse dispositivo é que ele quebrará a dinâmica corporativista que tem prevalecido em nossas Casas. De fato, será pouco provável que o Parlamento decida pela sustação de um processo, se não houver fortes evidências que o recomendem. Acresce que

---

haverá menor procrastinação dos feitos, pois um processo já não necessitará da prévia licença para iniciar-se.

Demais, como salientaram o Deputado ABI-ACKEL e o Ministro do Supremo Tribunal Federal, NELSON JOBIM, nas audiências públicas de que participaram perante esta Comissão Especial, surgindo evidências de que o processo tenha sido forjado com intuítos meramente políticos - e tais evidências podem surgir a qualquer momento -, a sustação terá lugar. Eis por que nos parece adequado que a sustação possa acontecer sempre que for conveniente e oportuno, desde que seja antes da prolação da sentença.

Este relator entende ser necessário, mesmo incorporando o mecanismo da sustação do processo introduzido pela PEC 518/97, fazer-lhe três modificações:

1) Acolher a sugestão do próprio primeiro signatário da proposta, feita em audiência pública junto a esta Comissão, que determina sejam enviados à Casa respectiva tão-somente as comunicações referentes aos processos em que o Supremo já tenha recebido a denúncia. Isto obrigará aquela alta Corte a dar ciência às Casas do Parlamento apenas dos processos que tenham algum fundamento jurídico, arquivando os demais, depois de ouvidos os acusados. Afinal, como alertara o Deputado ABI-ACKEL, para que a denúncia seja recebida é preciso que o Parlamentar acusado se defenda e que o Supremo Tribunal Federal, em Tribunal Pleno, com a presença da maioria de seus membros, decida sobre a procedência da denúncia.

2) Limitar a possibilidade de sustação do processo até a prolação da sentença.

3) Dar também a 1/3 (um terço) dos membros da respectiva Casa a possibilidade de provocar a votação pela sustação do processo.

Outrossim, opinamos pela aprovação da PEC 178/95, da Deputada Célia Mendes. A proposta contribuirá sobremaneira para o aperfeiçoamento da imunidade parlamentar, na medida em que determina que a sustação não incidirá sobre processos instaurados até a diplomação. Com isto o mandato deixará de ser atrativo para maus elementos que o vêem como um manto de impunidade.

Optamos, de outra parte, por rejeitar todas as propostas que alteram outros artigos, que não o 53 da Constituição, pois julgamos mais adequado e conveniente nos aprofundarmos exclusivamente no tema das imunidades parlamentares, deixando os demais assuntos, como perda de mandato e foro privilegiado, para serem discutidos em outra oportunidade.

Isto posto, nosso voto é pela admissibilidade das Emendas nº 1 e nº 2 e pela sua rejeição, no mérito; pela rejeição da PEC 34-A/95, bem como da PEC 101/95; e, por fim, pela aprovação da PEC 178/95 e da PEC 518/97, nos termos do substitutivo.

É o parecer, s.m.j.

Sala da Comissão, em        de        de 1998.

  
Deputado **JAI ME MARTINS**  
Relator

---

**SUBSTITUTIVO ÀS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**  
**Nº 178/95 E 518/97**

Altera o artigo 53 da Constituição Federal, que trata da imunidade parlamentar.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O artigo 53 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

§ 1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.

§ 2º Recebida a denúncia após a defesa preliminar, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva que, por maioria absoluta de votos, poderá, até a prolação da sentença, sustar o processo, por iniciativa da Mesa, de Partido Político representado na Casa, ou de um terço dos seus membros.

§ 3º A sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§ 4º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 5º (atual § 4º)

§ 6º (atual § 5º)

§ 7º (atual § 6º)

§ 8º (atual § 7º)

§ 9º A sustação prevista no § 2º não incide sobre processos instaurados antes da diplomação dos Deputados e Senadores".

Sala da Comissão, em      de      de 1998

  
Deputado JAIME MARTINS  
Relator

#### COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Primeiramente, nesta complementação, esta relatoria faz uma alteração de redação no §2º, substituindo a expressão " até a prolação da sentença" por " até a decisão final", conforme sugestão do ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim.

Este relator, aqui acolhendo sugestão da Deputada Laura Carneiro, decidiu também incluir parágrafo em seu substitutivo (§3º) fixando prazo para a Casa a que pertencer a Casa, ou de um terço de seus membros, terá que manifestar-se sobre a questão, evitando-se procrastinação indefinida da deliberação, cujos aspectos negativos parece a esta relatoria espiciendo enumerar. O novo parágrafo tem a seguinte redação:

" §3º Feito o pedido de sustação, a Casa respectiva deliberará sobre ele no prazo máximo de quarenta sessões, sob pena de a matéria ser incluída obrigatoriamente na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições;"

Sala da Comissão, em        de        de 1998.

  
DEPUTADO JAIME MARTINS  
RELATOR

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A, de 1995, que "altera os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 53 da Constituição Federal", tendo apensadas as de nºs 101/95, 178/95 e 518/97, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra o voto do Deputado Aldo Rebelo, pela admissibilidade das emendas nºs 1 e 2, apresentadas na Comissão e, no mérito pela rejeição destas e das Propostas de Emenda à Constituição nºs 34-A/95 e 101/95 e, pela aprovação das de nºs 178/95 e 518/97, com substitutivo, nos termos do parecer do Relator, que apresentou complementação de voto.

Participaram da votação nominal os Deputados Jaime Martins, Laura Carneiro, Confúcio Moura, Antônio Carlos Pannunzio, Edson Silva, Nelson Marchezan, Aldo Rebelo, Humberto Costa, José Genoíno, Luiz Eduardo Greenhalgh, Adhemar de Barros Filho, Almino Affonso, Eujácio Simões, Itamar Serpa, Sílvio Torres e Fernando Ferro.

