



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PRÁTICA JUDICANTE**

**MARIA CREUZA LEONARDO DE ALENCAR**

**LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS IMUNIDADES  
PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE DE  
PERDA DE MANDATO DECORRENTE DE  
CONDENAÇÃO CRIMINAL**

CAMPINA GRANDE – PB  
2014

MARIA CREUZA LEONARDO DE ALENCAR

# **Limites Constitucionais das Imunidades Parlamentares: Possibilidade de Perda de Mandato Decorrente de Condenação Criminal**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Prática Judicante da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

Orientador: Prof. Msc. Fábio José de Oliveira Araújo

CAMPINA GRANDE – PB  
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A368l Alencar, Maria Creuza Leonardo de.  
Limites constitucionais das imunidades parlamentares  
[manuscrito] : possibilidade de perda de mandato decorrente de  
condenação criminal / Maria Creuza Leonardo de Alencar. - 2014.  
48 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Prática Judicante) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,  
2014.

"Orientação: Prof. Me. Fábio José de Oliveira Araújo,  
Departamento de Direito Público".

1. Imunidades Parlamentares 2. Perda de Mandato. 3.  
Parlamentar Condenado Criminalmente. I. Título.

21. ed. CDD 342.07

MARIA CREUZA LEONARDO DE ALENCAR

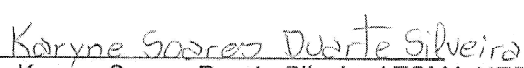
## Limites Constitucionais das Imunidades Parlamentares: Possibilidade de Perda de Mandato Decorrente de Condenação Criminal

Monografia apresentada ao Curso de  
Especialização em Prática Judicante da  
Universidade Estadual da Paraíba em  
cumprimento à exigência para obtenção  
do grau de especialista.

Aprovada em 25/10/2014.

  
Prof. Msc. Fábio José de Oliveira Araújo / ESMA-UEPB  
Orientador

  
Prof. Esp. Kéops de Vasconcelos Amaral Vieira Pires / ESMA  
Examinador

  
Profª. Msc. Karyne Soares Duarte Silveira / ESMA-UEPB  
Examinadora

## DEDICATÓRIA

A **Deus**, inteligência suprema, causa primária de todas as coisas, cujo agir invisível se faz presente em minha vida, através dos anjos de luz que me ladeiam. Dedico.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus amados pais, **José Gomes** e **Sônia Clemira**, fontes inesgotáveis de amor, dedicação e sabedoria, indispensáveis para o engrandecimento da minha alma nesta passagem terrena.

Às minhas amadas tias, **Neudinha**, **Maria** e **Creusa**, pessoas imprescindíveis na minha vida, formadoras do meu caráter.

Às minhas queridas irmãs, **Francisca** e **Inêz**, que apesar das nossas diferenças, nos completamos nessa existência.

Ao meu orientador, **Dr. Fábio José**, por ter aceitado prontamente o convite para auxiliar-me à elaboração deste trabalho monográfico.

Ao coordenador da ESMA, **Dr. Ely Jorge**, que sempre com muita paciência, estava disposto a solucionar os problemas enfrentados e esclarecer as dúvidas recorrentes.

A todos os **professores** e **colegas de curso**, especialmente aos grandes amigos, **Hélder Freire**, **Laryssa Carvalho**, **Andreza Helena** e **Layse**, pela valiosa contribuição ao longo do curso, se fazendo indispensáveis na minha vida fora dos bancos escolares.

Às queridas **Verinha** e **Ana Teberge**, servidoras dedicadas da Esma – CG, e sempre como muita simpatia e carinho, se mostravam disponíveis ao nosso auxílio.

*“...o papel da crítica é desmistificar, torna-los (os mitos) menos mitológicos. A inconsciência do mito conduz à alienação, e a conscientização da realidade contribui para a formação de cidadãos mais úteis à sua família e ao seu grupo social; a si mesmo e à sua nação. A desalienação torna o homem mais feliz”*

Luiz Fernando Coelho

## RESUMO

Diante da atual crise ética observada dentro do Congresso Nacional, onde alguns Parlamentares, que foram processados e condenados pela prática de ilícitos penais, a sociedade brasileira passou a questionar se as Imunidades Parlamentares são privilégios ou necessidades para o pleno exercício do mandato parlamentar, que ensejou a discussão sobre a possibilidade da perda automática de mandato, sem a necessidade de apreciação pela Casa Legislativa a que pertença o parlamentar condenado. O presente trabalho monográfico busca esclarecer, utilizando-se dos instrumentos da legislação, doutrinas e jurisprudência pátria, os limites constitucionais do instituto das Imunidades Parlamentares, em contraponto com a possibilidade da perda do mandato parlamentar em caso da condenação criminal transitada em julgado. É notório que as Imunidades Parlamentares são estritamente necessárias ao mandato parlamentar, visto promoverem a democracia e preservarem a independência do Poder Legislativo perante aos outros poderes estatais. No entanto, diante das constantes distorções criadas pelos próprios Parlamentares, geraram dentro do seio da sociedade, um certo grau de insatisfação, sendo necessário que o Poder Judiciário aplique punições compatíveis com as ilicitudes praticadas, no intuito de satisfazer os anseios da sociedade em geral, desde que seja dentro dos limites estabelecidos pelas regras constitucionais e legislações ordinárias compatíveis, não atendendo aos anseios de justiça, a possibilidade de um parlamentar, julgado e condenado pelo Supremo Tribunal Federal, seja mantido no exercício do seu mandato.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imunidades Parlamentares. Prerrogativas. Parlamentar Condenado Criminalmente. Perda de Mandato.



