D1033
2009

UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS –

UNIPAC

CURSO DE DIREITO

BACHARELADO EM DIREITO

LUÍS FERNANDO PACHECO DE OLIVEIRA

IMUNIDADE PARLAMENTAR

JUIZ DE FORA

2009

LUÍS FERNANDO PACHECO DE OLIVEIRA

IMUNIDADE PARLAMENTAR

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito, da Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Luís Cláudio Alves Torres.

JUIZ DE FORA

2009

FOLHA DE APROVAÇÃO

LUIS FERNANDO PACHECO DE OLIVEIRA

Aluno

IMUNIDADE PARLAMENTAR

Tema

Monografia de conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito, da Universidade Presidente Antônio Carlos / Juiz de Fora, como exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

LUIS CLÁUDIO ALVES TORRES

BRUNO R. PALMIERI

VINICIUS CORRÊA DE ARAÚJO

Aprovada em 25 / 11 / 2009.

Agradeço primeiramente a DEUS, por ter me dado a vida; ao meu falecido avô João Eugênio Evangelista, o qual me proporcionou muitas alegrias, e se não fosse ele, não teria conquistado essa vitória; aos meus pais, que me criaram e educaram da melhor forma possível, e por fim e especialmente, ao meu eterno amor, Simone, por tudo de bom que fez e faz para mim. Obrigado pela consideração e confiança!!! Sem estes não teria chegado até aqui....

Todos os direitos da humanidade foram conquistados na luta; todas as regras importantes do direito devem ter sido, na sua origem, arrancadas àquelas que a elas se opunham, e todo o direito, direito de um povo ou direito de um particular, faz presumir que se esteja decidido a mantê-lo com firmeza.

O direito não é uma pura teoria, mas uma força viva. Por isso a justiça sustenta numa das mãos a balança em que pesa o direito, e na outra a espada de que se serve para o defender.

A espada sem a balança é a força brutal; a balança sem a espada é a impotência do direito.

Uma não pode avançar sem a outra, nem haverá ordem jurídica perfeita sem que a energia com que a justiça aplica a espada seja igual à habilidade com que maneja a balança.

O direito é um trabalho incessante, não somente dos poderes públicos mas ainda de uma nação inteira.

Rudolf Von Ihering, A Luta Pelo Direito

RESUMO

O trabalho em questão tem a finalidade de fazer uma análise técnica, e ao mesmo tempo crítica, do instituto da imunidade parlamentar, iremos abordar alguns de seus aspectos principais, e também algumas de suas particularidades e, iremos abordar também as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n.° 35, de 20 de dezembro de 2001.Vamos analisar também, a desnecessidade da Emenda Constitucional n.° 35 e os requisitos que levaram alguns de nossos doutrinadores a tachá-la de inconstitucional. A escolha do tema para análise decorreu pelo fato do tema ser bastante polêmico e comum na nossa recente história política, o que me levou a aprofundar seu estudo.Sendo que começando de um modelo ideal – homem íntegro, que se comporta rigorosamente conforme as normas éticas e corretas – vamos investigar como e quando a imunidade parlamentar vem sendo bem ou mal desfrutada por quem foi escolhido pelo povo. Este trabalho foi feito com base em pesquisa bibliográfica, documental, eletrônica. Em razão da pouca doutrina referente ao assunto, especialmente em razão das novas mudanças estabelecidas pela Emenda Constitucional n. 35/2001, o estudo foi muito difícil de ser realizado; porém satisfatório.

Palavras-chave: Imunidade parlamentar. Prerrogativa. Crime. Parlamentar. Suspender. Congresso Nacional.

ABSTRACT

The work in question is the purpose of making a technical analysis, while critical of the institute of immunity, we will consider some of its main aspects, and also some of the highlights and we will also consider the amendments made by CA No. 35, December 20, 2001. We also examine the lack of necessity of Constitutional Amendment No. 35 and the requirements that led some of our scholars to mislabeling it as unconstitutional. The choice of subject for analysis took place because the subject is controversial and very common in our recent political history, which led me to deepen their that starting from an ideal model - man of integrity, which behaves according to strict ethical standards and correct - we will investigate how and when the immunity has been well or badly enjoyed by whom he was chosen by the people. This work was done based on literature, documents, electronic. Because of little doctrine on the subject, especially because of the new changes established by Constitutional Amendment 35/2001, the study was very difficult to do, but satisfactory.

Key words: parliamentary immunity. Prerogative. Crime. Parliamentary. Sleep. Congress.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....10

2) A HISTÓRIA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES.....11

2.1 No mundo.....11
2.2 No Brasil.....13
2.3 O propósito democrático da Imunidade Parlamentar.....15

3) CONCEITO E TIPOS DE IMUNIDADES PARLAMENTARES.....17

3.1 Conceito.....17
3.2 Imunidade material: Definição e natureza jurídica.....17
3.3 Imunidade Formal: Definição histórica 20
3.3.1 Imunidade Formal: Em relação à prisão.....23
3.3.2 Imunidade Formal: Em relação ao processo.....24

4) A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 35 DE 2001.....27

4.1 Com a emenda constitucional nº35 o que mudou?.....27
4.2 Com a emenda constitucional nº35 como ficaram os processos em tramitação.....29
4.3 A inutilidade da emenda constitucional nº35.....32
4.3.1 A emenda constitucional nº35, com relação a sua inconstitucionalidade.....33

5) A ÉTICA DENTRO DO CONGRESSO NACIONAL.....36

5.1 O Congresso Nacional.....36

5.2 A função da C.P.I. 37

5.3 A ética no Congresso Nacional.....40

6) CONSIDERAÇÕES FINAIS.....43

REFERÊNCIAS.....46

ANEXOS.....48

ANEXO A - EXCLUSIVO: 150 PARLAMENTARES TÊM PROCESSO NO STF.....48

ANEXO B – ARTIGO 53, DA CONSTITUIÇAÕ FEDERAL DE 1988.....53

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal estabelece em seu Título IV - "Da organização dos Poderes", Capítulo I - "Do Poder Legislativo", Seção V - "Dos Deputados e dos Senadores", normas que estabelecem as imunidades e vedações parlamentares, para que o Poder Legislativo, como um todo, e seus integrantes, de modo individual, possam desempenhar com grande autonomia e licença, o exercício de suas atividades constitucionais. Este conjunto de regras chama-se Estatuto dos Congressistas.

Muitos são os direitos especiais e proibições constitucionais conhecidas antecipadamente pela Carta Magna aos indivíduos do Poder Legislativo, como proteção de existência e autonomia política do próprio Parlamento. Começando pelas tradicionais, imunidade material (art. 53, caput, *CF*) e formal (art. 53, §§ 1°, 2° e 3°, CF), até as prerrogativas de foro (art. 53, § 4°, CF), de serviço militar (art. 53, § 6° e 143, CF), vencimentos (art. 49, VII, CF) e isenção ao dever de testemunhar (art. 53, § 5°, CF) e as incompatibilidades (art. 54, CF).

A nossa doutrina, poucas vezes, faz referência às imunidades ou prerrogativas parlamentares do mesmo modo com as inviolabilidades. Na realidade, a inviolabilidade tem relação com a exclusão da punibilidade, fazendo citação, unicamente, a alguns delitos (imunidade material), durante o tempo em que a imunidade é a razão que cria o impedimento do processo, enquanto não houver permissão (imunidade formal).

2 A HISTÓRIA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

2.1 No mundo

A existência das imunidades parlamentares como prosseguimento de um raciocínio da preservação da livre presença e independência do Parlamento, tem no complexo de normas constitucionais inglesas sua procedência, por meio da proclamação do duplo Princípio da Liberdade de Palavra e da Imunidade à prisão arbitrária, no *Bill of Rights* de 1688, assim como proclamaram que a liberdade de expressão, de discussão ou de mudança de pareceres dentro do Parlamento, não serão colocadas em apreço em qualquer Corte ou lugar fora do Parlamento.

Luís Roberto Barroso, nos lembra que:

> O instituto da imunidade parlamentar remonta à Revolução Inglesa, consumada em 1689, primeiro grande antecedente histórico do Estado Liberal. Com a afirmação política do Parlamento em face da Monarquia restaurada, a Declaração de Direitos (Bill of Rights) assegurou aos parlamentares liberdade de opinião (freedom, of speech) e o direito de não serem presos (freedom from arrest). E interessante observar que, na matriz inglesa, a proteção impedia a prisão por dívida, sanção de natureza civil, sem estender-se ao processo penal, em relação ao qual não havia qualquer espécie de imunidade. Somente com a Revolução Francesa, um século depois, consagrou-se e disseminou-se a imunidade também em âmbito criminal. (BARROSO, 2003, p.333) [1]

É importante nos relembrarmos, que foi o Direito Europeu que serviu de base e consolidou as imunidades parlamentares, todavia, elas não foram esquecidas pelo povo romano, pois eram intocáveis, invioláveis os indivíduos dos tribunos e dos edis, seus assessores; tendo o povo romano concedendo-lhes por lei essa imunidade e, para fazê-la irrevogável, deu a ela caráter moralizador com uma promessa solene, castigando com a pena de morte os ataques contra esta instituição. Esta imunidade do Senado assegurava-lhe no desempenho das suas atividades ou fora delas e impedia que ele pudesse ser preso, acusado ou punido.

---

[1] BARROSO, Luis Roberto. Temas de Direito Constitucional – Tomo II. Editora Renovar. 2003, p. 333

Alcino Pinto Falcão torna claro que a doutrina norte-americana e a jurisprudência se apaziguaram na definição da *freedom from arrest* ser impeditiva de prisão unicamente em processos cíveis .

Mas porém, à *freedom of speach*, acha que a prerrogativa é propriedade da própria Casa Legislativa, a qual se encarrega de protegê-lo, na maior parte das vezes por meio da formação de Comissão Parlamentar de Inquérito. Em relação a origem histórica, o instituto mostra que, unicamente as palavras e os votos pronunciados dentro do recinto das sessões ou das comissões é que são protegidos pela imunidade material, até mesmo se a manifestação de uma opinião for considerada arriscada à segurança do Estado.

Subsequentemente, as imunidades parlamentares foram incluídas constitucionalmente na Carta Magna dos Estados Unidos da América (17 de setembro de 1787) assegurando que: em nenhum caso, exceto traição, felonia e violação da paz, eles (senadores e representantes) não poderão ser presos durante sua freqüência às sessões de suas respectivas Câmaras, nem quando a elas se dirigirem, ou delas retornarem; e não poderão ser incomodados ou interrogados, em qualquer outro lugar, por discursos ou opiniões emitidos em uma ou outra Câmara. (art. 1º, seção 6).