Sala da Comissão, em 13 de maio de 1998.

  
Deputado ANTONIO CARLOS PANNUNZIO

Presidente

  
Deputado JAIME MARTINS

Relator

---

## SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO

Altera o artigo 53 da Constituição Federal, que trata da imunidade parlamentar.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O artigo 53 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

§1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.

§2º Recebida a denúncia após a defesa preliminar, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva que, por maioria absoluta de votos, poderá, até decisão final, sustar o processo, por iniciativa da Mesa, de Partido Político representado na Casa, ou de um terço dos seus membros.

§3º Feito o pedido de sustação, a Casa respectiva deliberará sobre ele no prazo máximo de quarenta sessões, sob pena de a matéria ser incluída obrigatoriamente na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições.

§4º A sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§5º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 6º (atual § 4º)

§ 7º (atual § 5º)

§ 8º (atual § 6º)

§ 9º (atual § 7º)

§ 10 A sustação prevista no § 2º não incide sobre processos instaurados antes da diplomação dos Deputados e Senadores."

Sala da Comissão, em 13 de maio de 1998.

  
Deputado ANTÔNIO CARLOS PANNUNZIO  
Presidente

  
Deputado JAIME MARTINS  
Relator

**ANEXO V**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 610, DE 1998**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**  
**Nº 610-A, DE 1998**  
**( Do Senado Federal )**  
PEC Nº 02/95

Altera dispositivos que menciona da Constituição Federal, referentes à imunidade parlamentar; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade, com emenda.

**SUMÁRIO**

I - Proposta inicial

III- Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- Parecer do Relator
- Parecer reformulado
- Emenda oferecida pelo Relator
- Parecer da Comissão
- Emenda adotada pela Comissão

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 53 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente por suas opiniões, palavras e votos. (NR)

§ 1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. (NR)

§ 1º-A. Deputados e Senadores não poderão ser processados criminalmente, sem licença de sua Casa, por atos praticados após a diplomação.

§ 2º O Supremo Tribunal Federal, recebida denúncia após defesa preliminar, solicitará à Casa respectiva licença para instaurar ação penal, tendo-se com concedida a solicitação se, no prazo de cento e vinte dias, contados do recebimento, não houver deliberação. (NR)

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

§ 3º-A. Independe de licença a abertura de inquérito contra membro do Congresso Nacional, devendo a autoridade competente tomar todas as medidas pertinentes perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 4º Deputados e Senadores somente serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (NR)

§ 4º-A. As ações judiciais de qualquer natureza contra Deputados ou Senadores, vinculadas à manifestação de opinião, palavra ou voto, somente poderão ser impetradas perante o Supremo Tribunal Federal.

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

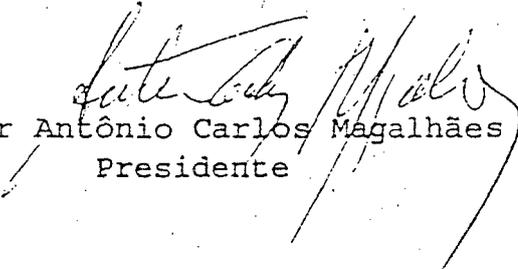
§ 6º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

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

Art. 2º Acrescente-se ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte artigo:

"Art. Nenhum pedido de licença para processar Deputado ou Senador, ainda que se encontre sob apreciação da respectiva Casa do Congresso Nacional, poderá ser excluído dos procedimentos e prazos estabelecidos no § 2º do art. 53 desta Constituição."

Senado Federal, 19 de junho de 1998

  
Senador Antônio Carlos Magalhães  
Presidente

## SINOPSE

### IDENTIFICAÇÃO

NUMERO NA ORIGEM : PEC 00002 1995 PROP. EMENDA CONSTITUIÇÃO (CN)

ORGÃO DE ORIGEM : SENADO FEDERAL 20 02 1995

SENADO : PEC 00002 1995

AUTOR SENADOR : RONALDO CUNHA LIMA E OUTROS PMDB PB

EMENTA ALTERA DISPOSITIVOS QUE MENCIONA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

### OBSERVAÇÕES

(IMUNIDADE PARLAMENTAR).

### DESPACHO INICIAL

(SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

### PROPOS-ANEXADAS

PEC 00003 1995 PEC 00010 1995 PEC 00018 1997 PEC 00034 1997

PEC 00009 1998 PEC 00012 1998 PEC 00013 1998 PEC 00014 1998

### ULTIMA AÇÃO

RMCD REMETIDO A CAMARA DOS DEPUTADOS  
18 06 1998 (SF) MESA DIRETORA  
1000 DESPACHO A CAMARA DOS DEPUTADOS.  
DSF 19 06 PAG

ENCAMINHADO A:

(SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS) EM 18 06 1998

TRAMITAÇÃO

- 20 02 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)  
LEITURA.
- 20 02 1995 (SF) MESA DIRETORA  
DESPACHO A CCJ.  
DCN2 21 02 PAG 2157.
- 23 02 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
RELATOR SEN JOSE FOGAÇA.
- 16 05 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
DEVOLVIDO PELO RELATOR, SEN JOSE FOGAÇA. PARA INCLUSÃO  
EM PAUTA.
- 21 06 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
ANEXADO MINUTA DE PARECER. OFERECIDA PELO SEN JOSE  
FOGAÇA.
- 28 06 1995 (SF) SERVIÇO COMISSÕES PERMANENTES (SF) (SCP)  
ENCAMINHADO A SSCLS, PARA ATENDER REQUERIMENTO DE  
TRAMITAÇÃO CONJUNTA.
- 03 07 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)  
1000 LEITURA RQ. 1021, DE AUTORIA DA CCJ. SOLICITANDO  
TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM A PEC 00010 1995.  
DCN2 04 07 PAG 11573.
- 03 07 1995 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
1000 AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA (RQ. 1021, DE  
TRAMITAÇÃO CONJUNTA).
- 08 08 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA VOTAÇÃO TURNO UNICO (RQ. 1021, DE  
TRAMITAÇÃO CONJUNTA).
- 08 08 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)  
VOTAÇÃO APROVADO O RQ. 1021.
- 08 08 1995 (SF) MESA DIRETORA  
DESPACHO A SUBSECRETARIA DE COMISSÕES.  
DCN2 09 08 PAG 13618.
- 09 08 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
REDISTRIBUIÇÃO AO SEN BERNARDO CABRAL.
- 01 09 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
DEVOLVIDO PELO SEN BERNARDO CABRAL. PARA ATENDER  
SOLICITAÇÃO DA SSCLS.
- 11 09 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)  
LEITURA RQ. 1178. DO SEN RONALDO CUNHA LIMA. SOLICITANDO  
TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM AS PEC 00003 E 00010 1995.  
DCN2 12 09 PAG 15678.
- 11 09 1995 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA (RQ. 1178. DE TRAMITAÇÃO  
CONJUNTA).
- 13 09 1995 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
AGENDADO PARA O DIA 27 DE SETEMBRO DE 1995.

- 27 09 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA VOTAÇÃO TURNO UNICO (RQ. 1178. DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA).
- 27 09 1995 (SF) PLENARIO, (PLEN)  
APRECIÇÃO SOBRESTADA EM VIRTUDE DO TERMINO DO PRAZO REGIMENTAL DA SESSÃO.
- 28 09 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA VOTAÇÃO TURNO UNICO (RQ. 1178. DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA).
- 28 09 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)  
VOTAÇÃO APROVADO O RQ. 1178.
- 28 09 1995 (SF) MESA DIRETORA  
DESPACHO A SUBSECRETARIA DE COMISSÕES.  
DCN2 29 09 PAG 17043.
- 29 09 1995 (SF) SERVIÇO COMISSÕES PERMANENTES (SF) (SCP)  
ENCAMINHADO A CCJ PARA EXAME. COM AS PEC 00003 E 00010 1995. QUE TRAMITAM EM CONJUNTO.
- 02 10 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
REDISTRIBUIÇÃO AO SEN JOSE FOGAÇA, COM AS PEC 003 E 010/95, QUE TRAMITAM EM CONJUNTO.
- 19 06 1996 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
DEVOLVIDO PELO SEN JOSE FOGAÇA, PARA INCLUSÃO EM PAUTA. EM CONJUNTO COM AS PEC 00003 E 00010 1995.
- 15 10 1997 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
RETIRADO DA PAUTA DA COMISSÃO E ENCAMINHADO AO SACP, ATENDENDO A SOLICITAÇÃO DA SSCLS.
- 16 10 1997 (SF) SERVIÇO DE APOIO COMISSÕES PERMANENTES  
ENCAMINHADO A SSCLS.
- 21 10 1997 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
ANEXEI, AS FLS. 19, COPIA DO OF. SF 1094, DO PRESIDENTE DO SENADO AO PRESIDENTE DA CCJ, ENCAMINHANDO COPIA DO REQUERIMENTO DO SEN PEDRO SIMON. DE INCLUSÃO EM ORDEM DO DIA DA PEC 00003 1995, QUE TRAMITA EM CONJUNTO COM A PRESENTE. E SOLICITANDO A INCLUSÃO NA PAUTA DAQUELA COMISSÃO DA PROPOSIÇÃO REFERIDA.
- 21 10 1997 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
ENCAMINHADO AO SACP. COM DESTINO A CCJ.
- 21 10 1997 (SF) SERVIÇO DE APOIO COMISSÕES PERMANENTES  
ENCAMINHADO A CCJ COM OFICIO DO PRESIDENTE DO SENADO, SOLICITANDO A APRECIÇÃO DAS MATÉRIAS.
- 21 10 1997 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
RETORNA A PAUTA. PARA APRECIÇÃO.
- 05 11 1997 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
O RELATOR CONCLUI PELA APROVAÇÃO NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE APRESENTA, TENDO A PRESIDENCIA CONCEDIDA VISTA COLETIVA PELO PRAZO REGIMENTAL DE 05 (CINCO) DIAS.
- 02 12 1997 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
DURANTE O PRAZO REGIMENTAL FORAM APRESENTADAS DUAS EMENDAS A PEC 00010 1995, PELO SEN LUCIO ALCANTARA E. 01 (UM) VOTO EM SEPARADO PELO SEN SERGIO MACHADO CONCLUINDO PELA APROVAÇÃO DAS PEC 00002 1995 E PEC 00003 1995. NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE OFERECE E.