## **A B S T R A C T**

Given the current ethical crisis observed within the National Congress, where some Parliamentarians, who were tried and convicted of criminal acts, the Brazilian society began to question whether the Parliamentary privileges or immunities are needs for the full exercise of the parliamentary mandate, which led to a discussion about the possibility of automatic loss mandate, without consideration by the House Legislative belonging to the parliamentary sentenced. This monograph seeks to clarify, using the instruments of legislation, doctrine and jurisprudence homeland, constitutional limits of the Institute of Parliamentary Immunities, as opposed to the possibility of loss of parliamentary mandate in case of criminal unappealable conviction. It is noticeable that the Parliamentary Immunities are strictly for the parliamentary seat, since they promote democracy and preserve the independence of the Legislature before the other state powers. But, given the constant distortions created by the Parliamentarians, generated within the heart of society, a certain degree of dissatisfaction, requiring the judiciary to apply punishments compatible with illegal activity practiced, in order to satisfy the desires of society in general, provided it is within the limits set by constitutional rules and common law compatible, not meeting the aspirations of justice, the possibility of a parliamentary, tried and convicted by the Supreme Court, is maintained in the exercise of their mandate.

**KEYWORDS:** Parliamentary Immunities. Prerogatives. Parliamentary Criminally Convicted. Loss of Mandate.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>IMUNIDADES PARLAMENTARES</b> .....	14
1. Imunidade .....	14
1.1 Evolução histórica .....	15
1.1.1 Histórico das imunidades parlamentares no Brasil.....	17
1.2 Estatuto dos Congressistas.....	20
1.3 Imunidades Parlamentares .....	21
1.3.1 Imunidades materiais .....	22
1.3.1.1 Pressupostos da Imunidade Material.....	23
1.3.2 Imunidades Formais.....	26
1.3.2.1 Imunidade Prisional.....	28
1.3.2.2 Imunidade Formal Processual.....	29
1.4 Outras Prerrogativas.....	30
<b>FUNÇÃO DEMOCRÁTICA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES</b> .....	32
2.1 Desvirtuações das Imunidades Parlamentares.....	33
2.1.1 Inconstitucionalidade da Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002.....	35
<b>HIPÓTESE DE PERDA DE MANDATO POR CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO</b> .....	38
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	45
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	48

## INTRODUÇÃO

No Brasil, desde 1824 até o momento presente, as Constituições apregoaram a igualdade de todos perante a lei, sem qualquer distinção. Mas é óbvio que, ao adotar-se o sistema democrático, a sua plena consecução só seria possível com o estabelecimento de prerrogativas àqueles que têm legitimidade para representar o povo. Tais prerrogativas, conhecidas no nosso ordenamento jurídico como Imunidades Parlamentares, são imprescindíveis para o pleno exercício dos mandatos, bem como para a divulgação ampla e absoluta das suas convicções e pensamentos, na intenção de fazer valer a vontade daqueles que lhes concederam assentos nas Casas Legislativas.

Diante das muitas peculiaridades observadas no instituto das Imunidades Parlamentares, existe a exceção à regra, na qual o parlamentar que praticou crime antes da diplomação do mandato que ocupa, não poderá ser acobertado integralmente por tais prerrogativas constitucionalmente previstas, podendo ser processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e em caso de condenação criminal transitada em julgado, em tese, deveria perder o mandato parlamentar, nos termos do art. 15, inciso III da Constituição Federal, em decorrência da suspensão dos direitos políticos.

Assim sendo, o presente trabalho monográfico também tem como objetivo específico, esclarecer através de um estudo, que utiliza como instrumentos a legislação, a doutrina, documentos e jurisprudência pátria atinentes ao tema, os limites constitucionais do instituto das Imunidades Parlamentares e outras prerrogativas, em contraponto com a possibilidade da perda do mandato parlamentar em caso da condenação criminal transitada em julgado.

Também será pertinente explicar sobre as peculiaridades do sistema das prerrogativas parlamentares e as possíveis alterações por leis inconstitucionais, sendo que estas últimas acabam por distorcer a igualdade jurídica, desrespeitando as suas exceções justificáveis, bem como discutir as possíveis interpretações constitucionais sobre a hipótese da perda do mandato parlamentar, no caso de condenação criminal transitada em julgado, condicionada a votação na Casa Legislativa a que pertence o parlamentar.

A partir desta análise, objetivou-se especificamente responder as seguintes indagações:

- Realmente é necessário que a casa legislativa a qual pertence o parlamentar condenado, decreta a perda do seu mandato?

- O efeito produzido pela condenação transitada em julgado seria o suficiente para tolher o mandato?

- Diante das visíveis antinomias reais, qual seria a regra constitucional que melhor atenderia os anseios da sociedade?

Com a finalidade de buscar as respostas para os questionamentos acima expostos, o presente trabalho monográfico foi dividido em três capítulos, sendo que o primeiro capítulo tratará sobre o instituto jurídico das imunidades parlamentares, onde será realizado um apanhado histórico sobre o referido instituto, desde o embrião de tais prerrogativas, observado na Grécia Antiga e, que posteriormente foram adotadas pelas constituições modernas, que passará pela Inglaterra do *freedom off speech* dos séculos XIV e XV, até a França Revolucionária do século XVIII. Inclusive, será abordado toda a evolução histórica das imunidades parlamentares nas Constituições Brasileiras, até se chegar no texto constitucional mais atual, que foi aquele dado pela Emenda Constitucional nº 35/2001.

No primeiro capítulo, ainda explanarei sobre a natureza jurídicas das imunidades parlamentares, especificando quais são as espécies previstas pela Constituição de 1988, inclusive havendo um aprofundamento sobre a Imunidade Formal, que é a que mais interessa ao objeto de estudo do presente trabalho.

Ademais, no segundo capítulo, tratarei sobre a função democrática das Imunidades Parlamentares, inclusive contrapondo com as distorções realizadas pelos próprios legisladores, citando o notório caso da Inconstitucionalidade da Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002.

Enquanto no terceiro e último capítulo, tratarei sobre a hipótese de perda de mandato por condenação criminal transitada em julgado, citando alguns casos emblemáticos que foram processados dentro do plenário do Supremo Tribunal Federal e, posteriormente, alguns foram repassados para a emissão de decisão final pelas Casas Legislativas a que pertenciam o parlamentar julgado e condenado.

Como é notório, o tema a que me propus destringir, apresenta certa relevância para estudo dentro das Ciências Jurídicas, considerando que, ao observar a crise ética e de confiabilidade enfrentada pelos integrantes do Poder Legislativo Brasileiro, onde alguns destes parlamentares, investigados, indiciados e processados, foram julgados e condenados pelo Poder Judiciário Brasileiro pela prática de atos ilícitos, em específico ilícitos penais, situação peculiar dentro do ordenamento jurídico nacional, onde o desfecho final, muitas vezes deixa para a sociedade em geral, a sensação de impunidade, e que recomeça a discutir as mencionadas prerrogativas.