Carlos Maximiliano mostrou ter acontecido na França, em 23 de junho de 1789, uma nova decretação das imunidades, diante a uma intimidação de rompimento do Terceiro Estado, propagada pelo especialista de cerimônias Brezé, causadora da famosa apóstrofe de Mirabeau, de que os deputados estavam ali pela escolha do povo e dali só iriam sair à força de Armas de Fogo, a assembléia determinou a imunidade dos seus indivíduos e declarou "traidor, indigno e merecedor de morte quem tentar-se por a mão sobre eles". Atualmente, em quase todas as Constituições nós temos as garantias de livre exercício do Poder Legislativo. Desse modo, por exemplo, a da França, de 1958, no artigo 26 e na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, no art. 46, que porém, como informa Pinto Ferreira, exclui a injúria e a calúnia da esfera da inviolabilidade. O mesmo acontecia na Constituição Federal da antiga Alemanha Oriental, onde o artigo 67, I, segunda parte, assegura não recair quanto às calúnias, no sentido do Código Penal, a norma jurídica da inviolabilidade, se a Comissão de Inquérito da Câmara Popular as considerasse como tais.

2.2 No Brasil

A Constituição Imperial de 1824, outorgava aos membros do Parlamento as imunidades pelas suas palavras, votos e opiniões que pronunciassem no desempenho de suas funções, bem como a promessa do parlamentar não ser preso no decorrer da legislatura, por nenhuma autoridade, exceto por uma ordem da sua respectiva Câmara, com exceção de flagrante delito de pena capital. Também, tinha a necessidade de licença da casa respectiva para o andamento da ação penal .

Luís Roberto Barroso, nos lembra que :

> As imunidades parlamentares figuram no direito brasileiro desde a Constituição Imperial de 1824, onde foram previstas nos artigos 26 e 27, com a seguinte dicção:
>
> 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 delicto de pena capital. (BARROSO, 2003, p.334) [2]

A Constituição da República de 1891, em seus artigos 19 e 20, presumiam as imunidades materiais e formais, pois os membros do Parlamento eram invioláveis pelas palavras, votos, opiniões e também não poderiam ser presos e muito menos processados criminalmente, sem a prévia licença de sua respectiva Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável.

O capítulo II, secção I, da Constituição de 1934, em seu artigo 31, previa a prerrogativa da imunidade do parlamentar por suas palavras, votos e opiniões no exercício de seu mandato, ao mesmo tempo que o artigo 32 previa imunidades relacionadas à prisão e ao processo. Estas imunidades formais eram estendidas ao suplente imediato do Deputado em exercício.

---

[2] BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional – Tomo II. Editora Renovar. 2003, p. 334.

A Carta de 1937 modificou o tratamento das imunidades parlamentares, nesse caso, apesar de serem previstas, tanto a formal quanto a material, propiciava a responsabilização do membro do Parlamento por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Em 1946, a Constituição Brasileira ratificando regras mais igualitárias, presumia as clássicas prerrogativas parlamentares. Assim, as imunidades formais foram previstas no artigo 45 e a imunidade material foi prevista no artigo 44.

Em 1967, a Constituição Federal validou a imunidade material e formal no artigo 34, pressupondo a imunidade do parlamentar, durante o exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos; bem como a necessidade de autorização da casa respectiva para a prisão e processo. Renovou, contudo, ao conceder a concessão tácita de licença para o processo de parlamentar, ao presumir que, se no prazo de noventa dias, contando do recebimento, a respectiva Câmara não decidisse sobre o pedido de licença, o mesmo seria inserido na Ordem do Dia, persistindo durante quinze sessões ordinárias seguidas, quando então, permanecendo a inércia, se daria como outorgada a licença.

A Emenda nº 1, de 17.10.1969, e, subsequentemente, a Emenda nº 11, de 13.10.1978, a Constituição Federal de 1967, modificaram o conjunto de regras das imunidades parlamentares, presumindo, em regra, que os deputados e senadores eram imunes durante o exercício do seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos, contudo, excepcionalmente poderiam ser responsabilizados, no caso de crime contra a Segurança Nacional. Por outro lado, era prevista a impossibilidade de prisão do membro do Parlamento, desde a expedição do seu diploma até a estréia da legislatura seguinte, com exceção no caso de flagrante de crime inafiançável, nem seriam processados, criminalmente, sem prévia autorização de sua Câmara, e que, se a Câmara respectiva não se decidisse sobre o pedido, dentro de quarenta dias contados a partir do dia do seu recebimento, se dará como concedida a licença. Já no caso de flagrante de crime inafiançável, os autos deveriam ser enviados, no prazo de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que decidissem sobre a prisão e confirmasse ou não a formação da culpa.

Luís Roberto Barroso, com relação à emenda nº 1 da Constituição Federal de 1967 relata que:

> Com variações que não alteraram sua essência, foram mantidas nas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Na Emenda Constitucional nº1, reconhecida como Constituição de 1969, promoveu-se alteração no tocante à instauração da ação penal, com previsão do seguinte teor:
>
> Art.32
> § 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. (BARROSO, 2003, p. 335) [3]

Atualmente, a nossa Constituição Federal prevê a imunidade material e formal no artigo 53, §§ 1º, 2º e 3º, definindo que os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos; e também, desde a expedição do diploma não poderão ser presos, com a exceção em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia autorização de sua Casa. Apesar disso, disciplina que no caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão enviados, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, decida sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa.

2.3 O propósito democrático da Imunidade Parlamentar

No interior da autonomia harmoniosa que rege o Princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são institutos de grande relevância, pois buscam, unicamente, à proteção dos membros do Parlamento, no exercício de suas funções, contra as pressões e os abusos dos demais Poderes; formando-se, um direito instrumental de garantia de liberdade de votos, palavras e opiniões dos parlamentares, e também de sua proteção contra processos que não tem fundamentos e prisões arbitrárias.

---

[3] BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional – Tomo II. Editora Renovar. 2003, p. 335

Luís Roberto Barroso, justifica a imunidade parlamentar da seguinte maneira:

> O fundamento das imunidades parlamentares encontra-se, mais remotamente, na soberania popular, sendo mecanismo essencial à independência dos Poderes. Os membros do Poder Judiciário têm garantias específicas — e.g. vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (subsídios) —, bem como o chefe do Poder Executivo, em face de quem não é possível instaurar ação por crime de responsabilidade ou crime comum sem a observância de um procedimento próprio e complexo. Pois bem: as imunidades parlamentares são as garantias específicas de independência dos membros das Casas Legislativas. Visam a proteger os parlamentares das perseguições políticas, de arbitrariedades e da indevida ingerência na sua atuação por parte de agentes dos outros Poderes. (BARROSO, 2003, p.334) [4]

A nossa Constituição atual, estabelece garantias para os parlamentares. Por exemplo, a imunidade por suas opiniões, palavras e votos; e também a imunidade processual, que dá a prerrogativa ao parlamentar de não ser preso, a não ser por crime inafiançável e com licença da sua Câmara, que se dará para a prisão como para o processo que nascerá em razão desse crime. Desta maneira, é indispensável existência das imunidades parlamentares para se ter a prática da democracia, sendo a verdadeira condição de independência do Poder Legislativo em relação aos demais Poderes e garantia do livre pensamento, palavra e opinião, sem a qual não existirá o Poder Legislativo independente e autônomo, que possa atuar, com compromisso e coragem, os interesses do país e do povo brasileiro, é muito importante destacar, que estas imunidades não dizem respeito à pessoa do parlamentar, mas sim com relação a função por ele exercida, no intuito de protegê-la.

Não prospera, pois, assertivas sobre o casual distanciamento e desconsideração ao Princípio da igualdade (art. 5º, I, da Constituição Federal de 1988), em favor dos parlamentares, uma vez, que o objetivo destes privilégios é a subsistência da democracia e do próprio Estado de Direito. A finalidade acolhida pelo nosso Direito Brasileiro é a proteção da democracia e da existência e independência do Parlamento

[4] BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional – Tomo II. Editora Renovar. 2003, p. 334.

3 CONCEITO E TIPOS DE IMUNIDADES PARLAMENTARES

3.1 Conceito

A imunidade parlamentar é uma prerrogativa preponderante para a independência do Poder Legislativo. Essas prerrogativas, são em face do Direito comum, concedidos pela nossa Constituição aos Parlamentares, para que os membros do congresso possam ter uma boa performance nas suas funções.As imunidades são garantias funcionais, normalmente elas são divididas em material e formal, são outorgadas nas Constituições para a livre atuação das funções dos membros do Poder Legislativo e impedir desfalques na integração do devido quorum.

3.2 Imunidade material: Definição e natureza jurídica

A Constituição Federal de 1988, prevê serem os Deputados e Senadores invioláveis por suas opiniões, palavras e votos (art. 53, *caput*), no que a nossa doutrina chama de imunidade material ou inviolabilidade parlamentar. A imunidade material pressupõe subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar, o que o torna inviolável por suas opiniões, palavras e votos.

Nas opiniões, palavras ou votos, nunca poderá identificar, por parte do parlamentar, nenhum dos denominados crimes de opinião ou crimes da palavra, como também os crimes contra a honra, incitamento a crime, apologia de criminoso, vilipêndio oral a culto religioso, etc., pois a imunidade material descarta o crime nos casos admitidos; o fato típico deixa de constituir crime, porque a nossa Constituição afasta, para a possibilidade, a incidência da norma penal.

Damásio E. de Jesus, nos aponta a imunidade material como:

> Causa funcional de isenção de pena, e demonstrava que os parlamentares, desde que cometido o fato no exercício da função, não respondiam pelos chamados *delitos de opinião ou de palavra*, levando a concluir que "nestes casos, diante da imunidade penal, os deputados federais e os senadores ficavam livres do inquérito policial e do processo criminal. (JESUS, 1988, p.283) [5]

Livremente da posição adotada, em relação à natureza jurídica da imunidade, é importante destacar que do comportamento do parlamentar (opiniões, palavras e votos) não irá se tornar responsabilidade criminal, nem nenhuma responsabilização por perdas e danos, nenhuma sanção disciplinar, ficando o ofício do congressista, também, protegido da responsabilidade política, pois se trata de cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional material.

