

A HISTÓRIA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

THE HISTORY OF PARLLAMENTARY IMMUNITIES

Alexsander de Melo Fialho¹

Antônio de Almeida Matos Júnior²

Clóvis Henrique Neto dos Santos Silveira³

Felipe Alfredo Anuniação⁴

Filipe Atos Rodrigues⁵

Gustavo Marques de Azevedo⁶

RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo o estudo sobre a origem e evolução das imunidades parlamentares, bem como o seu desenvolvimento no ordenamento jurídico interno e a sua aplicação no contexto nacional, abordando aspectos positivos e negativos a respeito do instituto. Inicialmente foi investigado o histórico das imunidades parlamentares, abrangendo, também, a sua aplicabilidade nas Constituições Brasileiras. Posteriormente tratou-se da classificação do instituto e suas características. Para tanto, foi seguido o método dedutivo, utilizando como referencial teórico a Constituição Federal de 1988, doutrinas e artigos científicos. Em conclusão, foi abordada a importância do instituto e o controle por parte da população quanto a utilização e aplicação conforme a sua finalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Brasileira. História. Imunidades Parlamentares.

ABSTRACT

The present research aimed to study the origin and evolution of parliamentary immunities, as well as its development in the domestic legal system and its application in the national context, addressing positive and negative aspects regarding the institute. Initially, the history of parliamentary immunities was investigated, also covering its applicability in the Brazilian Constitutions. Subsequently, it was dealt with the classification of the institute and its characteristics. For that, the deductive method was followed, using as theoretical reference the Federal Constitution of 1988, doctrines and scientific articles. In conclusion, the importance of

¹ Bacharel em Direito pelo Instituto Master de Ensino Presidente Antônio Carlos (IMEPAC). Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI). Discente do Curso de Formação de Soldados da PMMG – 9ª RPM – 2022.

² Tecnólogo em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pelo Centro Universitário Planalto do Distrito Federal (UNIPLAN). Discente do Curso de Formação de Soldados da PMMG – 9ª RPM – 2022.

³ Licenciado em Computação pela universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Discente do Curso de Formação de Soldados da PMMG – 9ª RPM – 2022.

⁴ Bacharel em Direito pelo Instituto Master de Ensino Presidente Antônio Carlos (IMEPAC). Discente do Curso de Formação de Soldados da PMMG – 9ª RPM – 2022.

⁵ Bacharel em Direito pela Universidade de Uberaba (UNIUBE). Discente do Curso de Formação de Soldados da PMMG – 9ª RPM – 2022.

⁶ Bacharel em Educação Física pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Especialista em *Crossfit* e Treinamento personalizado. Discente do Curso de Formação de Soldados da PMMG – 9ª RPM – 2022.

the institute and the control by the population regarding the use and application according to its purpose was addressed.

KEYWORDS: Brazilian Constitution. Story. Parliamentary Immunities.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo da presente pesquisa será proceder um estudo a respeito do instituto denominado Imunidade Parlamentar, abordando um viés histórico com foco na criação e na adoção de procedimentos protetivos aos agentes políticos, o conceito do mencionado instituto, sua aplicação no contexto nacional, através de previsões constitucionais, além da classificação em suas variadas espécies.

Neste sentido, o primeiro capítulo terá como cerne o estudo da origem das imunidades até atingir forma semelhante a que é aplicada hodiernamente, mencionando a sua definição legal e a quem se aplica o mencionado instituto protetivo.

Em seguida, a atenção será voltada à história das imunidades no ordenamento jurídico brasileiro, mencionando as Constituições Federais que veicularam o instituto e os fatos históricos que ensejaram a adoção de tais prerrogativas aos membros do Poder Legislativo, seguido de um estudo a respeito das espécies existentes e suas aplicações.

Para que o objetivo seja alcançado, a metodologia utilizada será de caráter essencialmente bibliográfica, procedendo com estudos à Constituição Federal, legislações esparsas, doutrinas e artigos científicos, utilizando o método dedutivo para sua efetivação.