Portanto, o presente trabalho esclarecerá que, apesar das desvirtuações criadas pelos próprios representantes populares, tais prerrogativas são estritamente necessárias ao salutar exercício parlamentar e manutenção da harmonia no Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, opinará sobre a aplicação da regra constitucional que melhor atenderia os anseios da sociedade brasileira para punição dos parlamentares condenados.

## IMUNIDADES PARLAMENTARES

### 1. IMUNIDADE

Antes de adentrar no mérito das imunidades parlamentares, faz-se necessário abordar o significado da palavra “imunidade”.

Genericamente falando, o termo imunidade refere-se a uma condição de um indivíduo não se sujeitar a algum ônus ou encargo e tem seu radical morfológico oriundo do termo latino *immunitatem*. O termo “imunidade”, empregado no campo das ciências jurídicas, denota sentido mais vasto e complexo, quando aplicado a indivíduos específicos, aliás, aos representantes do povo, comumente denominados parlamentares, concedendo-lhes privilégios, que são essenciais ao exercício das suas funções político-legislativas, sendo este o cerne do nosso estudo.

Assim sendo, antes de abordamos o conceito de imunidade Parlamentar, mister se fará, discorrer algumas linhas a respeito do Poder Legislativo e, conseqüentemente, sobre os seus representantes da sociedade, que necessitam das discutidas prerrogativas, no intuito de assegurar o exercício sem óbice da atividade típica do Legislativo.

Destarte, para o livre desempenho da atividade parlamentar, no intuito de se resguardar o interesse público e, em razão deste fato, a imunidade se apresenta como irrenunciável, como discorreu Ferreira Filho:

A necessidade é se assegurar ampla liberdade de ação ao parlamentar para o exercício do mandato inspira-lhe a outorga de certas prerrogativas. Estas são exceções ao regime comum, decorrentes de seu interesse pessoal (pois se assim fosse seriam privilégios), mas do interesse público no bom exercício do mandato, do que resulta não serem renunciáveis por aquele que são por elas escudados.

Assim, percebe-se que tais exceções não se destinam apenas a assegurar aos congressistas o livre exercício das suas atribuições funcionais, mas salvaguardar a própria independência da instituição legislativa,

Então, na tentativa de compreender, bem como de se aquilatar a importância de tal instituto, imprescindível para o exercício da democracia,

respeitando a célebre divisão de poderes, será feita uma abordagem histórica, ao longo da sua evolução.

### 1.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O instituto da imunidade parlamentar surgiu na Inglaterra, como medida de defesa contra a Coroa, especialmente durante a época das dinastias dos Tudor e dos Stuart, que abrangia apenas a liberdade de opinião, instituída por lei em 1512, que determinava que todo processo dirigido contra parlamentar em razão de qualquer declaração sobre matéria em tramitação no Parlamento, seria considerado nulo em seus efeitos, buscando, portanto, a proteção a liberdade na deliberação parlamentar.

Posteriormente, por volta de 1603, seu conceito passou a ser mais amplo, cujo principal objetivo era impedir a prisão por dívidas<sup>1</sup>, onde tal prerrogativa atingiu outro patamar, de modo que o congressista passou igualmente a ser protegido contra prisões arbitrárias e processos tendenciosos.

Assim sendo, percebe-se que tais situações vivenciadas pelos parlamentares ingleses dos séculos XIV e XV, apresentou-se como o embrião das imunidades parlamentares, sob o ponto de vista moderno, que teve por origem o sistema constitucional inglês, que proclamou o duplo princípio da *freedom of speech*<sup>1</sup> e da *freedom from arrest*<sup>2</sup>, que concedia ao Parlamento a defesa de livre existência, consubstanciada pelo Bill of Rights de 1668<sup>3</sup>, na qual a proclamava a liberdade de expressão e debate no Parlamento, sem que fosse impedida ou questionada em instituição diferente do mesmo, vindo a se consolidar historicamente no Direito Público Europeu .

Porém, antes de ter chegado a este ponto evolutivo, as imunidades parlamentares, ou algo que se assemelhasse, foram constatadas no transcorrer da

---

<sup>1</sup> Prática muito usual à época, sendo notório o caso da prisão de um dos membros da Câmara dos Comuns, Sir Tomas Shirley. Na ocasião, determinou-se a soltura do parlamentar. Não sendo atendida, a Câmara expediu mandado para prender o próprio guardião carcerário (Prison Warden).

<sup>1</sup> Significa liberdade de Palavra.

<sup>2</sup> Remete-se a imunidade à prisão arbitrária.

<sup>3</sup> Pode ser denominada como a Declaração de Direitos, da assim chamada Revolução Gloriosa, que aconteceu na Inglaterra em 1668 e levou à formação de uma monarquia constitucional.

história humana, mais precisamente na Grécia e em Roma, berços da cultura ocidental.

Na Grécia Antiga, os atenienses, reunidos em assembleias, para discussões de leis regentes da cidade, sob a figura dos oradores, eram coroados com mirto<sup>4</sup>, e esta coroa os tornavam sagrados e invioláveis pela suas palavras e votos proferidos. Em Roma, os Tribunos eram intangíveis e invioláveis no exercício das suas funções, bem como fora delas, obstando sua acusação, prisão ou punição, sendo-lhes outorgada uma inviolabilidade, que santificada por um juramento, punia com a pena de morte a quem tentasse contra ela.

Assim os enunciados moldes ingleses, que deram os contornos atuais das imunidades parlamentares, foram difundidos por toda a Europa, aportando nos Estados Unidos da América, especificadamente na sua primeira constituição, que dizia:

Em nenhum caso, exceto traição, felonía e violação da paz, eles (senadores e representantes) poderão ser presos durante sua frequência às sessões de suas respectivas Câmaras, nem quando a elas se dirigirem, ou delas retornarem; e não poderão ser incomodados, em qualquer outro lugar, por discursos ou opiniões emitidos em uma ou outra Câmara.<sup>5</sup>

A jurisprudência e a doutrina norte-americanas, pacificaram no sentido de que a *freedom from arrest* referia-se ao impedimento da prisão arbitrária, destinava-se especificamente aos procedimentos cíveis, e a *freedom of speech*, considera que o privilégio pertence à própria Casa legislativa, a qual se encarrega de defendê-lo, na maioria das vezes, constituindo-se comissões parlamentares de inquérito. Historicamente, o instituto apontava que, somente as palavras e votos proferidos dentro do recinto das sessões, é que seriam encobertos pela imunidade material, mesmo que o pronunciamento pudesse ser considerado perigoso para a segurança do Estado.