Então podemos dizer que a imunidade material é um direito concedido aos parlamentares para o exercício de seu ofício com uma maior liberdade de manifestação, por meio de palavras, discussão, debate e voto; tratando-se, a imunidade de cláusula de irresponsabilidade funcional do parlamentar, que não poderá ser processado judicialmente ou disciplinarmente pelos votos que manifestou ou pelas palavras que disse no Parlamento ou em uma das suas comissões.A imunidade parlamentar material só favorece o membro do congresso nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício da sua função congressual, sendo suscetível dessa tutela jurídico - constitucional apenas as condutas parlamentares cuja prática possa ser atribuída ao exercício do mandato legislativo. O compromisso da imunidade material prolonga-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o recinto dessa atuação - parlamentar ou extra - parlamentar, desde que exercida ratione muneris

---

[5] JESUS, Damásio E. Questões Criminais. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p.283

Em relação à extensão da imunidade material, serão favorecidos os parlamentares, jamais se estenderam às pessoas que participam dos trabalhos legislativos, sem contudo exercerem mandato. Esta extensão é plena e perpétua, não podendo o membro do Parlamento ser responsabilizado pelos seus votos e opiniões realizados no exercício do seu mandato, mesmo depois que tenha chegado ao fim o seu mandato.

A imunidade material é de ordem pública, motivo pela qual o congressista não pode renunciá-la, e protege também a publicidade dos debates parlamentares, tornando irresponsável o jornalista que as tenha publicado em seu jornal, uma vez que, se limite a publicar na integra ou em extrato fiel o que ocorreu no Congresso. Trata-se de uma prerrogativa de natureza institucional inerente ao Poder Legislativo, que só é outorgada ao parlamentar ratione muneris, em função do cargo e do mandato que exerce. É por esse motivo que não se admite ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, o direito de a ela renunciar. Trata-se de uma garantia institucional outorgada ao Congresso Nacional.

Luís Roberto Barroso, define a imunidade material da seguinte maneira: A imunidade material vem consagrada na Carta em vigor no caput do artigo 53, in verbis:

> Art 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.
>
> A inviolabilidade como visto exclui a ilicitude da conduta, afastando a incidência de norma penal. Ela se aplica aos atos funcionais do parlamentar, relacionados, portanto, com o exercício do mandato, mesmo quando praticados fora da tribuna da Casa legislativa que integre. A imunidade material implica em supressão de responsabilidade penal, disciplinar, política e, mais recentemente, cristalizou-se o entendimento de que ela se estende também à responsabilidade civil. A inviolabilidade tem caráter perpétuo, o que significa dizer que o parlamentar não pode ser responsabilizado por suas opiniões, palavras e votos, manifestados no exercício do mandato legislativo, mesmo após o seu término. (BARROSO, 2003, p.335) [6]

Em resumo final, a imunidade material mostra certos pressupostos, para que se afaste a aplicação de ilícito ao comportamento do parlamentar, eximindo-se de responsabilidade penal, civil, administrativa e política, por suas palavras, votos e opiniões no exercício do mandato.

---

[6] BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional – Tomo II. Editora Renovar. 2003, p.335

Primeiramente, relata-se somente a atos funcionais, ou seja, a atos realizados por parlamentares, através de opiniões, palavras ou votos, no exercício de suas funções e sobre matéria parlamentar.

Também, a imunidade material tem eficácia temporal permanente ou absoluta, de caráter perpétuo, pois presumindo a inexistência da infração penal, mesmo após o fim de seu mandato, o parlamentar não poderá ser investigado, incriminado ou responsabilizado.

3.3 Imunidade formal: Definição histórica.

Imunidade formal é o instituto que assegura ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou ser processado sem o consentimento de sua Casa Legislativa respectiva.

Relatando historicamente esse direito, Pinto Ferreira diz que:

> As Constituições liberal-democráticas do País toleram a prisão do parlamentar, com prévia licença da respectiva Câmara, em flagrante definido em lei (CPP, art. 302). Neste caso, a autoridade policial lavrará o auto de prisão em flagrante, enviando-o dentro de vinte e quatro horas à Câmara respectiva, que deverá resolver sobre a prisão, mantendo-a ou relaxando-a, autorizando ou não, assim, a formação da culpa. Ainda em caso de flagrante em crime inafiançável, o processo só pode ter continuidade e andamento com a concordância da Câmara, que pode sustar o processo e determinar a soltura do parlamentar preso. A Carta Imperial de 1824 condicionava a continuação do processo, desde que pronunciado o Deputado ou o Senador, à autorização da respectiva Casa. Assim se orientavam as Constituições de 1891 (art. 20), 1934 (art. 32, § 1°), 1946 (art.45, § 1°) e 1967 (art. 34, § 3°, do texto primitivo), mas a EC n. 1/69 supriu tal exigência de licença. (FERREIRA,1994, p. 623) [7]

[7] FERREIRA, Pinto. Comentários a Constituição.1994 v. 2 , p. 623.

O legislador reformador, tem promovido mudanças em matéria de prerrogativas, definiu que nos crimes comuns, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderia, a qualquer tempo, por iniciativa da Mesa, sustar o processo.

Destacava, na sua análise das alterações constitucionais, Damásio E. de Jesus, que:

> Sustar significa impedir de continuar, fazer parar, interromper, sobrestar (Aulete e Pedro Orlando). Não criou o legislador constitucional uma causa de extinção do processo, mas de sua suspensão...Assim, iniciado o procedimento criminal, poderá a Câmara ou o Senado impedir seu prosseguimento. Essa causa de sobrestamento da ação penal tem o mesmo efeito da antiga negativa de licença. A deliberação da Casa do Congresso impede que o processo tenha seguimento. Entretanto, cessada, por qualquer motivo, a investidura do mandato, como seu término ou eventual cassação, o parlamentar perde a prerrogativa processual, de modo que a ação penal, desde que ainda não alcançada a pretensão punitiva pela prescrição, pode prosseguir. A causa de sobrestamento do processo está subordinada a duas condições: 1ª) deliberação pela maioria absoluta do Senado ou da Câmara; 2ª) iniciativa da Mesa. (JESUS, 1999, p.312) [8]

A Constituição Federal de 1988, no § 1 do artigo 53, ratificou a dupla imunidade formal, a primeira em relação à possibilidade de prisão, a segunda em relação a uma instauração de processo. Os Deputados e Senadores, a partir da expedição do diploma, não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem poderão ser processados criminalmente, sem prévia autorização de sua Casa.

Na possibilidade de flagrante de crime inafiançável, a Constituição Federal presume, que os autos serão enviados, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, decida sobre a prisão e permita, ou não, a formação de culpa. Desse modo, os parlamentares, salvo nas possibilidades anteriormente estudadas de imunidade material, estão sujeitos às mesmas leis que os outros indivíduos; tendo de responder igualmente por seus atos criminosos ou delituosos, mas, no interesse público, convém que eles não sejam afastados ou subtraídos de suas funções por processos judiciais arbitrários ou vexatórios, originados seja de um adversário político, seja de um governo desejoso de desembaraçar-se de um opositor perigoso, independente e autônomo.

---

[8] JESUS, Damásio E. de. Direito penal: Parte geral. 23. ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 1999. v.1, p.312.

Luís Roberto Barroso, tem a seguinte visão sobre a imunidade formal:

> Como se depreende do dispositivo transcrito, somente mediante prévia licença da Casa legislativa será possível a prisão ou instauração de ação penal, com a ressalva única da prisão em flagrante por crime inafiançável. A apreciação do pedido de licença é política e sua concessão ou negação não importam em qualquer juízo de mérito vinculante para o Judiciário. A imunidade processual, ao contrário da inviolabilidade, independe da natureza do crime ou de sua relação com o exercício do mandato. Ela protege o parlamentar em qualquer hipótese.
>
> É certo, todavia, que a imunidade formal ou processual não exclui o cometimento do crime pelo congressista. De modo que a não concessão da licença impede, tão-somente, que a ação penal seja instaurada e se desenvolva dentro do período que vai desde a diplomação até o término do mandato. A este propósito, prevê a Constituição que o indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato. Na prática, porém, a pretensão punitiva se esvazia por completo com o decurso do tempo. (BARROSO, 2003, p. 336) [9]

Consequentemente, este direito irá proteger os parlamentares contra a violência dos demais poderes constitucionais ou dos indivíduos em geral, baseando-se em que, "durante as sessões, ou mesmo pela duração de seu mandato, os membros do Parlamento não podem ser demandados penalmente ou presos em razão de uma infração estranha ao exercício de seu mandato, senão com autorização preliminar da Câmara de que fez parte.

Iremos analisar, em primeiro lugar, a imunidade em relação à prisão, delimitando seu alcance, para, mais tarde, estudarmos a obrigatoriedade de licença para ocorrência de processo criminal contra parlamentar.

---

[9] BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional – Tomo II. Editora Renovar. 2003, p. 336

3.3.1 Imunidade formal em relação à prisão

No que diz respeito à freedom from arrest norte-americana e inglesa, o costume, a jurisprudência e a doutrina são pacíficas no sentido dela impedir somente a prisão civil, não amparando as prisões em razão da prática de crimes ou, pelo menos, em relação aos crimes mais graves, nem tampouco quanto às prisões preventivas ou prisão sem julgamento, por determinação do governo por motivo de segurança, nos termos da lei de defesa do país, podendo-se concluir que a instituição da imunidade teve fundamentalmente o objetivo de impedir a prisão por dívidas, freqüente antigamente no Direito Inglês.

Desta maneira, a imunidade formal inglesa converteu-se em relíquia histórica, por ser um absurdo cultural-político para os ingleses pensarem na ocorrência de prisões por motivos odiosos de perseguição política, o que seria intolerável para o simples cidadão e, com maior razão, para qualquer representante com assento no Parlamento Inglês.

A garantia pátria, outorgada constitucionalmente, se difere de suas raízes históricas, pelo seu maior alcance, pois a imunidade formal alcança prisão penal e a civil, impedindo sua determinação e execução com relação ao parlamentar, que não pode sofrer nenhum ato de privação de liberdade, a não ser por flagrante de crime inafiançável. Assim, mesmo a prisão civil do parlamentar, nas possibilidades constitucionalmente permitidas do devedor de alimentos e do depositário infiel, para obrigá-lo à restituição dos objetos ou à satisfação dos alimentos, só poderá ser ratificada com a autorização da sua Casa Legislativa.

Desta maneira, o congressista não poderá sofrer qualquer tipo de prisão de natureza penal, seja ela provisória (prisão temporária, prisão em flagrante por crime afiançável, prisão preventiva, prisão por pronúncia, prisão por sentença condenatória recorrível), seja ela definitiva (prisão por sentença condenatória transitada em julgado), ou também, prisão de natureza civil.