- PROPONDO O DESARQUIVAMENTO DA PEC 00010 1995, PARA QUE A MESMA VOLTE A TER TRAMITAÇÃO AUTONOMA.
- 01 04 1998 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
NESTA DATA O RELATOR REFORMULA O RELATORIO CONCLUINDO PELA APROVAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE OFERECE.
- 01 04 1998 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
RETIRADO DE PAUTA E ENCAMINHADO AO SACP PARA ENCAMINHAR A SSCLS, A FIM DE ATENDER RQ. DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA.
- 01 04 1998 (SF) SERVIÇO DE APOIO COMISSÕES PERMANENTES  
RECEBIDO NESTE ORGÃO. EM 01 DE ABRIL DE 1998.
- 01 04 1998 (SF) SERVIÇO DE APOIO COMISSÕES PERMANENTES  
ENCAMINHADO A SSCLS.
- 03 04 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
LEITURA RQ. 204. DE AUTORIA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ, SOLICITANDO TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM AS PEC 00003 E 00010 1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00012, 00013 E 00014 1998.  
DSF 04 04 PAG 5929.
- 03 04 1998 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA (RQ. 204, DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA).
- 03 04 1998 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
AGENDADO PARA O DIA 23 DE ABRIL DE 1998. (RQ. 204).
- 23 04 1998 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
A MATERIA DEIXOU DE SER APRECIADA NESTA OPORTUNIDADE. EM VIRTUDE DA TRANSFORMAÇÃO DA SESSÃO EM NÃO DELIBERATIVA. FICANDO INCLUIDA NA ORDEM DO DIA DE 28 DE ABRIL DE 1998. (RQ. 204).
- 28 04 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA VOTAÇÃO TURNO UNICO (RQ. 204. DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA).
- 28 04 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
VOTAÇÃO APROVADO O RQ. 204.
- 28 04 1998 (SF) MESA DIRETORA  
JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ. SOLICITANDO TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM AS PEC 00003 E 00010 1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00012, 00013 E 00014 1998.  
DSF 04 04 PAG 5929.
- 03 04 1998 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA (RQ. 204. DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA).
- 03 04 1998 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
AGENDADO PARA O DIA 23 DE ABRIL DE 1998. (RQ. 204).
- 23 04 1998 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)  
A MATERIA DEIXOU DE SER APRECIADA NESTA OPORTUNIDADE. EM VIRTUDE DA TRANSFORMAÇÃO DA SESSÃO EM NÃO DELIBERATIVA. FICANDO INCLUIDA NA ORDEM DO DIA DE 28 DE ABRIL DE 1998. (RQ. 204).
- 28 04 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA VOTAÇÃO TURNO UNICO (RQ. 204. DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA).

- 28 04 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
VOTAÇÃO APROVADO O RQ. 204.
- 28 04 1998 (SF) MESA DIRETORA  
DESPACHO A SUBSECRETARIA DE COMISSÕES.  
DSF 29 04 PAG 7174.
- 29 04 1998 (SF) SERVIÇO DE APOIO COMISSÕES PERMANENTES  
ENCAMINHADO A CCJ.
- 30 04 1998 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
ENCAMINHADO AO RELATOR. SEN JOSE FOGAÇA. PARA EXAME.  
(TRAMITANDO EM CONJUNTO COM AS PEC 002, 003 E 010/95; 018  
E 034/97; 009, 012, 013 E 014/98).
- 20 05 1998 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
PARECER DA COMISSÃO PELA APROVAÇÃO DAS PEC 00002, 00003 E  
00010 1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00013 E  
00014 1998, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO 01 - CCJ.
- 20 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
LEITURA PARECER 283 - CCJ, FAVORAVEL, NOS TERMOS DO  
SUBSTITUTIVO QUE OFERECE (EMENDA 1 - CCJ). (TRAMITANDO  
EM CONJUNTO COM AS PEC 00003 E 00010 1995; 00018 E  
00034 1997; 00009, 00012, 00013, 00014 1998).  
DSF 21 05 PAG 8910 A 8924.
- 21 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
0900 LEITURA E APROVAÇÃO DO RQ. 348. DO SEN BERNARDO  
CABRAL E OUTROS. DE DISPENSA DE INTERTICIO. A FIM DE  
QUE A MATERIA SEJA INCLUIDA EM ORDEM DO DIA.
- 21 05 1998 (SF) MESA DIRETORA  
0900 DESPACHO A SSCLS, A FIM DE CONSTAR DA ORDEM DO DIA  
DA SESSÃO DE 26 DE MAIO DE 1998. PARA O PRIMEIRO DIA DE  
DISCUSSÃO EM PRIMEIRO TURNO.  
DSF 22 05 PAG 9011.
- 26 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO (PRIMEIRA  
SESSÃO - TRAMITANDO EM CONJUNTO COM AS PEC 00003 E 00010  
1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00012, 00013 E 00014  
1998).
- 26 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
USAM DA PALAVRA NO PRIMEIRO DIA DE DISCUSSÃO. OS SEN  
JADER BARBALHO, EDUARDO SUPLÍCY E PEDRO SIMON.  
DSF 27 05 PAG 9267 A 9273.
- 27 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO (SEGUNDA  
SESSÃO - TRAMITANDO EM CONJUNTO COM AS PEC 00003 E 00010  
1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00012, 00013 E 00014 1998).
- 27 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
LEITURA EMENDA 2 - PLEN. DO SEN RONALDO CUNHA LIMA E  
OUTROS.
- 27 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
NÃO HOUVE ORADORES NO SEGUNDO DIA DE DISCUSSÃO.  
DSF 28 05 PAG 9373 A 9375.
- 28 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
1000 INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO  
(TERCEIRA SESSÃO - TRAMITANDO EM CONJUNTO COM AS PEC