Na França, em 23 de junho de 1789, houve nova proclamação das imunidades, ante a ameaça de dissolução do Terceiro Estado<sup>6</sup>. A assembleia

---

<sup>4</sup> Simbolizava que o tribuno estava conferido de direitos para votar do modo que melhor entendesse ou julgasse, já que sua pessoa tornava-se inviolável.

<sup>5</sup> CARTA MAGNA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. 17 de setembro de 1787. Art. 1º, seção 6.

<sup>6</sup> O Terceiro Estado Francês, na época da Revolução Francesa, era oprimido e explorado pelos dois outros Estados, a nobreza (1º) e o clero (2º), sendo constituído por burgueses, camponeses



decretou a inviolabilidade dos seus membros e declarou “traidor, infame e digno de morte quem pusesse a mão sobre eles”, como assim narrou Kuranaka:

De retorno ao continente europeu, essas imunidade parlamentares foram decretadas no dia 23 de junho de 1789, pela primeira Assembleia Nacional Francesa, que se encontrava em luta aberta contra a Coroa, em favor de seus membros igualmente foram contempladas na Constituição Francesa, de 3 de setembro de 1791 [...]

Assim sendo, diante de toda a contextualização histórica, quanto à importância das imunidades parlamentares para a prática harmônica e imparcial da democracia, observada a partir da proclamação do binômio do *freedom of speech* e *freedom from arrest*, introduzido inicialmente pela Constituição Inglesa, as imunidades parlamentares, prerrogativas de livre exercício ao Poder Legislativo, passaram a ser previstas na maioria das constituições modernas, inclusive no Brasil.

### **1. 1. 1. Histórico das imunidades parlamentares no Brasil:**

Para traçar o perfil histórico brasileiro, no que diz respeito às imunidades parlamentares, poderemos começar com o que enuncia a Constituição Imperial de 25 de março de 1824, nos arts. 26 a 28:

Art. 26. Os Membros de cada uma das Camaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções. Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Camara, menos em flagrante delicto de pena capital. Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o Ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Camara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.

Sobre as prerrogativas contidas na Carta de 1824, observou Bulos:

[...] esse texto ampliou a imunidade parlamentar para os crimes comuns, não só aos delitos políticos ou de opinião, pois nessa época, o poder concentrava-se nas mãos do governo, que transferiu para o Parlamento a prerrogativa de conceder ou não a licença para se processar políticos.

---

sem terra e os “*sans culottes*”. Sobre o Terceiro Estado incidiam todos os impostos e contribuições para o rei, o clero e a nobreza, uma vez que os dois últimos não só tinham isenção tributária, como ainda usufruíam do tesouro real por meio de pensões e cargos públicos.

Em seguida, a Constituição da República de 1891, nos arts. 19 e 20, previa as imunidades material e formal, pois os parlamentares eram invioláveis pelas opiniões, palavras e votos, bem como não poderiam ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável.

A Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934, nos arts. 31 e 32, previa a inviolabilidade do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato, além das imunidades relacionadas à prisão e ao processo, respectivamente. Vale a pena salientar que estas imunidades formais eram estendidas ao suplente imediato do Deputado em exercício, enquanto apenas no art. 89, §2º da referida Carta, é que a imunidade estendeu-se aos senadores.

Na Carta de 1937, percebemos diferenças, visto a nova carta constitucional seguir os parâmetros da Constituição Polonesa de 1935, predominantemente fascista, ditando regras ao Poder Legislativo, sendo visível o desrespeito à separação dos poderes, quando, no seu art. 38, caput<sup>7</sup>, previa que o Poder Legislativo poderia ser exercido pelo Parlamento Nacional, com colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República.

Apesar das sérias restrições, mantiveram-se as imunidades parlamentares, mas ocorreu também uma alteração no tratamento destinado às imunidades parlamentares, pois, mesmo prevendo-as, material e formalmente, possibilitava a responsabilização do parlamentar por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ao crime.

A Constituição Brasileira de 1946, surgida no pós-guerra, consagrou regras mais democráticas, que previa as clássicas prerrogativas parlamentares materiais e formais, nos arts. 44 e 45, respectivamente, desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte. De acordo com elas, os membros do Congresso Nacional não poderiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

---

<sup>7</sup> CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937. Art. 38, caput. O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

E Kuranaka assim definiu:

Esta constituição abrigou o ensejo de por fim ao autoritarismo imposto ao povo brasileiro desde 1930, instaurando-se ao mesmo tempo um Estado Democrático, voltado a proteger os direitos individuais.

Mas infelizmente, com o golpe militar de março de 1964, retrocedeu-se com a democracia, enfraquecendo-se novamente o Poder Legislativo, frente ao Poder Executivo, quando, no Ato Institucional nº1, publicado em 9 de abril de 1964 se determinou:

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia se infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Deste modo, acrescentou-se, com a Emenda Constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964, que, em se tratando de crime comum, se a licença para o processo criminal não estivesse resolvida em 120 (cento e vinte) dias, contados da apresentação do pedido, este seria incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado, independente de parecer.

Apesar do Ato Institucional nº1 ter mantido a constituição de 1946, em 1967 foi promulgada nova Constituição, que consagrou as imunidades material e formal, no seu art. 34, prevendo a inviolabilidade do parlamentar, quando exerce suas funções mandatárias, por suas opiniões palavras e votos, além da necessidade de licença da casa para prisão e processo do representante popular. Houve uma inovação, no que diz respeito a esta licença prévia da casa para prender e/ou processar. Esta licença consistia no fato de que seria considerada concedida se o Congresso não tivesse se pronunciado sobre o respectivo pedido no prazo de noventa dias, a contar do seu recebimento.