Mas porém, o congressista poderá ser preso, no caso de um flagrante por crime inafiançável. Neste caso, a manutenção da prisão irá depender da licença da Casa respectiva para formação de culpa, pelo voto secreto da maioria de seus membros (art. 53, § 3°, CF).

3.3.2 Imunidade formal em relação ao processo

A imunidade processual se consiste na impossibilidade de processar-se criminalmente o membro do parlamento, sem prévia licença de sua Casa, desde a homologação de seu diploma. Destaca-se que o termo inicial da imunidade não está ligado à posse, mas sim à diplomação, pois é neste exato momento que ocorre a presunção de ter sido validamente eleito o representante e desde aí a Constituição o protege, vedando sua prisão.

Essa licença é a autorização que a casa legislativa (Câmara ou Senado Federal) outorga para que possa começar ou prosseguir processo criminal em relação ao congressista. Este pedido de licença será remetido à Casa Legislativa respectiva pelo Supremo Tribunal Federal, após o Ministério Público ter oferecido a denúncia, para a apreciação política do pedido de licença. Esta solicitação de licença para instaurar o processo criminal é exigida tanto nas hipóteses de ação penal pública, condicionada ou incondicionada, como de ação penal privada. A necessidade de licença não irá impedir o inquérito policial, e nem o oferecimento da denúncia, apenas impede o seu recebimento, que será o primeiro ato de prosseguimento praticado pelo magistrado. Damásio E. de Jesus, no mesmo sentido, "ensina não estar à autoridade policial inibida de proceder ao inquérito, mesmo que não se trate de flagrante". (JESUS, 1999, p. 315).[10]

Desta maneira, embora nos inquéritos policiais instaurados contra parlamentares não haja existir o contraditório, pois a fase da investigação é preparatória da acusação, inexistindo, ainda, acusado, formando-se em simples procedimento administrativo, de natureza investigatória, destinada a subvencionar a atuação do Ministério Público..

---

[10] JESUS, Damásio E. de. Direito penal: Parte geral. 23. ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 315.

Assim, a investigação policial não atua, na dependência da sua própria natureza, sob o crivo do contraditório, pois é somente em juízo que se torna inteiramente exigível o dever de cumprimento da norma ao postulado da bilateralidade e da instrução criminal contraditória. Desta forma, não irá caber o ilimitado contraditório em nome do direito de defesa no inquérito policial, que é somente um levantamento de indícios que poderão iniciar ou não a denúncia formal que irá ser acolhida ou não pelo Juiz, tornando inútil, portanto, a licença da Casa Legislativa.

Encerradas as investigações, desde que as medidas pré-processuais de alcance penal tenham sido escolhidas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante o próprio Pretório Excelso, o relator irá abrir vistas ao Procurador-Geral da República, nos casos em relação à ação penal pública, para que seja oferecida a denúncia, se caso for, em quinze dias, ou se o indiciado já estiver preso, em cinco dias. Quando se tratar de ação penal de iniciativa privada, o relator irá decretar que seja aguardada a iniciativa do ofendido ou de quem por lei tenha autorização para oferecer a queixa. Depois do oferecimento da denúncia ou queixa-crime, o relator pedirá licença da Casa respectiva para dar inicio ao processo. Em resumo, quem solicitará licença para começar o processo contra parlamentar, é o próprio Supremo Tribunal Federal, por tratar-se o recebimento da denúncia do primeiro ato jurisdicional.

Raul Machado Horta, porém, estudando a questão recorda que:

> As preliminares de incompetência do Ministério Público, em geral, e do Procurador-Geral da Justiça Militar, em particular, para solicitar diretamente à Câmara licença para processar Deputado, foram rejeitadas, na Comissão de Constituição e Justiça, por quinze contra dez e por dezesseis contra nove votos, respectivamente. A votação majoritária, no seio da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, passou a admitir o pedido de licença emanado do Ministério Público. Não se contesta a competência da autoridade policial, no caso de flagrante de crime inafiançável, que decorre de expressa autorização constitucional (art. 45, §1°, da Constituição Federal). O Deputado Pedro Aleixo, tendo em vista precedentes parlamentares e fundamentos extraídos do sistema jurídico brasileiro, no parecer já citado, sustentou que a Câmara não deve deixar de conhecer pedido para processar congressista quando formulado:a) pelo Ministério Público, nos crimes de ação pública; b) pelo ofendido ou por quem tenha qualidade para representá-lo ou sucedê-lo, na ação privada; c) pela autoridade policial, no caso de prisão em flagrante por crime inafiançável; d) por qualquer órgãos do Poder Judiciário, competente para o processo ou para o prosseguimento deste. (HORTA, 1995, p.610) [11]

[11] HORTA, Raul Machado. Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p.610

Em relação à abrangência da imunidade formal, independem de licença quaisquer processos ou medidas de natureza cível, administrativa ou disciplinar, com uma única ressalva de que, se em algum desses métodos for ordenada à prisão do membro do Parlamento, esta dependerá de licença.

Em conclusão, destaca-se que a imunidade formal refere-se a todas as espécies de infrações penais praticadas pelo parlamentar, seja ela em relação à prisão, seja ela em relação ao processo, devendo ser garantida qualquer que seja a razão em que tenha sido praticado o fato criminoso.

4 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 35 DE 2001

4.1 Com a Emenda Constitucional o que mudou?

A Emenda Constitucional nº. 35, de dezembro de 2001, modificou, em alguns aspectos, a chamada imunidade parlamentar.

Antes da emenda de 2001, imunidade e impunidade eram sinônimos no Brasil. Os nossos deputados e senadores só poderiam ser processados quando o Congresso concedesse a autorização e esta norma constitucional era usada para acobertar diversos crimes como: estelionato, sonegação de imposto, tentativa de homicídio, atitudes suspeitas, escusas e criminosas de alguns parlamentares, que se consideravam acima da lei e acima de todos.

Em dezembro de 2001, deputados e senadores, sancionaram uma emenda à Constituição e a imunidade foi parcialmente restringida. O extermínio desse privilégio vai desencorajar a candidatura de pessoas em dívida com a Justiça e o Supremo Tribunal Federal não precisará mais pedir ao Poder Legislativo a licença prévia para processar parlamentares.

Daqui por diante, deputados federais, senadores e deputados estaduais terá imunidade apenas para expressar suas opiniões e votar da maneira que bem entenderem. No mais, ficarão sujeitos ao cumprimento da lei como os demais brasileiros. Poderão ser processados, até mesmo, por crimes praticados antes do mandato parlamentar.

Existe uma ressalva. Para os parlamentares que estiverem exercendo o mandato, será obrigatória uma autorização. Isto tem o objetivo de evitar que um político acusado seja vítima de uma perseguição política. Nesta situação, o partido, a Câmara ou o Senado podem pedir a suspensão do processo. Mas essa súplica tem de receber o apoio de 257 deputados ou 41 senadores.

A iniciativa de apresentação do respectivo pedido deverá ser realizada pelo partido político do parlamentar acusado e o pedido de sustação será estudado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de 45 dias após seu recebimento pela Mesa Diretora.

O projeto sendo aprovado deve ainda ser revisto e será incluído mais um dispositivo para aperfeiçoá-lo. Através deste dispositivo o parlamentar acusado, irá se tornar inelegível mesmo tentando a manobra de renunciar ao mandato para conseguir fugir da cassação. Isto se por ventura os congressistas levarem o julgamento até o final e chegarem à conclusão que o acusado é culpado. Antes, o parlamentar acusado, antes de ser expulso, renunciava ao seu mandato para conseguir se candidatar nas próximas eleições.

Com a promulgação da emenda nº 35 de 2001, aconteceram as seguintes mudanças na Imunidade Parlamentar com relação ao processo:

1ª) Não há mais necessidade de prévia autorização da respectiva Casa Legislativa (Câmara ou Senado) para a instauração do processo criminal contra congressista;

2ª) Oferecida a denúncia durante o mandato, o processo criminal poderá ser imediatamente instaurado pelo STF, que apenas comunicará à Casa Legislativa para que esta, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, possa, até a decisão final do STF, decidir pela sustação do andamento da ação;

3ª) Se houver sustação do processo criminal por decisão da respectiva Casa Legislativa, ficará suspensa a prescrição, enquanto durar o mandato;

4ª) Na hipótese de sustação do andamento de um processo pela Casa Legislativa, se houver concurso de agentes com não-parlamentar (co-autoria), o processo deverá então ser separado, sendo enviados os autos do não-parlamentar, à Justiça Comum, para que prossiga no processo e julgamento do co-autor que não é um não-parlamentar;

5ª) A imunidade processual agora só alcança os crimes praticados após a diplomação (não há mais qualquer imunidade formal em relação a processo por crime praticado antes da diplomação, podendo o parlamentar ser julgado normalmente pelo STF durante o mandato, sem nenhuma possibilidade de sustação do processo pela Casa Legislativa);

6º) A imunidade formal não impede a instauração e não possibilita a suspensão do inquérito policial contra o congressista; o inquérito, constituindo mera atividade preparatória da acusação, destinada a subsidiar a atuação do Ministério Público, pode ser instaurado e concluído normalmente, inclusive sem necessidade de contraditório (pois o STF entende que este só é obrigatório na fase judicial do processo criminal).

Com a promulgação da emenda nº 35 de 2001, aconteceram as seguintes mudanças na Imunidade Parlamentar com relação à prisão:

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

Assim, existem apenas duas possibilidades de prisão de congressista: a prisão em flagrante de crime inafiançável e a de decisão definitiva de condenação penal. Esta última possibilidade é de simples fundamento, ou seja, decisão judicial transitada em julgado não obsta a execução de penas privativas de liberdade definitivamente impostas aos membros do Congresso Nacional. Hipótese interessante é que o congressista não poderá ser preso mesmo sendo devedor voluntário de pensão alimentícia, ou depositário infiel

4.2 Com a Emenda Constitucional como ficaram os processos em tramitação

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 35/2001, terminando com a necessidade de prévia licença da Casa do Parlamentar para se instaurar o processo penal contra o parlamentar, o Supremo Tribunal Federal teve que encarar a questão da execução do novo texto constitucional aos inquéritos e também processos nos quais a licença havia sido negada ou não deliberada.

A diferença de opiniões foi decidida pelo Tribunal Pleno em 18/02/2002, ao avaliar a Questão de Ordem argüida no Inquérito n.º 1.566 - Acre. O Tribunal, nessa ocasião, firmou o seguinte entendimento.