- 00003 E 00010 1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00012, 00013 E 00014 1998).
- 28 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
1000 LEITURA EMENDAS 3 E 4 - PLEN. DO SEN ROBERTO REQUIÃO E OUTROS.
- 28 05 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
1000 NÃO HOUVE ORADORES NO TERCEIRO DIA DE DISCUSSÃO. DSF 29 05 PAG 9451 A 9457.
- 02 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO (QUARTA SESSÃO - TRAMITANDO EM CONJUNTO COM AS PEC 00003 E 00010 1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00012, 00013 E 00014 1998).
- 02 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
NÃO HOUVE ORADORES NO QUARTO DIA DE DISCUSSÃO.
- 03 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO (QUINTA E ÚLTIMA SESSÃO - TRAMITANDO EM CONJUNTO COM AS PEC 00003 E 00010 1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00012, 00013 E 00014 1998).
- 03 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
DISCUSSÃO ENCERRADA, APOS USAREM DA PALAVRA OS SEN JOSE FOGAÇA E BERNARDO CABRAL.
- 03 06 1998 (SF) MESA DIRETORA  
DESPACHO A CCJ, PARA EXAME DAS EMENDAS. DSF 04 06 PAG 9790 E 9791.
- 03 06 1998 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
ANEXADO AO PROCESSADO PARECER DA COMISSÃO PELA REJEIÇÃO DA EMENDA 2 - PLEN E, PELO ACOLHIMENTO DAS EMENDAS 3 E 4 - PLEN, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO (EMENDA 5 - CCJ).
- 03 06 1998 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
ENCAMINHADO AO SACP.
- 03 06 1998 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)  
ENCAMINHADO A SSCLS.
- 03 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
LEITURA PARECER 347 - CCJ, CONTRARIO A EMENDA 2 - PLEN E FAVORAVEL AS 3 E 4 - PLEN. NOS TERMOS DA EMENDA 5 - CCJ (SUBSTITUTIVO) QUE APRESENTA. RELATOR SEN JOSE FOGAÇA. DSF 04 06 PAG 9819 A 9821.  
REPUBLICAÇÃO FEITA NO DSF 05 06 PAG 9958 A 9962.
- 04 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
0900 INCLUSÃO ORDEM DO DIA VOTAÇÃO TURNO UNICO (TRAMITANDO EM CONJUNTO COM AS PEC 00003 E 00010 1995; 00018 E 00034 1997; 00009, 00012, 00013 E 00014 1998).
- 04 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
0900 LEITURA E APROVAÇÃO DO RQ. 396, DO SEN LUCIO ALCANTARA, DE DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO DO PARAGRAFO 10 DO ARTIGO PRIMEIRO DO SUBSTITUTIVO (EMENDA 5 - CCJ), TENDO USADO DA PALAVRA O AUTOR E O SEN GERSON CAMATA.
- 04 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
0900 VOTAÇÃO APROVADO O SUBSTITUTIVO (EMENDA 5 - CCJ), FICANDO PREJUDICADAS A PEC, AS EMENDAS 1 A 4 - PLEN A

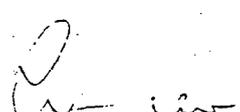
- ELA OFERECIDAS, E AS PEC 00003 E 00010 1995, 00018 E 00034 1997 E 00009, 00012, 00013 E 00014 1998, QUE TRAMITAVAM EM CONJUNTO, COM O SEGUINTE RESULTADO: SIM 56. TOTAL= 56. (APROVADO POR UNANIMIDADE).
- 04 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
0900 E RETIRADO DO TEXTO O PARAGRAFO 10 DO ARTIGO 1º, DESTACADO, COM O SEGUINTE RESULTADO: SIM 35, NÃO 25, ABST. 01, TOTAL= 60, JA COMPUTADO O VOTO FAVORAVEL DA SEN MARLUCE PINTO, APOS USAREM DA PALAVRA OS SEN BERNARDO CABRAL, JOSE EDUARDO DUTRA, EPÍTACIO CAFETEIRA, HUGO NAPOLEÃO, RAZMEZ TEBET, LUCIO ALCANTARA, ANTONIO CARLOS VALADARES, ROBERTO REQUIÃO, BELLO PARGA E ROMEU TUMA.
- 04 06 1998 (SF) MESA DIRETORA  
0900 DESPACHO A CCJ, PARA REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO. DSF 05 06 PAG 9914 A 9926.  
RETIFICAÇÃO FEITA NO DSF 10 06 PAG 10159.
- 04 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
0900 LEITURA PARECER 352 - CCJ, OFERECENDO A REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO.  
DSF 05 06 PAG 9926 E 9927.
- 04 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
0900 COMUNICAÇÃO PRESIDENCIA QUE A MATERIA CONSTARA DA ORDEM DO DIA DA SESSÃO DO PROXIMO DIA 16, PARA O PRIMEIRO DIA DE DISCUSSÃO. EM SEGUNDO TURNO.  
DSF 05 06 PAG 9927.
- 16 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO SEGUNDO TURNO. DO SUBSTITUTIVO (PRIMEIRA SESSÃO).
- 16 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
NÃO HOUVE ORADORES NO PRIMEIRO DIA DE DISCUSSÃO DO SUBSTITUTIVO. EM SEGUNDO TURNO.  
DSF 17 06 PAG 10357.
- 17 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO SEGUNDO TURNO. DO SUBSTITUTIVO (SEGUNDA SESSÃO).
- 17 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
NÃO HOUVE ORADORES NO SEGUNDO DIA DE DISCUSSÃO.
- 18 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
1000 INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO SEGUNDO TURNO. DO SUBSTITUTIVO (TERCEIRA E ULTIMA SESSÃO).
- 18 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
1000 DISCUSSÃO ENCERRADA. APOS USAR DA PALAVRA O SEN PEDRO SIMON.
- 18 06 1998 (SF) PLENARIO (PLEN)  
1000 VOTAÇÃO APROVADO O SUBSTITUTIVO A PEC. COM O SEGUINTE RESULTADO: SIM 60, TOTAL= 60.
- 18 06 1998 À CÂMARA DOS DEPUTADOS COM O OFÍCIO SF Nº. 648

Ofício nº 648 (SF)

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 1995, constante dos autógrafos juntos, que "altera dispositivos que menciona da Constituição Federal, referentes à imunidade parlamentar".