A abordagem histórica desta pesquisa buscará compreender os fatos e motivos inerentes à aplicação de imunidades aos parlamentares, além de fomentar a discussão de sua adoção no país e a razão de sua existência.

2 O NASCIMENTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES – ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

As imunidades podem ser definidas como algumas prerrogativas que se estendem aos parlamentares, não propriamente à pessoa física agraciada pelo instituto, mas sim ao ofício que ele exerce. Tais prerrogativas tem a finalidade de garantir que o parlamentar exerça suas funções com independência.

Como define Lenza (2021, p. 53), as imunidades parlamentares constituem prerrogativas inerentes à função parlamentar para o livre exercício de seu mandato. Não diz respeito a direito pessoal ou subjetivo do parlamentar, senão ao efetivo exercício da função parlamentar, não devendo ser confundido com privilégio.

A origem da imunidade parlamentar ainda é incerta para muitos estudiosos, não se sabendo ao certo em que época, como, onde e por que essa prerrogativa foi criada. Contudo, nota-se que desde a criação de sociedades, esse direito sempre adotou pessoas que participavam do funções políticas ou sociais.

Segundo Moura Júnior (2014, p. 350), em discussões públicas travadas na antiga Grécia, os cidadãos que participavam recebiam uma coroa de mirto para simbolizar a inviolabilidade a qualquer ofensa que proferisse durante a oração. Já para os romanos, a imunidade parlamentar já existia era aplicada na denominada *Tribun de la Plebe*, onde os interesses dos plebeus eram defendidos frente ao governo romano.

Para os romanos, as pessoas dos *tribunos* e dos *edis*, seus auxiliares, todos eram invioláveis. Essa inviolabilidade garantia o tribuno no exercício de suas funções ou fora delas, não permitindo sua acusação em processo, prisão ou punição pelos seus atos.

Em que pese sua pré-existência, somente ao final da idade média, na Inglaterra, foi que esse instituto ganhou forma e foi aperfeiçoado, em uma época em que o país vivia um conflito entre o parlamento e a coroa inglesa. Foi quando o Deputado Haxey foi recolhido a prisão, por ordem do Rei Ricardo II, permanecendo assim por dois anos, quando foi reconhecida a ilegalidade da prisão durante o reinado de Henrique IV.

Conforme Krieger (2002, p. 25) tendo em vista a autoridade do Parlamento como um corpo judicial, os privilégios dos parlamentares estavam acima da jurisdição dos juízes ordinários, e com uma evolução lenta os direitos dos parlamentares começou a ser tratado como uma parte independente e separada da consagrada *Common Law*.

Sendo assim, surgiu uma divisão doutrinária dividindo essa imunidade em duas partes: a primeira era a liberdade de opinião, de troca de opiniões e de debate (*freedom of speech*), enquanto a segunda dizia respeito à inviolabilidade pessoal, ou imunidade à prisão arbitrária (*freedom from arrest*).

Segundo o autor Krieger (2002, p. 28), a liberdade de debate foi efetivamente consagrada com a *Bill of Rights* de 1689, mesmo ano em que a prisão por dívidas foi totalmente abolida na Inglaterra. No entanto, a inviolabilidade parlamentar havia de ser consolidada no direito continental europeu francês.

A HISTÓRIA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Enquanto isso, na pós-revolução francesa, mais precisamente por um Decreto de 20 de junho de 1789, surgiu a imunidade parlamentar processual destinada aos deputados do país. Essa prerrogativa previa que qualquer pessoa, juiz, organização que tentasse investigar, prender ou perseguir algum deputado no exercício de sua função seriam considerados traidores da pátria e condenados por crime.

Segundo Moura Júnior (2014, p. 350), posteriormente, na Constituição de 1791, a França ratificou a garantia das imunidades já consagradas pelo mencionado Decreto, buscando assegurar o livre exercício do Poder Legislativo naqueles países.