Imunidade parlamentar: abolição da licença prévia pela EC 35/01: aplicabilidade imediata e conseqüente retomada do curso da prescrição. A licença prévia da sua Casa para a instauração ou a seqüência de processo penal contra os membros do Congresso Nacional, como exigida pelo texto originário do art. 53, § 1°, da Constituição configurava condição de procedibilidade, instituto de natureza processual, a qual, enquanto não implementada, representava empecilho ao exercício da jurisdição sobre o fato e acarretava, por conseguinte, a suspensão do curso da prescrição, conforme o artigo 53, § 2°, da Lei Fundamental.

Da natureza meramente processual do instituto, resulta que a abolição pela EC 35/01 de tal condicionamento da instauração ou do curso do processo é de aplicabilidade imediata, independentemente da indagação sobre a eficácia temporal das emendas à Constituição: em conseqüência, desde a publicação da EC 35/01, tornou-se prejudicado o pedido de licença pendente de apreciação pela Câmara competente ou sem efeito a sua denegação, se já deliberada, devendo prosseguir o feito do ponto em que paralisado. Da remoção do empecilho à instauração ou à seqüência do processo contra o membro do Congresso nacional, decorre retomar o seu curso, desde a publicação da EC 35/01, a prescrição anteriormente suspensa.

Com base nesse precedente, os processos que estavam com a tramitação suspensa por força do indeferimento da licença pela Casa do Parlamentar ou pela ausência de deliberação tiveram seu curso retomado. O prazo prescricional, anteriormente suspenso, também voltou a fluir desde a publicação da EC n.° 35, que se deu em 21 de dezembro de 2001.

Luiz Flávio Gomes, entretanto, apresenta um entendimento divergente:

> Discernindo os casos em que o pedido de licença que havia sido examinado e negado, com relação aos outros em que não houve sequer qualquer apreciação, sustenta que: Na medida em que a imunidade processual parlamentar (antes da EC 35/01) condicionava a própria responsabilização penal (leia-se: o desenvolvimento do processo, mesmo porque era condição de prosseguibilidade), não há dúvida que se tratava de norma processual com conteúdo material, à qual se aplicam todas as regras de direito penal intertemporal, ou seja, as leis novas benéficas são retroativas, as normas novas severas são irretroativas. De tudo quanto exposto se conclui: nos casos em que o Parlamento examinou e concretamente indeferiu a licença para processar o deputado ou senador, há que se respeitar a independência legislativa assim como o ato jurídico perfeito. (GOMES, 2002, p. 113) [12]

[12] GOMES, Luiz Flávio. Juizados criminais federais, seus reflexos nos juizados estaduais e outros estudos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.p. 113

Então podemos concluir que, enquanto o parlamentar exercer seu mandato, não poderá ser processado pelo fato determinado no pedido de licença expressamente refutado pela Casa respectiva. Diversa é a situação daqueles pedidos de licença que nunca mereceram qualquer tipo de avaliação ou apreciação da Casa parlamentar respectiva. Nesses casos não se constitui nenhum ato jurídico perfeito ou consumado e, por outro lado, não houve qualquer tipo de balanceamento dos interesses em jogo. Então podemos concluir que quanto a eles, irão incidir as novas regras emanadas da EC 35/01, o que significa que o tribunal competente a ação poderá dar prosseguimento ao processo sem nenhum empecilho de ordem processual.

A questão é bastante complexa e envolve muitos valores e Princípios, em particular o da separação dos poderes e o da isonomia. Entretanto, confirmamos o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, sendo que se trata de norma eminentemente processual, cuja à aplicação é imediata.

Porém, não percebemos qualquer afronta ao Princípio da separação e independência dos poderes, uma vez que a decisão do Poder Legislativo, indeferindo a licença, não terá mais qualquer amparo na vigente redação constitucional, ficando sem efeito, salvo com relação ao prazo prescricional. Durante o tempo em que o texto constitucional contemplava a obrigatoriedade da licença, esta era necessária; deixando de exigir as licenças que foram negadas, não são mais obstáculos para a tramitação processual.

Também não viola o ato jurídico perfeito, visto que, além de temporário (só produzindo efeito durante o mandato), a recusa da licença foi devidamente observada enquanto amparada pela Constituição.

Outro entendimento diferente, vai de encontro ao Princípio da isonomia, sendo que será dispensado tratamentos diferentes à pessoas em situações iguais: parlamentares com processos e inquéritos cujas as tramitações estavam suspensas. O parlamentar que teve o pedido de licença segundo a lei, apreciado e negado não irá ter a tramitação do processo retomada, já o processo contra outro parlamentar, cujo pedido de licença sequer havia sido deliberado, voltará a tramitar normalmente.

4.3 A inutilidade da emenda Constitucional nº 35

A Emenda Constitucional n.º 35/2001 foi promulgada em função da impunidade que se espalhou com relação aos membros do Poder Legislativo. Vários eram os parlamentares que permaneciam impunes por causa do amparo constitucional que lhes conferiam a imunidade parlamentar, somada com a falta de comprometimento ético e moral dos demais membros das Casas Legislativas, que estavam examinando os pedidos de licença formulados de forma parcial e corporativista. Não podemos esquecer, que muitos desses pedidos de licença, sequer eram postos em deliberação, contribuindo mais ainda para a impunidade.

Não é o propósito desse trabalho analisar qual o melhor sistema de imunidade parlamentar – se aquele mencionado na redação original da Constituição Federal de 1988 ou o instituído pela Emenda Constitucional n.º 35/2001, sendo que ambos, havendo um compromisso ético e uma atuação livre de interesses escusos, podem dar a proteção desejada e esperada ao Poder Legislativo e seus membros.

No entanto, entendo que é desnecessária a Emenda Constitucional n.º 35/2001, uma vez que se os parlamentares não tivessem desvirtuado o instituto, e tivessem examinado de forma isenta e imparcial sobre os pedidos de licença, os propósitos da imunidade parlamentar teriam sido alcançados.

Fazendo uma análise sobre as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 35/2001, Raul Machado Horta recomenda uma adoção do sistema da licença tácita, parecida com aquela prevista na Constituição de 1967 e na emenda constitucional n.º 1 de 1969. Defende seu ponto de vista com os seguintes argumentos:

> A alteração mais profunda da Emenda deu-se no domínio da improcessabilidade, para dispensar a licença da respectiva Câmara, refletindo correção do comportamento omissivo, objetivo que também poderia ser atendido no procedimento da inclusão automática do pedido de licença na Ordem do Dia, dando-se por concedida a licença, se a respectiva Casa não deliberasse, dentro do prazo fixado.

> Em outra passagem critica a solução adotada, ponderando que preferiu-se, em razão da avaliação negativa do comportamento parlamentar, em casos concretos, sacrificar a proteção do mandato legislativo no tempo, rompendo com a adoção da dupla imunidade no Direito Constitucional Brasileiro, que tem sua nascente na Constituição do Império de 1824, abrangendo a inviolabilidade e improcessabilidade. (HORTA, 2003, p. 614) [13]

Será que deliberar a favor da suspensão de um processo injusto contra um de seus compatriotas é menos incômodo para um parlamentar do que votar contra a aprovação da licença antes exigida? Ou, ainda, negar a suspensão de um processo seja menos constrangedor do que votar a favor da licença? Teria, então, a Emenda Constitucional n.º35/2001 sido determinada pelo constrangimento dos parlamentares? Nós queremos acreditar que não, mas diante das circunstâncias talvez as reflexões acima tenham uma resposta afirmativa.

Desta maneira, reafirmo o entendimento no sentido de a Emenda Constitucional nº 35/01 é desnecessária, sendo que se houvesse um maior comprometimento ético por parte dos parlamentares na vigência da redação original da Carta Política, era o bastante para que o instituto em análise desempenhasse seu fim constitucional.

4.3.1 A emenda constitucional n.º 35, com relação a sua inconstitucionalidade

Além de sua inutilidade, entendo, também, que a Emenda n.º 35/2001 é, no mínimo, de constitucionalidade duvidosa. A possibilidade da declaração de inconstitucionalidade de uma emenda constitucional é hoje tema na doutrina e também no Supremo Tribunal Federal. Toda mudança no texto constitucional deve observar obrigatoriamente os limites impostos pelo Poder Constituinte originário, sejam eles expressos e implícitos . O Supremo Tribunal Federal, porém, ainda não se manifestou especificamente sobre a constitucionalidade da Emenda n.º 35/2001.

---

[13] HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional.2003, p. 614.

Entendo que a Emenda em estudo viola o disposto no artigo 60, §4°, III, da Constituição Federal, que veda a deliberação de proposta de emenda propensa a abolir a separação dos Poderes. A princípio, iniciando-se de uma interpretação literal do dispositivo, pode-se até defender que a Emenda n.° 35/2001 não extinguiu a separação dos Poderes, pelo que seria constitucional.

Acontece que ao limitar a imunidade parlamentar a ponto de eliminar a improcessabilidade, o constituinte derivado violou a independência e harmonia entre os Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário), sendo que a alteração imposta extinguiu uma prerrogativa outorgada pelo Constituinte originário aos parlamentares, visando "a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da própria Separação dos Poderes" (MORAES, 2002, p. 371). [14]

Deste modo, não podemos nos esquecer que a imunidade parlamentar, apesar de um direito conferido aos Deputados e Senadores, foi instituída em favor do Poder Legislativo como uma forma de lhe garantir independência.

Alexandre de Moraes, ao se referir à independência e harmonia que deve reinar no Princípio da Separação de Poderes, entende que:

> As imunidades parlamentares são institutos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas nobres funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes. (MORAES, 2002, p. 396) [15]

---

[14] MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 9. ed.. São Paulo: Atlas, 2002, p. 371

[15] MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 9. ed.. São Paulo: Atlas, 2002, p. 396.

Raul Machado Horta observa que:

> A irreformabilidade que protege limitações materiais explícitas e limitações materiais implícitas não recomenda a introdução de alterações no enunciado de imunidades que já se encontram sedimentadas na doutrina, na jurisprudência, no Direito Parlamentar e na redação constante de seu conteúdo no secular Direito Constitucional Republicano.
>
> Mais adiante, ao tratar especificamente da Emenda Constitucional n.º 35/2001, este jurista destaca que:
>
> A ruptura é tão profunda, tratando-se de garantia protetora do Poder Legislativo, que justificaria, para repelí-la, invocar o princípio tutelar da harmonia e independência dos Poderes (Constituição Federal, art. 2º) sob o fundamento idôneo de lesão a uma limitação material, dirigida ao poder de reforma, que veda proposta de emenda tendente a aboli-la (Constituição Federal, art. 60, §4º, III). (HORTA, 2003, p. 614) [16]

Dessa maneira, apesar de não extinguir a Separação dos Poderes, a Emenda Constitucional n.º 35/2001, limitou severamente a independência do Poder Legislativo, tornando-o um tanto vulnerável. É por essas razões que essa emenda é no mínimo, de constitucionalidade duvidosa.