Senado Federal, 19 de junho de 1998

  
Senador Carlos Patrocínio  
Primeiro-Secretário, em exercício

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Ubiratan Aguiar  
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CeDI

**CONSTITUIÇÃO**  
**DA**  
**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**1988**

---

## TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

### CAPÍTULO I Do Poder Legislativo

---

#### SEÇÃO V Dos Deputados e dos Senadores

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

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

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

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

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

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

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

§ 7º - As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos,

praticados fora do recinto do Congresso, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

---

## SEÇÃO VIII

### Do Processo Legislativo

---

## SUBSEÇÃO II

### Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

---

---

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### I - RELATÓRIO

A proposta ora em exame, oriunda do Senado Federal, modifica o art.53 da Constituição Federal, que trata do instituto da imunidade

parlamentar. Nos termos do inciso II, a, do art.151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a PEC n.610, de 1998, tramita em regime de prioridade nesta Casa.

A proposta de emenda à Constituição já citada introduz alterações significativas no instituto da imunidade parlamentar. O **caput** do art.53, pela proposta, passa a explicitar não apenas a inviolabilidade penal, como também a cível. O §1º ganha nova redação, a fim de adequar-se às mudanças introduzidas pelo §1º-A. Esse dispositivo elide a necessidade de licença prévia para o caso de Deputados ou Senadores serem processados por atos anteriores à diplomação. Passa a existir, portanto, a possibilidade de Deputado ou Senador ser processado criminalmente, sem prévia licença de sua casa, diferentemente do que estabelece a atual redação do §1º do art.53.

O §2º introduz novo dispositivo, o qual prevê que a licença solicitada pelo Supremo Tribunal Federal para processar Deputados e Senadores ocorrerá mesmo por decurso de prazo( cento e vinte dias contados do recebimento do pedido respectivo), se ,nesse prazo, a Casa a que couber deliberar não se pronunciar sobre a matéria.

O §3º elimina a possibilidade de a Câmara ou o Senado decidir, antes de pedido do Supremo Tribunal Federal, sobre a formação de culpa, isto é, sobre a instrução criminal, caso algum de seus membros seja preso por crime inafiançável.

O §4º dispõe que os Deputados e Senadores somente serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Inova-se a redação do dispositivo, ao se introduzir a palavra " somente". Inequivocamente, recorre o legislador aqui ao princípio da redundância esclarecedora, com o propósito de orientar os operadores do direito. O §4º-A dispõe que as " ações judiciais de qualquer natureza contra Deputados ou Senadores, vinculados à manifestação de opinião, palavra ou voto, somente poderão ser impetradas perante o Supremo Tribunal Federal." Esse dispositivo é, aparentemente, inócuo, pois, existindo a imunidade material, isto é, a inviolabilidade quanto às palavras, às opiniões e aos votos, não caberiam ações contra Deputados ou Senadores no que concerne a tais matérias. Sucede, porém, que juízes e tribunais diversos no país nem sempre observam esse fato, criando, desse modo, dificuldades adicionais para o exercício do mandato parlamentar. Com a norma que vem de ser citada, o legislador pretende

centralizar possíveis feitos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o qual está mais preparado para lidar com a matéria, além de ser a sede constitucional adequada.

Os demais parágrafos do art.53 da Constituição (5º,6º e 7º) não sofreram alterações.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação examinar as propostas de emenda à Constituição, quanto à admissibilidade, nos termos da alínea b do inciso III do art.32 do Regimento Interno.

A proposta ora em exame, nesta sede, foi aprovada pelo Senado Federal, onde cumpriu os requisitos básicos de quórum para apresentação de proposta de emenda à Constituição( um terço no mínimo dos membros da Casa em que tiver origem).

Não há na PEC nº610, de 1998, qualquer ofensa à forma federativa do Estado; ao voto direto, secreto, universal e periódico; aos direitos e garantias individuais. Um exame poderia, talvez, descobrir algum atropelo ao princípio da separação dos Poderes, à medida que a abertura de processos criminais por atos praticados anteriormente à diplomação já não viesse depender de licença prévia. Esta relatoria considera, entretanto, que a independência do Congresso Nacional está preservada, pois o cerne da imunidade parlamentar, que é, a nosso ver, a imunidade material, ou inviolabilidade quanto às palavras, às opiniões e aos votos, permaneceu incolume. Desse modo, este relator não vislumbra nenhuma ofensa ao princípio da separação dos Poderes, nem a qualquer outra cláusula de intangibilidade constitucional, seja explícita (§4º do art.60 da Carta Magna) ou seja implícita..

Acresce que, nesta sede, não cabe análise de mérito da matéria, mas tão-somente a questão da admissibilidade constitucional.

Ante o exposto, este relator, vota pela admissibilidade da PEC nº610, de 1998.

Sala da Comissão, em 4 de março de 1999

  
DEPUTADO JAIME MARTINS  
RELATOR

#### PARECER REFORMULADO

### I e II - RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR

Esta relatoria, que concluíra pela admissibilidade da presente proposta de emenda à Constituição, acolhe, todavia, sugestões emanadas do Plenário desta Comissão. Por tais sugestões, dois dispositivos da PEC nº 610, de 1998, devem ser considerados inadmissíveis em face do nosso texto constitucional: os §§ 3ºA e 4ºA, que dispõem o seguinte:

Art. 53 .....

§ 3ºA – *Independente de licença a abertura de inquérito contra membros do Congresso Nacional, devendo a autoridade competente tomar todas as medidas pertinentes perante o Supremo Tribunal Federal.*

§ 4º .....