Com a Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, e a Emenda nº 11, de 13 de outubro de 1978, a Constituição de 1967 alterou a regulamentação das

imunidades parlamentares, prevendo, que os deputados e senadores eram invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos. No entanto, poderiam ser responsabilizados, na hipótese de crime contra a Segurança Nacional, nas quais o processo não dependia de licença da respectiva Câmara, podendo o Procurador-Geral-da-República requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir da redação da EC nº 11/78<sup>8</sup> que alterou o teor da EC nº 1/69, os Deputados e Senadores passaram a ser submetidos a julgamento perante o STF. Posteriormente, editou-se a EC nº 22 de 29 de junho de 1982, modificou-se o art. 32<sup>9</sup>, excluindo a segurança nacional para incluir a não incidência da imunidade material, nos casos de crime contra a honra. Destarte, observou-se, novamente, mudanças significativas no texto da EC nº 1/69<sup>10</sup>, desta vez trazida pela EC nº 22/82, que possibilitou a sustação do processo.

A atual Constituição Federal, promulgada em 1988, no seu texto original, previa as imunidades material e formal no art. 53, §§ 1º, 2º e 3º, que determinava que os deputados e senadores eram invioláveis por suas opiniões palavras e votos, além de que, após a expedição do seu diploma, não poderiam ser presos, excetuando-se os casos de flagrante delito de crime inafiançável, nem serem processados criminalmente, antes de ser consultada a sua respectiva Casa.

Além disso, previa a disciplina de que, havendo caso de flagrante de crime inafiançável, os autos seriam remetidos, no prazo de vinte quatro horas, à Casa respectiva, para que os seus membros, em maioria e por voto secreto, oferecessem seu parecer autorizativo ou não sobre a prisão e a formação de culpa. Mas, com a Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, alterou-se significativamente o regime de imunidades parlamentares, mantendo a imunidade material e restringindo a imunidade formal processual.

---

<sup>8</sup> Dispõe o art. 32, §4º: Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 11 de 1978).

<sup>9</sup> Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra (Redação dada pela Emenda Constitucional nº22 de 1982).

<sup>10</sup> Art. 32, § 3º diz que: Nos crimes comuns, imputáveis e deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22 de 1982).

## 1.2. ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS

Denomina-se Estatuto dos Congressistas, o conjunto de regras instituidoras das imunidades e vedações parlamentares, para que o Poder Legislativo, na sua totalidade, bem como seus membros, assistidos individualmente, possam atuar irrestritamente no exercício das suas funções constitucionais. Tais regras são estabelecidas na Constituição de 1988, em seu Título IV – “Da organização dos Poderes” – Capítulo I – “Do Poder Legislativo” Seção V – “Dos deputados e dos senadores”, entre os seus arts. 53 a 56.

Estes enunciados jurídicos estabelecem as prerrogativas básicas, no que tange à inviolabilidade e à imunidade, mantendo-se o privilégio de foro, a isenção do serviço militar, bem como a limitação do dever de testemunhar. Encontram respaldo doutrinário, quando Alexandre de Moraes em sua obra diz:

Na independência harmoniosa que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são institutos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício das suas nobres funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes; constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários.<sup>11</sup>

Deste modo, confirma-se a imprescindibilidade da existência de Imunidades Parlamentares, previstas pela Constituição Federal, especificadamente no Estatuto dos Congressistas, por se entender que as mesmas se aplicam a uma finalidade democrática, que são os interesses do povo, confirmando a independência e autonomia do Poder Legislativo em face dos demais poderes, garantindo ao mesmo a liberdade de pensamento, palavra e opinião, por meio de seus membros, salientando-se que esta imunidade diz respeito à função exercida pelo parlamentar, e não à sua figura.

## 1.3 IMUNIDADES PARLAMENTARES

---

<sup>11</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Editora Atlas. 2007. p. 394.

Entendem-se por imunidades parlamentares, as garantias funcionais, admitidas nas Constituições, para o livre desempenho do ofício dos membros do Poder Legislativo, evitando possíveis omissões ou pressões externas, quando houver necessidade de *quorum* para deliberações importantes.

Segundo Moraes:

As imunidades parlamentares representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo. São prerrogativas, em face do direito comum, outorgadas pela Constituição aos membros do Congresso, para que estes possam ter bom desempenho de suas funções.<sup>12</sup>

É no mesmo sentido a lição de Kuranaka:

As prerrogativas e garantias de que gozam os membros dos órgãos legislativos, têm por escopo a proteção do exercício amplo de seus mandatos.<sup>13</sup>

Tais imunidades podem ser divididas em formais e materiais.

### 1.3.1 Imunidades materiais:

Prevista no art. 53, caput, da Carta de 1988<sup>14</sup>, a imunidade material ou inviolabilidade parlamentar<sup>15</sup> concede aos senadores e deputados, a inviolabilidade civil e penal, bem como disciplinar ou política, por suas palavras, opiniões e votos.

Assim, Kuranaka, define as imunidades materiais:

<sup>12</sup> MORAES, Alexandre de. ob. cit. p. 398.

<sup>13</sup> KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2002. p. 90.

<sup>14</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

<sup>15</sup> “A palavra ‘inviolabilidade’ significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da Constituição Federal, com redação da Emenda n. 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquerir da chamada ‘conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar’ (Inq 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembleia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação na tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material” (Inq 1.958, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Britto, julgamento em 29-10-03, DJ de 18-2-05).

...prerrogativa concedida aos Deputados Federais, Senadores, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores Municipais, que lhes assegura a plena liberdade de opiniões, palavras e votos, tornando-os invioláveis civil e penalmente, visando o pleno exercício e desempenho do mandato parlamentar. Ressalva-se apenas que a inviolabilidade dos vereadores restringe-se no âmbito da circunscrição do Município (Constituição Federal, art, 29, VIII).<sup>16</sup>

Então, podemos concluir que a imunidade material, tomada como prerrogativa, será concedida aos parlamentares, no intuito de que os mesmos possam exercer as suas atividades, na maior das liberdades de manifestação, mediante palavras, discussão, debate e voto.