---

[16] HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional.2003., p. 614

5 A ÉTICA DENTRO DO CONGRESSO NACIONAL

5.1 O Congresso Nacional

O Congresso Nacional é o órgão constitucional que desempenha, no âmbito federal, as funções legislativas e fiscalizatórias do Estado Brasileiro, como funções típicas. Exerce, ainda, duas outras funções atípicas: administrar e julgar.

O Congresso Nacional é bicameral, sendo formado por duas casas: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Isso acontece pela forma de estado adotada pelo país: o federalismo. Desta maneira, o Senado Federal representa os Estados-membros, e os seus integrantes são escolhidos pelo método majoritário. A Câmara dos Deputados representa o povo, sendo os seus membros escolhidos pelo método proporcional. O presidente do Congresso Nacional é o presidente do Senado Federal, já que o presidente da Câmara é o terceiro na sucessão presidencial

Ao Congresso Nacional é atribuído dispor, com a aprovação do presidente da República, sobre todas as matérias de competência da União, com o objetivo de garantir a independência do Poder Legislativo, os parlamentares possuem alguns direitos, dentre os quais, encontram-se as imunidades .

O Foro por prerrogativa de função, também chamado de "senso comum" como foro privilegiado, o foro por prerrogativa de função ou "ratione muneris", consiste em outra garantia funcional outorgada aos parlamentares. Visa preservar o bom funcionamento do Congresso Nacional, impedindo que os seus membros sejam perseguidos politicamente através de ações judiciais. Desta forma, após a diplomação, os congressistas só poderão ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

5.2 A função da CPI

As Comissões Parlamentares de Inquérito são criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, existindo quanto à sua constituição três tipos: comissão somente do Senado Federal, somente da Câmara dos Deputados e comissão mista de ambas as casas.

Luís Roberto Barroso, nos lembra que:

> A Carta Constitucional de 1988 previu a existência de comissões permanentes e temporárias (art. 58). Dentre estas últimas situam-se as comissões parlamentares de inquérito, por via das quais o Legislativo exerce seus poderes investigatórios, difusamente contemplados ao longo do texto e referidos de modo expresso no inciso X do art. 49, cuja dicção é a seguinte:
>
> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X — fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluí- dos os da administração indireta.
>
> A Constituição dispõe, ainda, em norma específica contida § 3° do art. 58: Art. 58. § 3° — As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores." (BARROSO, 2002, p. 99) [17]

A criação de uma CPI irá depender de requerimento de um terço dos membros da Casa e, se for CPI mista, um terço de deputados e de senadores.

A CPI tem prazo certo, não é comissão permanente, mas sim temporária. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite que a Comissão possa atuar também durante o recesso parlamentar, estipulando-lhe um prazo de duração de cento e vinte dias para conclusão dos trabalhos, e pode se prorrogar por até a metade, mediante deliberação do Plenário.

---

[17] BARROSO, Luis Roberto. Temas de Direito Constitucional – Editora Renovar, 2002, p. 99

O Regimento do Senado reitera o que determina a Lei nº. 1.579 de 18 de março de 1952: "o prazo não pode ultrapassar a legislatura, isto é, quatro anos". Uma norma constitucional importante para a consideração da doutrina é a de que a CPI terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, dentre outros previstos nos regimentos internos das respectivas Casas

Na atuação judicial, tais poderes de busca da verdade real são outorgados ao magistrado que esteja encarregado da função investigatória. A CPI, como seu próprio nome indica, é comissão: é órgão colegiado, como colegiado, é que a Constituição outorga tais poderes de investigação. Essa afirmativa é comprovada, claramente, pela própria redação do § 3º do art. 58 da Constituição. Nele se diz no coletivo "as comissões parlamentares de inquérito terão" e não no singular "o membro" e nem sequer no plural "os membros" da CPI terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Desta forma, quem tem e detém tais poderes é a comissão como órgão coletivo – é o colegiado – e não os seus membros singularmente ou pluralmente considerados. Por esta razão, nenhum integrante de uma CPI pode fazer uso de tais poderes investigatórios sem prévia autorização do colegiado, o qual se manifesta – como todo órgão coletivo – pela sua maioria.

Luís Roberto Barroso, nos ensina que:

> Os poderes exercitáveis pelas CPIs são amplos, mas não irrestritos. Em primeiro lugar, há requisitos de forma (requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa), de tempo (há de ser por prazo certo) e de substância (apuração de fato determinado). De parte isto, tendo por referência os objetivos para os quais podem ser criadas produção legislativa e fiscalização dos demais Poderes, sofrem elas limitações de duas ordens: de competência e de conteúdo. No que se refere à primeira, é fora de dúvida que as CPIs devem comportar-se no quadro de atribuições do Legislativo. A competência do Congresso, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal. De fato, sendo elas instrumentos de ação do Parlamento, naturalmente não podem ter mais poderes do que este, consoante doutrina pacífica. (BARROSO, 2002, p. 100) [18]

[18] BARROSO, Luis Roberto. Temas de Direito Constitucional – Editora Renovar. 2002p. 100.

Por isso, é necessário entender bem a natureza da CPI. Esse chiste popular ignora a natureza política da CPI e resvala para a simples difamação desse instituto jurídico-constitucional, que é importantíssimo, seja quando amedronta e dissuade o corrupto, seja quando apura e combate a corrupção. Pelo fato de sua composição pluralista proporcional, a CPI tem natureza democrática, mas uma democracia diferente, a democracia representativa e partidária; e não de democracia direta.

A democracia brasileira, também por norma constitucional (parágrafo único do art. 1°) é mista de representativa e direta. O plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, além do voto direto, secreto e igual, são institutos de democracia direta, previstos no artigo 14 da Constituição, pelos quais o povo exerce sem intermediários o seu poder soberano. Então podemos concluir que a CPI é um instituto de democracia indireta, representativa, em que o povo não interage diretamente, mas através dos políticos que ele elege.

Com certeza, cada povo merece os políticos que elege e, se estes alguma vez agem em direção contrária ao povo, só há uma solução: não reelegê-los. A solução não é desacreditar e zombar de instituições democráticas, indiretas e partidárias, como a CPI. Esta instituição não é responsável por estas eventuais "pizzas" em que terminam as CPIs. O responsável é sim o próprio povo, que elegeu os "pizzaiolos". E entendendo esse timbre democrático-partidário-representativo da CPI que se podem evitar as "pichações" que o povo, longe desse entendimento político e desiludido nas suas intenções punitivas, lança sobre as comissões parlamentares de inquérito, então será melhor escolher com mais cuidado os seus representantes parlamentares e os partidos aos quais eles pertencem.

Quando se dá esse encaminhamento, os processos para apurar e punir são muitas vezes demorados ou são frustrados pela falta de provas em face das garantias do devido processo legal, as quais devem ser como são: rígidas, para assegurar os direitos individuais, sem cuja garantia não há democracia. Mas, nas ocasiões em que esses processos forem assim ineficientes, é explicável que o povo fique decepcionado, revoltando-se em chacotas contra as comissões parlamentares de inquérito. Daí, que – além do processo eleitoral – também é preciso aperfeiçoar os demais processos, para o bem do Estado Democrático de Direito.

A busca desse aperfeiçoamento contínuo é a missão a que se deve incessantemente dedicar o constitucionalismo. A este, cumpre entender e aceitar democraticamente as casuais contradições democráticas inerentes à CPI, sem negar a validade desse instituto, mas o fazendo cada vez mais valioso pelo seu aprimoramento institucional. Se a corrupção vem ser o mal maior que infesta o governo e a administração da sociedade política, o direito constitucional deve , por todos esses motivos, aprimorar a CPI como instrumento de apuração da corrupção.

5.3 A ética no Congresso Nacional

E a Ética, qual sua definição? Vamos pegar um simples conceito: "O termo ética deriva do grego ethos (caráter, modo de ser de uma pessoa). Ética é um conjunto de valores morais e princípios que norteiam a conduta humana na sociedade. A ética serve para que haja um equilíbrio e bom funcionamento social, possibilitando que ninguém saia prejudicado. Neste sentido, a ética, embora não possa ser confundida com as leis, está relacionada com o sentimento de justiça social.". Nossa que vergonha... No nosso Congresso Nacional não tem nada disso.

Durante os últimos meses, depois que o Senado Federal foi alagado por escândalos de todos os tipos e para todos os gostos, falou-se em convocar o Conselho de Ética para, pensamos assim, "averiguar" o comportamento de alguns eternos senadores daquela casa. Ficou claro e noticiado pelos principais meios de comunicação, da dificuldade de se formar tal Conselho, os partidos não estariam colaborando com a indicação de membros para que os trabalhos dessem início . É o nosso velho corporativismo de companheiros que não querem se comprometer em julgar outros companheiros, pois o pecado mora ao lado, na sala ao lado, passa pelo mesmo corredor, transita pelo mesmo plenário.

Pega até mal, falar em convocar o Conselho de Ética no Senado, pois o Congresso está tão desmoralizado que falar em ética na casa é o mesmo que uma piada de mau gosto, de deboche com a nossa cara, sofridos brasileiros, assistindo a essa comédia de pastelão pala televisão. E se as investigações não resultassem em nada, aí é que o bicho ia pegar mesmo, então é melhor não convocar.

Agora o que nos interessa, é o comportamento dos conselhos de ética do Congresso Nacional. Não se pode dizer, neste caso, que interessam as superiores "razões de Estado". Basta vermos o que têm dito os protagonistas para se chegar uma conclusão de que, o que define seu comportamento é a relação de camaradagem, entre iguais. O conflito é explícito, sendo que para a ética comum, que supostamente teriam que usar, não poderia prevalecer senão a verdade, senão a falta cometida. Acontece exatamente o inverso, apesar de todas as provas. Não há aqui o benefício da dúvida, válida quando o que está em jogo são interesses impessoais, como a sorte da República.