§ 4ºA – *As ações judiciais de qualquer natureza contra Deputados ou Senadores, vinculadas à manifestação de opinião, palavra ou voto, somente poderão ser impetradas perante o Supremo Tribunal Federal.*

Conforme as ponderações levantadas pelo ilustre Deputado José Roberto Batochio, o § 3ºA do art. 53, na redação da proposta, deve ser considerado inadmissível no sistema constitucional pátrio, pois a condução do

inquérito pode eventualmente representar constrangimento ainda maior que o de um processo judicial. Nenhuma das Casas do Congresso deve, portanto, a priori, eximir-se de avaliar a conveniência de prosseguir-se com um inquérito, até porque este pode ser usado politicamente. Evidentemente, o uso político do inquérito significaria a agressão vinda da esfera de outro Poder ao Poder Legislativo. Ora, tal fato poderia caracterizar o § 3ºA já citado como dispositivo tendente a abolir a separação dos Poderes. Eis por que ele deve ser rejeitado.

Já o dispositivo que constitui o § 4ºA, do art. 53, na redação da PEC nº 610, de 1998, também é inadmissível em nosso sistema constitucional, como lembrou o ilustre Deputado José Dirceu, à medida que representa afronta ao caput do próprio artigo, vez que a inviolabilidade material ali está garantida.

Isto posto, este relator, ao reformular o parecer, vota pela admissibilidade desta proposta, desde que acolhida emenda supressiva aos §§ 3ºA e 4ºA do art. 53, que segue anexa.

Sala da Comissão, em 4 de março de 1999

  
Deputado JAIME MARTINS  
Relator

### **EMENDA OFERECIDA PELO RELATOR**

#### **EMENDA SUPRESSIVA**

Suprimam-se os § 3ºA e § 4ºA da proposta de emenda à Constituição.

Sala da Comissão, em 4 de março de 1999

  
Deputado JAIME MARTINS  
Relator

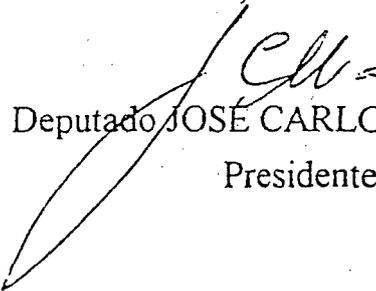
### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela admissibilidade, com emenda, da Proposta de Emenda à Constituição 610/98, nos termos do parecer reformulado do Relator, Deputado Jaime Martins.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Carlos Aleluia - Presidente, Geovan Freitas, José Roberto Batochio e Inaldo Leitão - Vice-Presidentes, Antônio Carlos Konder Reis, Ciro Nogueira, Darci Coelho, Eduardo Paes, Jaime Martins, Moreira Ferreira, Ney Lopes, Paulo Magalhães, Vilmar Rocha, César Schirmer, Henrique Eduardo Alves, Iédio Rosa, Maria Lúcia, Mendes Ribeiro Filho, Nair Xavier Lobo, Osmar Serraglio, Renato Vianna, Aloysio Nunes Ferreira, André Benassi, Jutahy Júnior, Léo Alcântara, Moroni Torgan, Nelson Otoch, Zenaldo Coutinho, Zulaiê Cobra, Antônio Carlos Biscaia, José Dirceu, Marcelo Déda, Marcos Rolim, Waldir Pires, Ary Kara, Augusto Farias, Edmar Moreira, Gerson Peres, Ibrahim Abi-Ackel, Caio Riela, Luiz Antônio Fleury, Mussa Demes, Fernando Coruja, Roland Lavigne, José Antônio, Sérgio Miranda, Bispo Rodrigues, Luciano Bivar, José Ronaldo, Nelson Marchezan e José Genoíno.

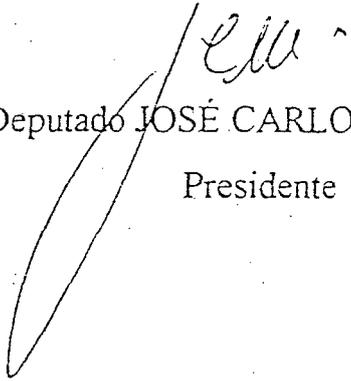
Sala da Comissão, em 24 de março de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente

EMENDA ADOTADA - CCJR

Suprimam-se os §§ 3º-A e 4º-A da proposta.

Sala da Comissão, em 24 de março de 1999



Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA

Presidente

**ANEXO VI**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 1, DE 1999**



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 1, DE 1999

(Do Sr. Paulo Octávio e outros)

Altera o art. 53 da Constituição Federal, que trata da imunidade parlamentar.

(A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O artigo 53 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

§1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.

§2º Recebida a denúncia, após a defesa preliminar, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva que, por maioria

absoluta de votos, poderá, até decisão final, sustar o processo, por iniciativa da Mesa de Partido Político representado na Casa, ou de um terço dos seus membros.

§3º Feito o pedido de sustação, a Casa respectiva deliberará sobre ele no prazo máximo de quarenta sessões, sob pena de a matéria ser incluída obrigatoriamente na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições.

§4º A sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§5º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§6º (atual § 4º)

§7º (atual § 5º)

§8º (atual § 6º)

§9º (atual § 7º)

§ 10 A sustação prevista no § 2º não incide sobre processos instaurados antes da diplomação dos Deputados e Senadores, que versarem sobre crimes comuns, mesmo os praticados durante o exercício do mandato.

## JUSTIFICAÇÃO

O exercício do mandato parlamentar, em especial no âmbito do Poder Legislativo, de qualquer uma das três esferas federativas, é missão das mais nobres, não se justificando, no entanto, que o cidadão eleito venha a usufruir de um privilégio que o coloque acima dos demais cidadãos, como é o caso da imunidade parlamentar, nos termos em que está posta, ou seja, de forma excessivamente ampla.