Também podemos denotá-la como cláusula de irresponsabilidade funcional do congressista, que não poderá ser processado judicialmente ou administrativamente, pelos seus votos ou palavras pronunciadas no parlamento. Vale também ressaltar a eficácia temporal permanente de caráter perpétuo, mediante a qual, mesmo após o fim da sua legislatura, o parlamentar não será submetido à investigação, a incriminações ou imputação de responsabilidade, pois presume-se a inexistência da infração penal ou ilícito civil. E mesmo que as manifestações sejam feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em consequência deste, os parlamentares estarão abrangidos pela imunidade material.

Também será importante ressaltar que a imunidade material também deverá ser aplicada com relação aos crimes contra honra pela imprensa, previstos pela Lei nº 9.250 de 09 de fevereiro de 1967. Para tanto mencionamos julgado que aponta ser esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“INQUÉRITO. AÇÃO PENAL PRIVADA. QUEIXA-CRIME OFERECIDA CONTRA DEPUTADO FEDERAL E JORNALISTA. PRETENSAS OFENSAS PRATICADAS PELO PRIMEIRO QUERELADO E PUBLICADAS PELA SEGUNDA QUERELADA EM MATÉRIA JORNALÍSTICA: CRIMES DE INJÚRIA E DIFAMAÇÃO (ARTS. 21 E 22 DA LEI DE IMPRENSA). 1. As afirmações tidas como ofensivas pelo Querelante foram feitas no exercício do mandato parlamentar, por ter o Querelado se manifestado na condição de Deputado Federal e de Presidente da Câmara, não sendo possível desvincular aquelas afirmações do exercício da ampla liberdade de expressão, típica da atividade parlamentar (art. 51 da Constituição da República). 2. O art. 53 da Constituição da República dispõe que os Deputados são isentos de enquadramento penal por suas opiniões, palavras e votos, ou seja, têm imunidade material no exercício da função parlamentar. 3. Ausência de indício de animus difamandi ou injuriandi, não sendo possível desvincular a citada publicação do exercício da liberdade de expressão, própria da atividade de comunicação

---

<sup>16</sup> KURANAKA, Jorge. ob. cit. p. 116.

(art. 5º, inc. IX, da Constituição da República). 4. Não-ocorrência dos crimes imputados pelo Querelante. Queixa-crime rejeitada”.<sup>17</sup>

Saliente-se ainda, que o crime cometido por Parlamentar não afasta somente a responsabilidade civil e penal, como igualmente, a responsabilidade administrativa e política.

Assim, diante da entrada em vigor da EC nº 35/01, entre outras alterações, estendeu-se a Imunidade material à responsabilidade civil dos parlamentares, apontando Capez que:

A partir da emenda constitucional n. 35/2001, ampliou-se a imunidade para que, além de penal, se tornasse civil, o que significa que o parlamentar não pode mais ser processado por perdas e danos materiais e morais em virtude de opiniões, palavras e votos no exercício de suas funções.

Portanto, concluímos que as palavras pronunciadas pelos Parlamentares são livres de quaisquer responsabilidades, acobertadas constitucionalmente, com a finalidade de resguardar e proteger o exercício do mandato representativo, desde que a conduta observe determinados requisitos.

#### **1.3.1.1 Pressupostos da Imunidade Material:**

Para que a conduta do legislador tenha o devido respaldo da imunidade material, deverá reportar-se aos atos funcionais, quais sejam, aqueles praticados por parlamentares em decorrência da sua atividade congressual, não se reportando apenas ao ambiente parlamentar, conforme apontou Lenza:

[...] Assim, mesmo que um parlamentar esteja fora do Congresso Nacional, mas exercendo sua função parlamentar federal, em qualquer lugar do território nacional estará resguardado, não praticando qualquer crime por sua opinião, palavra ou voto.

Frise-se não ser concebível que o legislador pronuncie palavras ofensivas que não possuam relação com suas atividades parlamentares, sob pena de não lhe ser assegurada a prerrogativa material, sendo necessário mencionar jurisprudência compatível, oriunda do Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>17</sup> (STF - Inq: 2297 DF , Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 20/09/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-126 DIVULG 18-10-2007 PUBLIC 19-10-2007 DJ 19-10-2007 PP-00029 EMENT VOL-02294-01 PP-00128 RT v. 97, n. 868, 2008, p. 489-492)



“PROCESSO PENAL - CRIMES CONTRA A HONRA - TRANCAMENTO DA QUEIXA-CRIME - IMUNIDADE PARLAMENTAR - OFENSAS PROFERIDAS FORA DO ÂMBITO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - AUSÊNCIA DE RELAÇÃO COM A ATIVIDADE PARLAMENTAR. - A imunidade, em sentido material, prevista no art. 53 da CF, não alcança manifestações proferidas com finalidade diversa da função parlamentar. Assim, as ofensas perpetradas fora do âmbito da Assembléia Legislativa e sem qualquer relação com o exercício do mandato, justificam o prosseguimento da ação penal. - Precedentes. - Ordem denegada.”<sup>18</sup>

De outra forma, não se observa a mesma proteção, quando nos reportamos às ofensas pronunciadas em propaganda eleitoral, conforme esclareceu Nucci:

A imunidade substantiva não abrange a propaganda eleitoral, embora a processual continue atuante. Assim, o parlamentar-candidato, que ofenda o outro, não tem imunidade substantiva, mas somente processual.

De forma semelhante, não é permitida a aplicação da exceção da imunidade material, quando nos reportamos à quebra do decoro parlamentar, como assim aponta Ciavarelli:

[...] quando as ofensas forem dirigidas a própria Casa Parlamentar, juntamente com o procedimento que for declarado incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, II, da Constituição Federal de 1988), poderá ser punido com a perda do mandato.

Assim sendo, observa-se ser entendimento majoritário, tanto da doutrina quanto da jurisprudência do Superior Tribunal Federal, a exigência do nexo de causalidade entre as declarações tidas como ofensivas e a prática funcional do parlamentar.

### **1.3.2. Imunidades formais:**

A imunidade formal caracteriza-se por ser instituto constitucional, que garante ao exercente de mandato parlamentar não ser, ou permanecer preso, bem como ter seu processo penal sustado, por crimes praticados após a diplomação.