Vamos aos fatos em relação à ética:

A) Vamos começar pela Câmara : A Casa possui um colegiado que é encarregado de zelar pela conduta de seus parlamentares. Preocupada com a ética, não seria ético por parte da opinião do povo jogar todos esses nomes na vala comum. Em qualquer momento, generalizar não contribui com e para a justiça. Não é possível, nós concordarmos com certas maiorias, como a que acaba de livrar a cara do deputado Edmar Moreira, por 9 votos a 4. Moreira (sem partido) esse é aquele, dono daquele castelo de fajuta arquitetura medieval no interior de Minas Gerais. Apesar dos julgamentos, neste caso como em qualquer outro, terem de respeitar o Estado Democrático de Direito, algumas declarações públicas comprometem tais julgamentos, atingindo sua credibilidade. Pode ser, então, como quis o último relator do processo contra Moreira - deputado Sérgio Brito (PDT-BA) -, que não houve "infração" que justificasse a culpa do acusado.

Mas quem irá acreditar na suposta inocência de Edmar Moreira, em face não só das provas em contrário quanto das declarações do ex-corregedor e do ex-presidente do Conselho de Ética da Câmara, deputado Sérgio Moraes (PTB-RS)?

O que os dois parlamentares disseram revela seu caráter e contradiz a conclusão do Conselho. Moreira disse uma verdade, consagrada agora pela sua absolvição de grandes proporções: os deputados não deveriam ser julgados pela Câmara, onde prevalece "o vício insanável da amizade".

Ele não errou pelo que disse. Errou por fazer acreditar que, desta maneira, cruzaria ele próprio os braços na condição de corregedor - e principalmente amigo. No prosseguimento de sua declaração vieram os escândalos em que se envolveu: o castelo nababesco, as suspeitas de sonegação fiscal e o suposto uso irregular da verba indenizatória.

Em seu argumento de defesa, surgiu do nada o cínico Sérgio Moraes, autor de outra declaração verdadeira: "Vocês [referindo-se à mídia] batem, mas a gente se reelege." Conclui-se, que a verdade não é uma prerrogativa das reputações ilibadas. Mas o que lambuzou mais a situação do ex-presidente do Conselho de Ética, foi a prepotência de declarar que "Estou me lixando para a opinião pública!" Isso é lá coisa de um delegado popular dizer!? É um desaforado antiético, este senhor!

Diga-se de passagem, contra ele tramitam oito ações no STF. O homem é acusado, entre outras coisas, por lenocínio e receptação de jóias.

B) Vamos voltar a nossa atenção, agora, para o Senado, onde a situação não é menos vexatória. No mesmo dia 15 de julho – quando eles absolveram Edmar Moreira – os amigos Renan Calheiros e Sarney elegeram para dirigir a comissão de ética da Casa o senador Paulo Duque (PMDB-RJ). Trata-se do camarada responsável por decidir o futuro do presidente do Senado, após o recesso parlamentar de julho. Salvo a um grande milagre, o resultado já é previsível, desde já. Como no caso anterior, basta nós ficarmos atentos às declarações do parlamentar para concluirmos sobre suas reais intenções. Duque disse à Folha de São Paulo, que os Atos Secretos são "uma bobagem". E não vê nenhuma irregularidade em se nomear a parentela para cargos públicos, apesar da lei se opor, isso quer dizer que ele é a favor do nepotismo. Ele próprio assumiu ter beneficiado "mais de 500 pessoas", considerando que se deve "elevar o empreguismo." Enfim, para Duque, "Não se pode fazer isso com ele", Sarney, sob a alegação contraditória de que Sarney foi importante na transição democrática do nosso país. Para ele, o caso nem é tão sério. Aos 81 anos de idade, Duque tem a tranqüilidade de uma pessoa, que a essa altura da vida, pode também se lixar para a opinião pública, como faz seu desprezível colega da Câmara. Já não temos mais dúvidas, diante desses exemplos. Para representar os conselhos de ética do Congresso Nacional são escolhidos, a dedo, os piores parlamentares. Estamos vivendo uma ética de faz-de-conta, bem que combina com um castelo de fantasias.

6) CONCLUSÃO

Perante todos os problemas apresentados, nós percebemos que a imunidade parlamentar é um instrumento fundamental para Democracia, e também protetor da independência e da boa performance do Poder Legislativo; apesar de ser suscetível a questionamentos e distorções.

Apesar das mudanças, a nova Emenda Constitucional nº 35/01, em resumo, preservou a impossibilidade do Congresso Nacional decidir sobre a prisão em flagrante de seus membros, e também sobre a suspensão ou não de processo criminal contra Senador ou Deputado Federal, além de ter também, ratificado a imunidade civil dos Deputados e Senadores nas suas opiniões, palavras e votos. Desta maneira, a nova Emenda, assegura a existência da inviolabilidade civil e penal, dos Deputados e Senadores por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

Aconteceu, quanto aos denominados crimes de opinião (crimes contra a honra), portanto, a impossibilidade da vítima ajuizar a ação civil para reparação de danos morais, pois, mesmo que a vítima faça a representação contra o parlamentar, a imunidade agora civil, tornaria improcedente o pedido da vítima nesse sentido, o que não estava disposto no antigo artigo 53 da Constituição Federal. Com relação a qualquer outro tipo de crime, desde a expedição do diploma, os Deputados e Senadores só poderão ser presos, caso a prisão seja ou em flagrante e o crime seja inafiançável, mas, em vinte e quatro (24) horas, o auto de prisão em flagrante será enviado à Casa respectiva, local em que os seus membros, pelo voto da maioria deles, decidirão sobre a prisão.

Vamos pensar na seguinte hipótese: que um Deputado ou um Senador, após ter a expedição do seu diploma, mate uma pessoa em praça pública com vários disparos de arma de fogo e seja preso em flagrante e com várias testemunhas presenciais do delito. Depois de ser lavrado o auto de prisão em flagrante, o mesmo será remetido à Casa respectiva e os Senadores ou Deputados Federais decidirão sobre a prisão, qualquer parlamentar, mesmo que não tenha nenhuma formação e nem mesmo qualquer informação jurídica, poderá decidir sobre a prisão em flagrante e se quiser relaxar esta, o que nos parece não combinar com a lógica jurídica e nem legal, sendo de certa forma inaceitável. Se este mesmo parlamentar for denunciado pelo homicídio e se a denúncia for recebida no Supremo Tribunal Federal, este Tribunal terá que dar ciência à Casa respectiva (Senado Federal ou Câmara dos Deputados) e

mesma, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros poderá, até a decisão final, suspender o andamento da ação penal.

Assim, continua existindo a possibilidade de suspensão do processo criminal contra o parlamentar, caso assim entenda a Casa respectiva, mantendo-se, a suspensão do processo, até o final do mandato do parlamentar envolvido. Ao menos, a sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato, norma já prevista, no parágrafo 2° do antigo artigo 53 da Constituição Federal. Embora, antes da nova Emenda, a Casa respectiva tivesse que dar uma autorização para o processo criminal contra o parlamentar, hoje depois da emenda, ainda que seja possível a denúncia e o recebimento desta contra o parlamentar, a Casa respectiva poderá, da mesma forma, suspender o prosseguimento da ação penal, o que resulta, em ambos os casos, na impossibilidade de prosseguimento da ação criminal contra o parlamentar acusado e mesmo que seja preso em flagrante por ter assassinado uma pessoa com vários tiros com inúmeras testemunhas presenciais do delito.

Concluindo, verificamos que com a nova Emenda Constitucional n° 35/01, tornou-se explícita a imunidade civil nos crimes de opinião, e também preservou a possibilidade do Congresso Nacional decidir sobre a prisão em flagrante do parlamentar, e embora sejam possíveis a denúncia e seu recebimento contra os parlamentares, por delito acontecido após a sua diplomação, ainda assim será possível a suspensão do prosseguimento da ação penal.

A meu ver, o que está faltando no legislativo brasileiro, de certa forma é um maior compromisso ético dos parlamentares, seja com relação a sua conduta pessoal, seja com relação de terceiros ao deliberar sobre ocasionais suspensões do andamento de processos contra os seus companheiros de trabalho.Não devemos criticar os políticos que roubam e não possuem um comportamento ético; se nós mesmos somos os inocentes, que lhe damos a chave do cofre e o poder da imunidade parlamentar tornando os parlamentares em semi-deuses, deixando que eles desfrutem dessa prerrogativa! Esta conduta é o mesmo que dar um cheque assinado em branco, a um estranho! E quem vai pagar essa conta somos nós eleitores; e por este motivo, dizem que o povo é ignorante e sem cultura!

Particularmente eu sou a favor de que se mantenha a imunidade material, pois ela é elemento essencial para o Estado Democrático de Direito, mas também sou a favor do fim da imunidade formal pois ela se tornou um instrumento de desigualdade, de direito de não ser julgado como os demais cidadãos comuns, ocorrendo assim pela conduta dos nossos parlamentares o desvio de finalidade da norma constitucional. Por estes motivos, a proposta democrática e igualitária é a de acabar, pura e simplesmente com o instituto da imunidade formal. O parlamentar passará, dessa forma, a estar equiparado, em direitos e deveres, ao cidadão comum, que lhe cabe representar. Fica abolido, desta forma, um regime jurídico que se tornou fonte de privilégio e causa de impunidade em nossa sociedade. Pois desta forma, teremos ter justiça social e a democracia em nosso país, pois se todos os cidadãos são iguais perante a lei, por que esses parlamentares gozam dessa prerrogativa? O fato é que até o presente momento, nenhum político quis comentar sobre este tema, que é de interesse fundamental da população! Pois se forem pegos cometendo qualquer crime comum, serão presos e julgados por um júri popular, "já que são homens públicos eleitos pelo povo" ao meu ver, deverão ser julgados por quem os elegeu, e se condenados, serão responsabilizados por seus atos e terão que devolver o produto das suas falcatruas, o que eu acho extremamente justo!

Pois enquanto os parlamentares gozarem desta prerrogativa, todos agirão da mesma forma, sem distinção de partido, raça ou credo, é o que a realidade nos mostrou, vamos nos prevenir contra a corrupção! A solução é simples, vamos deixar de ser ignorante! Todo cidadão têm o direito de se candidatar, porém devem ser responsabilizados por seus atos! Vamos acabar com estas CPIs que terminam em festanças a base de pizzas de vários sabores, e só aumenta o salário desses políticos que estão rindo da nossa cara! Vamos acabar com essa bandalheira e a impunidade que assola o nosso País, basta derrubar a maldita imunidade parlamentar formal ou então continuarei votando nulo nas eleições! Estou cansado de ser roubado e enganado por esses parlamentares antiéticos que compõe o circo que é o nosso Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **Temas de Direito Constitucional – Tomo II.** Editora Renovar. 2003.