No decorrer da história das Constituições Federais brasileiras, as imunidades parlamentares sempre estiveram presentes. Na Constituição de 1824, na época do império, as imunidades foram previstas para os parlamentares, consagradas nos arts. 26, 27 e 28⁷. Na Constituição de 1891, as imunidades ganharam mais destaque e foram adequadas como atividade legislativa essencial sendo mantida os direitos dos membros do Congresso, como podemos observar nos arts. 19 e 20⁸ da Constituição supracitada.

É importante se falar que nas Constituições de 1934 e de 1946 o país passava por um período conturbado, marcado por muitos abusos e instabilidade. Com a chegada de Getúlio Vargas à presidência da república, a constituição passou a prever a responsabilização criminal e civil dos parlamentares por suas falas e discursos, como cita o parágrafo único do artigo 43⁹ da Constituição de 1937.

⁷Art. 26. Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das 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 deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções. (BRASIL, 1824)

⁸Art. 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. (BRASIL, 1891)

⁹ 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.

Pode-se perceber então que esse momento foi o primeiro onde as prerrogativas dos congressistas foram enfraquecidas, contudo não foi o único. Com a chegada da ditadura militar essas imunidades continuaram sofrendo outras limitações, pois alguns deputados e senadores criticavam abertamente o período do regime militar e com isso os militares diminuíram as prerrogativas deles com a finalidade de retalhar e calar a oposição para perpetrar o regime militar.

Sendo assim, muitos historiadores citam que o caso do deputado federal Márcio Moreira Alves que em setembro de 1968 fez um discurso na Câmara protestando contra a invasão da Universidade de Brasília (UnB) pela Polícia Militar. O seu discurso em tom radical e a não aceitação da Câmara do pedido de cassação de seu mandato, encaminhado pelo Supremo Tribunal Federal, teriam servido como estopim para a edição do Ato Institucional Nº 5 (AI-5), este ato que deu fim a qualquer resquício de democracia que ainda havia no período.¹⁰

Tendo em vista essa situação, os militares perceberam que estavam correndo risco de perder o poder e com isso estabeleceram a Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969¹¹, que praticamente estabeleceu o fim da Imunidade Parlamentar no período.

De acordo com Aleixo (2020), dessa forma, nota-se a intenção dos militares de colocar um fim as imunidades parlamentares, pois essas prerrogativas são ferramentas de liberdade de expressão, possibilitando que diversas opiniões sejam ouvidas, sejam elas contrárias ou favoráveis ao governo.

Já com a chegada da Constituição Federal de 1988, as imunidades parlamentares foram estabelecidas e consagradas nos arts. 53 a 56. Conforme ensina Pedro Lenza (2019) a imunidade parlamentar é um conjunto de direitos aplicáveis aos que exercem a função parlamentar e tem como objetivo garantir a liberdade que o mandato exige.

O chamado Estatuto dos Congressistas é o conjunto de prerrogativas, direitos, deveres e incompatibilidades inerentes aos membros do Congresso Nacional, previstas nos arts. 53 a 56

¹⁰Há 40 anos, discurso em defesa da UnB foi pretexto para a decretação do AI-5. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2008/09/02/interna_cidadesdf,29025/ha-40-anos-discurso-em-defesa-da-unb-foi-pretexto-para-a-decretacao-do-ai-5.shtml. Acesso em: 16. maio. 2022.

¹¹Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional.

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

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

§ 3º A incorporação, às forças armadas, de deputados e senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença da Câmara respectiva.

§ 4º 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, o convite judicial

A HISTÓRIA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

da Constituição Federal. São prerrogativas (e não privilégios, de ordem pessoal) constitucionalmente outorgas aos membros do Poder Legislativo, a fim de garantir-lhes a plena liberdade no exercício de suas funções e, conseqüentemente, a própria independência do Poder que integram. Cabe também salientar que as imunidades parlamentares são irrenunciáveis, uma vez que decorrem da função exercida, e não da figura do parlamentar.