É inegável que a representação popular necessita de garantias constitucionais, para o seu bom e efetivo desempenho, razão de ser da preservação do seu titular, por suas opiniões, palavras e votos, situação que, indiscutivelmente, deve permanecer.

respectiva, nos casos de atos, praticados fora do recinto do Congresso, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

---

## SEÇÃO VIII Do Processo Legislativo

---

### SUBSEÇÃO II Da Emenda à Constituição

Art. 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

---

---

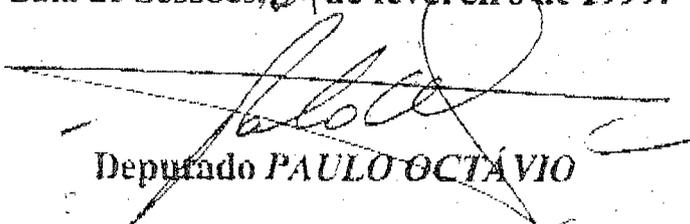
Inaceitável, no entanto, que o instituto parlamentar, da imunidade, instrumento inafastável das estruturas democráticas, venha a alcançar condutas anti-sociais, caracterizadas como crimes comuns, praticadas pelos detentores de mandato eletivo, que, com isto, se vêem beneficiados ao arrepio da sociedade e do próprio texto constitucional, que, temos certeza, não foi construído com esta finalidade.

Dai porque, impõe-se o aclaramento do dispositivo constitucional, de modo a impedir que a imunidade parlamentar possa servir de abrigo àqueles que praticarem crimes comuns, comportamento que, por si só, já deslustra o exercício do mandato, como verificado em episódios recentes ocorridos no País.

É neste sentido que a sociedade brasileira vem de exigir um posicionamento do Poder Legislativo, de forma urgente, como meio de consolidar o processo de resgate da credibilidade deste Poder, em curso acelerado nas últimas legislaturas, tornando realidade este inadiável desejo popular.

O cidadão parlamentar, salvo por suas opiniões, palavras e votos, não pode estar acima do cidadão eleitor, abrigando-se em prerrogativa da função para livrar-se de processos envolvendo a prática de crimes distantes da atuação inerente ao mandato, fazendo com que uma prerrogativa legítima se transforme em privilégio inconcebível, o qual ora se propõe acabar de forma definitiva, inclusive para os atuais detentores de mandato.

Sala de Sessões, 24 de fevereiro de 1999.



Deputado PAULO OCTÁVIO

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CeDI"

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

---

**TÍTULO IV  
Da Organização dos Poderes**

**CAPÍTULO I  
Do Poder Legislativo**

---

**SEÇÃO V  
Dos Deputados e dos Senadores**

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

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

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

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

§ 4º Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

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

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

§ 7º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa

**Tipo da Proposição:** PEC

**Autor da Proposição:** PAULO OCTÁVIO E OUTROS

**Data de Apresentação:** 24/02/99

**Ementa:** Proposta de emenda à Constituição que altera o art. 53, que trata da imunidade parlamentar.

**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM

<b>Totais de Assinaturas:</b>	Confirmadas	171
	Não Conferem	024
	Licenciados	002
	Repetidas	012
	Illegíveis	000

### Assinaturas Confirmadas

1	ABELARDO LUPION	PFL	PR
2	ADÃO PRETTO	PT	RS
3	AFFONSO CAMARGO	PFL	PR
4	AGNELO QUEIROZ	PCdoB	DF
5	AIRTON DIPP	PDT	RS
6	ALBÉRICO CORDEIRO	PTB	AL
7	ALCESTE ALMEIDA	PMDB	RR
8	ALMERINDA DE CARVALHO	PFL	RJ
9	ALMIR SÁ	PPB	RR
10	ALOYSIO NUNES FERREIRA	PSDB	SP
11	ANGELA GUADAGNIN	PT	SP
12	ANÍBAL GOMES	PMDB	CE
13	ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS	PFL	SC
14	ANTÔNIO DO VALLE	PMDB	MG
15	ANTONIO FEIJÃO	PSDB	AP
16	ANTONIO PALOCCI	PT	SP
17	ARACELY DE PAULA	PFL	MG
18	ARMANDO MONTEIRO	PMDB	PE
19	ARTHUR VIRGÍLIO	PSDB	AM
20	ÁTILA LINS	PFL	AM
21	AVENZOAR ARRUDA	PT	PB
22	AYRTON XEREZ	PSDB	RJ
23	B. SÁ	PSDB	PI

4	CABO JULIO	PL	MG
5	FERNANDO MARRONI	PT	RS
6	GERALDO MAGLLA	PT	DF
7	JORGE COSTA	PMDB	PA
8	NORBERTO TEIXEIRA	PMDB	GO
9	PAULO PAIM	PT	RS
10	SALATIEL CARVALHO	PMDB	PE
11	SEVERINO CAVALCANTI	PPB	PE
12	SEVERINO CAVALCANTI	PPB	PE

SECRETARIA-GERAL DA MESA  
 Soção de Registro e Controle e de Análise de Proposição

Oficio nº 14 / 99

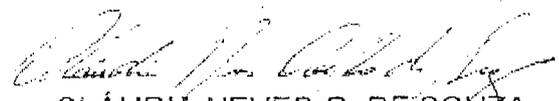
Brasília, 16 de março de 1999

Senhor Secretário-Geral,

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição do Senhor Paulo Octávio e outros, que **"altera o art. 53, que trata da imunidade parlamentar"**, contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

- 171 assinaturas válidas;
- 024 assinaturas que não conferem;
- 012 assinaturas repetidas
- 002 assinaturas de Deputados licenciados

Atenciosamente,

  
 CLÁUDIA NEVES C. DE SOUZA  
 Chefe

A Sua Senhoria o Senhor  
 Dr. MOZART VIANNA DE PAIVA  
 Secretário-Geral da Mesa  
 N E S T A