Assim, antes da Emenda Constitucional nº 35 poderia ser definida como prerrogativa pela qual a denúncia criminal contra deputados e senadores, só poderia ser recebida após prévia licença da maioria dos membros da respectiva Casa

---

<sup>18</sup> (STJ - HC: 22556 SP 2002/0061141-9, Relator: Ministro JORGE SCARTEZZINI, Data de Julgamento: 22/04/2003, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 18/08/2003 p. 216 DJ 18/08/2003 p. 216)

Parlamentar, onde a prescrição ficaria suspensa até a autorização ou término do mandato, como assim Kuranaka narrou:

Diante do novo texto constitucional que recebe a vigente Constituição Federal, possível definir a imunidade formal como sendo prerrogativa concedida aos deputados federais, senadores e deputados estaduais e deputados distritais, visando o pleno exercício e desempenho do mandato, consistente em não poderem ser presos, desde a expedição do diploma, salvo em flagrante inafiançável, bem como, em se tratando de crime ocorrido após a diplomação, na possibilidade de sustação do andamento da ação até a decisão final, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros.

Com a citada Emenda, que alterou o art. 53 da Constituição Federal, manteve-se a imunidade formal, no que diz respeito à prisão, mas alterou significativamente a imunidade formal processual.

Então, observado o instituto da imunidade formal, poderemos tecer comentários no que diz respeito à prisão, visto ter sido mantido pela EC nº35. Em geral, o parlamentar não poderá sofrer qualquer tipo de prisão de natureza penal ou processual, seja provisória, definitiva ou de natureza civil, no entanto poderá ser preso em caso de flagrante, por crime inafiançável, caso em que a manutenção da mesma dependerá de autorização da sua Casa para formação de culpa, pelo voto ostensivo e nominal de seus membros<sup>19</sup>.

Não obstante, tal norma poderá ser inobservada, considerando as peculiaridades praticadas pelos respeitáveis políticos no seu cotidiano parlamentar.

Neste sentido:

Prisão decretada em ação penal por Ministra do Superior Tribunal de Justiça. Deputado estadual. Alegação de incompetência da autoridade coatora e nulidade da prisão em razão de não ter sido observada a imunidade prevista no §3º do art. 53 c/c parágrafo único do art. 27, §1º, da Constituição da República. (...) Os elementos contidos nos autos impõe interpretação que considere mais que regra proibitiva da prisão parlamentar, isoladamente, como previsto no art. 53, §2º, da Constituição da República. Há de se buscar interpretação que conduza à aplicação efetiva e eficaz do sistema constitucional como um todo. A norma constitucional que cuida da <imunidade parlamentar e da proibição de prisão do membro de órgão legislativo não pode ser tomada em sua literalidade, menos ainda como regra isolada do sistema constitucional. Os princípios determinam a interpretação e aplicação corretas da norma, sempre se considerando os fins a que ela se destina. A Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, composta de vinte quatro deputados, dos quais, vinte e três estão indiciados em diversos inquéritos, afirma situação excepcional e, por isso, não se há de aplicar a regra constitucional do art. 53, §2º, da Constituição da República, de forma isolada

---

<sup>19</sup> Inserido pela EC nº35, considerando que o anterior “voto secreto”, vai de encontro com os princípios da soberania popular e da publicidade, previstos no parágrafo único do art. 1º e no art. 37 caput, da Constituição Federal, que consagram, a efetividade democrática.

e insujeita aos princípios fundamentais do sistema jurídico vigente. (HC 89.417, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 22-8-06, DJ de 15-12-06).<sup>20</sup>

Quando nos remetemos à imunidade formal relativa aos crimes praticados após a diplomação<sup>21</sup>, percebemos que a EC n° 35/01 inovou, no que diz respeito à possibilidade de responsabilização penal de parlamentares, restringindo um pouco a tradicional imunidade formal processual, quando afirma a desnecessidade de autorização da Casa Legislativa para que se dê início o processo criminal.

Então, iniciado o processo criminal, a ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo crime praticado pelo parlamentar após sua diplomação, sem a necessidade de permissão da sua Casa, a sustação do andamento processual poderá ser requerida por partido político, com representação parlamentar na respectiva casa, a ser analisado no prazo de 45 dias, pelo voto ostensivo e nominal da maioria absoluta dos seus membros. Tal suspensão persistirá enquanto o mandato parlamentar durar, implicando também na interrupção da prescrição do crime praticado.

A garantia da imunidade parlamentar formal não impede a instauração ou suspensão de inquérito policial em face de congressista, visto a inexistência do contraditório na fase investigatória ou preparatória da acusação, para posterior oferecimento de denúncia ou queixa-crime perante o Pretório Excelso. Neste aspecto:

A garantia da imunidade parlamentar em sentido formal não impede a instauração do inquérito policial contra membro do Poder Legislativo, que está sujeito, em consequência – e independentemente de licença congressional –, aos atos de investigação criminal promovidos pela polícia judiciária desde que as medidas pré-processuais de persecução penal sejam adotadas no âmbito de procedimento investigativo em curso perante órgão judiciário competente: o STF, no caso de os investigados serem congressistas”. (CF, art. 102, I, b). (Rcl 511, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento em 9-2-95, DJ de 15-9-95)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Constituição Interpretada pelo STF, tribunais superiores e textos legais: Constituição da República Federativa do Brasil (atualizada até a EC 48/2005). Organizado por Alfredo Canellas Guilherme da Silva. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p.102.

<sup>21</sup> A diplomação consiste no início do *vinculum iuris* estabelecido entre os eleitores e os parlamentares, que equivale ao título de nomeação para o agente público e somente incidirá a imunidade formal em relação ao processo nos crimes praticados após sua ocorrência.

<sup>22</sup> Constituição interpretada pelo STF, tribunais superiores e textos legais: Constituição da República Federativa do Brasil (atualizada até a EC 48/2005). Organizado por Alfredo Canellas Guilherme da Silva. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 103.

Podemos então afirmar que os crimes praticados antes da diplomação não serão abrangidos por estas prerrogativas em relação ao processo, podendo o parlamentar ser processado pelo STF, só enquanto durar o mandato, sendo necessário realizar comentários mais aprofundados entre as duas subespécies da imunidade formal, qual seja, a prisional e a processual.