3 ESPÉCIES DE IMUNIDADES PARLAMENTARES

A imunidade material, também conhecida como real, absoluta, substantiva, inviolabilidade parlamentar ou *freedom of speech* (art. 53, caput), trata da inviolabilidade por opiniões, palavras e votos, na medida em que nenhum parlamentar pode ser responsabilizado, criminal ou civilmente, por opiniões, palavras e votos. Essa inviolabilidade é conferida ao parlamentar no exercício do mandato, não se restringindo, contudo, ao âmbito do Congresso Nacional.

Neste aspecto, três questões merecem ser destacadas. Primeira, atentar-se para o fato de que se trata de imunidade civil (não há obrigação de indenizar) e penal (o parlamentar não responde por crime contra a honra, no entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) seria, inclusive, uma excludente de tipicidade). Entretanto, o STF também já decidiu que a imunidade por opiniões, palavras e votos do parlamentar não exclui a possibilidade de punição disciplinar (administrativa). Significa dizer que se o parlamentar abusar dessa prerrogativa poderá ter o mandato cassado por quebra de decoro parlamentar, nos termos do art. 55, II c/c g1º. (Inq. 1.958)

Segunda, pelo fato de a imunidade material ser conferida em razão do cargo e não da pessoa, ela não abrange aquele que não esteja investido nas funções (exemplo: suplente ou parlamentar nomeado Ministro de Estado). Exatamente, por isso, diferentemente da imunidade formal que é conferida no momento da diplomação, a imunidade material só é concebida com a posse.

Terceira, a imunidade material possui eficácia temporal absoluta, permante. Nesse sentido, mesmo com o término do mandato, o parlamentar não responde civil e penalmente por suas manifestações proferidas no curso do mandato,

Ainda assim, deve-se notar que a imunidade material é aplicável aos Deputados Estaduais (art. 27, §1º) e Deputados Distritais (art. 32, §3º). No tocante aos Vereadores, lembre-

se que eles também são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, no entanto, limitado à circunscrição do Município (art. 29, VIID).

Um fato importante que há que se destacar, foi o STF entende que a imunidade material não é absoluta, uma vez que somente se verifica nos casos em que a conduta possa ter alguma relação com o exercício do mandato parlamentar. (Inq.1.024 e Inq. 2.134/07). Assim, para o STF se a ofensa ocorre dentro do Congresso Nacional está presumido o nexo de causalidade entre a ofensa e o exercício do mandato e o parlamentar está protegido pela imunidade material. Todavia, quanto às palavras, votos e opiniões proferidas fora do Congresso Nacional, tem que observar se há ou não nexo de causalidade com o mandato. Se sim, o parlamentar está imune. Se não, o parlamentar poderá ser responsabilizado.

De outra forma, a imunidade formal, processual ou adjetiva (art. 53, §1º ao §5º), não exclui a responsabilidade penal, mas se relaciona tanto com a possibilidade de prisão, quanto de instauração de processo contra os parlamentares. Quanto ao foro por prerrogativa de função - após a expedição do diploma, os Deputados e Senadores só serão submetidos a julgamento, em processo penal, perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, b).

A prerrogativa dos Deputados Federais e Senadores serem julgados nas infrações penais comuns perante o STF é apenas para matéria penal, que pode ser entendida de forma ampla, a abranger além dos ilícitos penais, os crimes dolosos contra a vida, as contravenções penais e até mesmo os crimes eleitorais. Contudo, não há foro por prerrogativa de função em relação as ações de outra natureza. Numa ação popular ou numa ação de natureza cível, por exemplo, o processo tramita em 1ª instância.

Conforme Súmula 245 do STF: “a imunidade parlamentar não se estende ao co-réu sem essa prerrogativa”. Outro ponto importante é que o foro por prerrogativa de função não alcança os suplentes.