BARROSO, Luis Roberto. **Temas de Direito Constitucional.** Editora Renovar. 2002.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição.** 1994, V. 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

GOMES, Luiz Flávio. **Juizados criminais federais, seus reflexos nos juizados estaduais e outros estudos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional.**2003

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

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

JESUS, Damásio E. de. **Direito penal: Parte geral.** 23. ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 1999. v.1.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição**, II, 1948.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 9ª ed.. São Paulo: Atlas, 2002

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional.** 2ª ed. rev. e ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

PINTO FALCÃO, Alcino. **Da imunidade parlamentar. 1997**

PLATÃO, **Leis,** 715d

TACHIZAWA, Takeshy & MENDES, Gildásio. **Como fazer monografia na prática.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000

Constituição Federal de 1988.

Emenda Constitucional nº. 35, de dezembro de 2001

SITES DA INTERNET:

www.estadao.com.br

www.stf.gov.

www.stj.gov.br

www.congressoemfoco.com.br

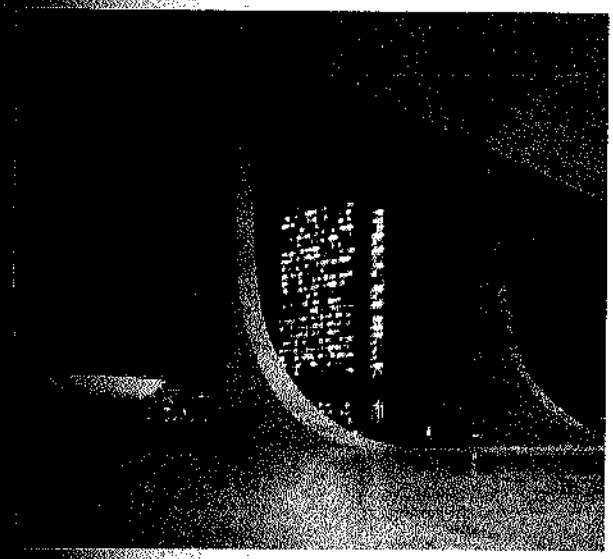
ANEXOS

ANEXO A

Reportagem do site www.congressoemfoco.ig.com.br

EXCLUSIVO: 150 PARLAMENTARES TÊM PROCESSO NO STF

Deputados e senadores respondem a 318 inquéritos ou ações penais. Em 100 casos, Supremo encontrou elementos para transformar 52 parlamentares em réus. Denúncias envolvem *malversação de dinheiro público, corrupção e, até, estupro*



Processos contra parlamentares vão de desvio de dinheiro público e corrupção a estupro

Daniela Lima e **Renata Camargo**

O Supremo Tribunal Federal (STF) abriu 38 processos contra deputados e senadores nos últimos 12 meses. Desde junho do ano passado, o número de inquéritos e ações penais envolvendo parlamentares saltou de 281 para 318, um aumento de 11%.

Atualmente 150 congressistas têm pendência na mais alta corte do país, quase um quarto do Congresso Nacional. No ano passado, **eram 143**. Hoje, 52 são réus em 100 ações penais.

Nesses casos, o Supremo aceitou as denúncias feitas pelo Ministério Público Federal ou outros por entender que há elementos da participação de deputados e senadores em práticas criminosas. As ações penais são desdobramentos dos inquéritos e preocupam mais os parlamentares, pois são elas que podem levar os réus à condenação.

Os dados são resultado de levantamento exclusivo do **Congresso em Foco**. Na lista dos atuais processados estão 129 deputados e 21 senadores. As acusações atingem indistintamente partidos da base aliada e da oposição. O leque das denúncias também é variado: malversação

[illegible] dinheiro público, crimes eleitorais e contra a ordem tributária, corrupção, formação de quadrilha e, até, estupro.

Confira a relação dos parlamentares processados

Veja a lista dos congressistas que são réus

O que dizem os deputados e senadores

Inquéritos e ações penais

[illegible] da Câmara, aparecem 188 inquéritos e 92 ações penais. Na do Senado, 30 inquéritos e [illegible] ações penais. Os parlamentares federais têm direito a foro privilegiado. Assim como os [illegible] e o presidente da República, só podem ser julgados pelo Supremo nas áreas [illegible] e criminal. Apesar do volume de investigações, o STF nunca condenou um [illegible].

[illegible] foi realizado a partir de informações divulgadas no *site* do Supremo até o [illegible] dia 22. De lá pra cá, o STF autuou outros **dois inquéritos** envolvendo parlamentar, [illegible] às 16h03 na relação divulgada esta manhã pelo *site*. A pesquisa é feita pelo nome do [illegible]. Na consulta, no entanto, nem sempre é possível saber todos os processos ao qual [illegible] responde, pois os deputados e senadores podem solicitar que o nome seja [illegible] consulta pública do processo. Além disso, procedimentos que correm em sigilo só [illegible] localizados pelo número.

[illegible] processados

[illegible] apenas nove parlamentares respondem por 80 procedimentos dos 281 que pesam [illegible] todos os deputados que exercem ou exerceram mandato nesta legislatura. A lista dos [illegible] a mais de cinco procedimentos é encabeçada pelo deputado Neudo Campos [illegible] que acumula 21 acusações – sendo 11 ações penais e dez inquéritos.

[illegible] dos mais processados

[illegible] Campos já foi apontado no levantamento anterior deste *site*, em junho do ano passado, [illegible] parlamentar mais processado do Congresso e manteve o título em 2009. Até o

fechamento desta edição o parlamentar não havia enviado esclarecimentos sobre as ações a que responde na Justiça.

Em segundo lugar na lista dos mais processados está o deputado Abelardo Camarinha, com 13 procedimentos. O deputado disse que as ações que correm contra ele foram movidas por adversários políticos no período em que foi prefeito de Marília (SP). "São coisas normais depois de 14 anos que fiquei na prefeitura".

No terceiro lugar estão empatados com oito procedimentos cada os deputados Jackson Barreto (PMDB-SE) e Jader Barbalho (PMDB-PA). Das oito ações penais de Jackson, cinco são por conta de desvio de dinheiro público (peculato). Jader Barbalho, por sua vez, é réu por crimes como estelionato, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro e contra o sistema financeiro nacional. Nenhum dos dois enviou esclarecimentos ao site até o fechamento desta edição. Assim como todos os parlamentares citados nessa reportagem, eles foram procurados desde a quinta-feira da semana passada (**veja quem respondeu**).

No Senado, Valdir Raup (PMDB-RO) é quem concentra o maior número de procedimentos entre os parlamentares processados. Ele responde no STF a duas ações penais e dois inquéritos. Entre as acusações estão crimes de desvio de dinheiro público (peculato) e contra o sistema financeiro nacional.

Outros quatro senadores respondem a três procedimentos cada. São eles: Jayme Campos (DEM-MT), João Ribeiro (PR-TO), Marconi Perillo (PSDB-GO) e Wellington Salgado (PMDB-MG). Desses, apenas o senador Jayme Campos enviou esclarecimentos até o fechamento da reportagem. Segundo ele, seus procedimentos são fruto de "injustiças, preconceitos e falhas processuais". "Nos casos em que meu nome se vê inserido em investigações judiciais, devo esclarecer que não passam de falhas processuais ou de precipitação política na apreciação de tais processos", sustentou.

Entra e sai

Na lista de processados também figuram nomes de parlamentares que, mesmo tendo processos arquivados no último ano, continuam na lista dos investigados pela Justiça. É o caso do deputado Gervásio Silva (PSDB-SC), que no último ano respondia a inquérito que apurava homicídio culposo em acidente de trânsito e teve o procedimento arquivado.

No entanto, no último dia 15 de maio, o pleno do STF acolheu denúncia referente a outro inquérito, no qual o parlamentar é acusado de estupro. A investigação foi reautuada como ação penal, ainda sem número. "Estou com a consciência tranquila. Sei que sou inocente. Isso foi uma tremenda armação. Quero provar minha inocência o mais rápido possível, porque essa é a acusação mais grave que um homem pode sofrer", afirmou o parlamentar ao **Congresso em Foco**.

Prefeitos

Em comparação com o levantamento feito em junho do ano passado, 26 parlamentares aparecem na lista de processados pela primeira vez. Outros 20 tiveram seus procedimentos arquivados ou baixados a outras instâncias do judiciário pelo STF. Entre esses, 15 deputados e cinco senadores.

O ex-deputado Barbosa Neto renunciou ao mandato após se eleger prefeito de Londrina (PR) em abril. O inquérito que corre contra ele no STF, por crime contra a ordem tributária e estelionato, foi encaminhado à Justiça de primeiro grau.

Com a renúncia à cadeira na Câmara, o deputado perde o foro privilegiado. O Ministério Público Federal já deu parecer pelo desmembramento do processo, para que os autos que dizem respeito ao ex-parlamentar voltem à Justiça do Paraná.

Outros dois ex-parlamentares tiveram seus processos baixados para a Justiça de primeiro grau após vencerem as eleições municipais de outubro. O prefeito de Santa Maria (RS), ex-deputado Cezar Schirmer (PMDB), teve o inquérito de que era alvo por boca de urna remetido à Justiça do estado. O mesmo ocorreu com o atual prefeito de São José (SC), Volnei Berger (PSB-SC). Num dos inquéritos ele respondia por denunciação caluniosa e falso testemunho ou falsa perícia. No segundo, por crime contra o meio ambiente e o patrimônio genético e crime contra a flora.

Três parlamentares tiveram os processos arquivados e venceram as últimas eleições municipais. Entre eles, o ex-deputado Carlos Souza, atual vice-prefeito de Manaus, que respondia por crime contra a administração pública, corrupção ativa e concussão. O inquérito que o envolvia o nome dele foi arquivado em abril.

"Eles batem, mas a gente se reelege"

A eleição de parlamentares com pendências na Justiça reforça a declaração do deputado Sérgio Moraes (PTB-RS), integrante do Conselho de Ética da Câmara que acumula duas ações penais no Supremo. O deputado que ficou nacionalmente conhecido por dizer que estava se "lixando para a opinião pública" completou o discurso com a seguinte declaração: "Vocês (imprensa) batem, mas a gente se reelege".

Essa não é a primeira vez que o deputado usa frases polêmicas para falar da conduta parlamentar. Ano passado, ao ser empossado como presidente do Conselho de Ética, usou uma metáfora para minimizar o fato de acumular o comando do colegiado e processos na Justiça (**leia mais**). "Lá na minha terra tem um ditado que diz que cão que não tem pulga ou teve ou vai ter, mesmo que seja pequena."

WWW.CONGRESSOEMFOCO.IG.COM.BR

ANEXO B

ARTIGO 53 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

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 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.~~

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela

presentado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)