Quanto à prisão (também chamada incoercibilidade pessoal relativa ou *freedom from arrest*) consiste na garantia de que, salvo flagrante delito de crime inafiançável, os congressistas não poderão ser presos desde a expedição do diploma até o fim do mandato. Em caso de prisão em flagrante delito de crime inafiançável, os autos serão remetidos dentro de 24 horas à casa respectiva para que, pela maioria absoluta dos votos de seus membros, resolva sobre a prisão.

Portanto, somente há duas hipóteses em que Deputados Federais e Senadores podem ser presos. Uma hipótese decorre de previsão constitucional e a outra da construção jurisprudencial, seja por flagrante em crime inafiançável - conforme art. 53, g2º, da CF/88, seja

A HISTÓRIA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

por sentença penal condenatória transitada em julgado (isto é, condenação definitiva), conforme posição do STF.

Já quanto ao processo, após a Emenda Constitucional 35/01, recebida a denúncia contra o parlamentar, por crime ocorrido após a diplomação, o STF comunicará à casa respectiva do deputado federal ou senador (antes da EC 35/01 exigia-se autorização prévia da Casa, hoje não mais), podendo a sustação do andamento da ação ser requerida por partido político de representação nacional.

Pelo voto da maioria de seus membros, a casa legislativa pode sustar o andamento da ação, restando também suspensa a prescrição, enquanto durar o mandato. O pedido de sustação deverá ser apreciado pela casa legislativa dentro do prazo improrrogável de 45 dias a contar do seu recebimento. (art. 53, §3º ao §5º, CF).

No que diz respeito a outras prerrogativas pertencente aos parlamentares, há de se destacar a modalidade quanto ao dever de testemunhar. Nesta, os Deputados e Senadores não podem ser intimados como qualquer testemunha, devendo ser convidados a prestar testemunho em dia e hora convenientes. Não são, ainda, obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações (art. 53, §6º).

Já quanto à isenção de serviço militar, a sua incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva (art. 53, §7º).

Por fim, cabe observar que as imunidades subsistirão mesmo durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, e mesmo assim, preenchidos dois requisitos: que os atos sejam praticados fora do recinto do Congresso Nacional, bem como que o ato praticado esteja em desacordo com as medidas do estado de sítio.

CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou o Tema: As histórias das imunidades parlamentares, e de uma forma geral podemos concluir que embora esses direitos parlamentares surgiram de forma incerta, e que após as separações dos poderes (executivo, legislativo e judiciário) nas democracias de diversos países essas imunidades dos parlamentares começaram a ganhar forma

e vem sendo aperfeiçoada através do tempo, criando mecanismos de proteção para os deputados e senadores para evitar ataques em seus mandatos.

É importante destacar que as imunidades parlamentares são de extrema importância para a democracia, pois elas dão liberdade e autonomia ao parlamento para cumprir o seu papel e ajudar a sociedade melhorar cada vez mais, e assim fazer o seu país buscar a igualdade e dignidade de seu povo.

Por outro lado, nota-se a inconformidade da população perante essas prerrogativas dos parlamentares, pois embora as imunidades serem vitais para o exercício da democracia, os parlamentares brasileiros acabam distorcendo esse instituto para se beneficiarem e se livrarem dos inúmeros casos de escândalos de corrupções e diversas outras práticas ilícitas.

Portanto, é necessário haver mais debates políticos por parte do Governo com a finalidade de incentivar a população a discutir sobre as imunidades parlamentares, para que assim se possa buscar melhorar esse instituto e criar mecanismos para evitar que essas prerrogativas sejam exercidas em benefício próprio dos deputados e senadores.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, Pedro. **Imunidades parlamentares**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

ARAÚJO, Fábio Roque; COSTA, Klaus Negri. **Processo penal didático**. Salvador: Juspodivm, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16. abr. 22.

KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Dissertação de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2002.

MOURA JÚNIOR, Aluizio Jácome de. História do Direito. Coleção Conpedi/ **Unicuritiba**. Vol. 29. Curitiba: Clássica. 2014. p. 348 - 360.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.