### **1.3.2.1 Imunidade Prisional:**

A prisão do Parlamentar somente ocorrerá nas hipótese de prisão em flagrante por crime inafiançável, conforme esclareceu Capez, ao colacionar decisão do STF:

Em crimes afiançáveis, jamais o parlamentar pode ser preso. No que concerne aos crimes inafiançáveis, somente é admissível a prisão em flagrante. Nenhuma outra modalidade de prisão cautelar (temporária, preventiva, decorrente de pronúncia, decorrente de sentença de primeiro grau ou mesmo de prisão civil (por alimento) tem incidência. (STF, Pleno, Inq. 510-DF, Celso de Mello, DJU de 19.04.91 p.481).

Destarte, em caso de flagrante por crime inafiançável, detalhou Moraes:

Excepcionalmente, porém, o congressista poderá ser preso, no caso de flagrante por crime inafiançável. Nesta hipótese, a manutenção da prisão dependerá de autorização da Casa respectiva para formação da culpa, pelo voto ostensivo e nominal da maioria de seus membros (art. 53, §2º, CF).

Importante apontar que com a reforma advinda da EC n° 35/01, foi revogada a votação secreta, referente a decisão quanto à prisão do parlamentar, no caso de flagrante de crime inafiançável, e como outrora também foi mencionado, não sendo forçoso repetir, que o termo inicial da imunidade começa a contar da data da diplomação, enquanto o termo final, será o início da próxima legislatura.

### **1.3.2.2 Imunidade formal processual:**

Outras alterações relevantes advindas da EC n° 35/01, modificaram a imunidade formal processual, no que diz respeito à revogação de licença prévia da Câmara ou do Senado para instauração ou prosseguimento de processos criminais em face de parlamentares, no entanto, possibilitou a sustação do processo pela Casa Legislativa a quem pertença o Parlamentar processado, naqueles delitos que

tenham sido cometidos após a sua diplomação, previsto pelo §3º, do art. 53 da Carta Magna, conforme pontuou Moraes:

A imunidade processual parlamentar refere-se, a partir da EC nº35/01, à possibilidade da Casa Legislativa respectiva sustar, a qualquer momento antes da decisão final do Poder Judiciário, o andamento da ação penal proposta contra parlamentar por crimes praticados após a diplomação.

Ressalte-se que a imunidade processual formal tem por marco o recebimento da denúncia pelo STF, que deverá comunicar à respectiva Casa Legislativa, para a análise da eventual sustação do andamento da ação penal, cujos termos inicial e final, são respectivamente, a expedição do diploma e o término do mandato, enquanto a sustação dependerá dos seguintes pressupostos, conforme definiu Kuranaka:

Para tanto, necessário que estejam presentes três condições essenciais: a) tratar-se de crime que tenha ocorrido após a diplomação; b) conte o procedimento sustatório com iniciativa de partido político nela representado e, c) tenha o voto da maioria dos membros da Casa a que pertença o parlamentar processado.

Destarte, o procedimento para pedido de sustação do processo criminal foi estabelecido pelo art. 53, §4º da Constituição Federal, definindo que o pedido apresentado por partido político com bancada na Casa a que pertença o réu, deverá ser apreciado pelo Plenário, necessariamente no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias contados do seu recebimento, cuja a apresentação do pedido poderá ocorrer a qualquer tempo, enquanto o processo penal estiver em andamento no STF.

Diz ainda o §5º do art. 53, que enquanto durar a sustação do processo em face parlamentar, observar-se-á também, a suspensão da prescrição do ilícito penal supostamente praticado, que perdurará até o fim do mandato.

Torna-se necessário tecer alguns comentários, no que diz respeito às modificações introduzidas pela EC nº 35/01, que limitou a aplicabilidade da imunidade formal processual, que teve por objetivo se evitar a impunidade por crime praticados durante o exercício do mandato representativo, sob o manto da prerrogativas processuais.

#### **1.4. OUTRAS PRERROGATIVAS:**

Outra prerrogativa concedida aos parlamentares, no intuito de que possam exercer com total independência e tranquilidade as suas atividades legislativas, sem nenhuma pressão externa, que possa a vim desvirtuar o espírito democrático do nosso sistema governamental e jurídico, é a prerrogativa de foro.

Tal prerrogativa caracteriza-se pelo processamento e julgamento dos parlamentares, por infrações penais comuns praticadas e devidamente indiciadas, perante o Supremo Tribunal Federal, prevista no art. 53, § 4º e art. 102, I, b<sup>23</sup>, da Constituição Federal.

No entanto, mesmo se a infração de natureza criminal tiver sido praticada antes da diplomação, haverá o deslocamento do processo criminal para o órgão judiciário competente (STF), lá permanecendo até o efetivo julgamento ou o término do mandato (quando cessa a prerrogativa de foro), caso em que os autos serão remetidos ao juízo comum, sendo válidos todos os atos praticados até esse momento.

Também haverá uma limitação ao dever de testemunhar dos parlamentares, quando não existe obrigação de prestar testemunho sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que as confiaram, ou deles receberam informações, consoante o art. 53, § 6º, da Carta de 1988. Não obstante, quando o dever de testemunhar abrange obrigações de cidadão comum, o parlamentar estará obrigado a prestar informações necessárias à instrução penal ou civil.

Parlamentares serão isentos do serviço militar. Observando o art. 53, § 6º da Constituição Federal, verifica-se que a incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva, caracterizando-se como uma

---

<sup>23</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

imunidade, uma vez que o parlamentar fica imune a uma obrigação imposta pela Carta Constitucional, consoante o disposto no art. 143<sup>24</sup>.

Da mesma forma, outra garantia de extrema importância, é subsistência das imunidades parlamentares 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. Caso os atos tenham sido praticados dentro do recinto do Congresso, a imunidade será absoluta, não importando a suspensão pela Casa legislativa. Deste modo, tal preceito harmoniza-se com o disposto no art. 139, parágrafo único, da Carta de 1988<sup>25</sup>, afastando qualquer pretensão de aplicação aos parlamentares das previsões dos incisos deste mencionado artigo.

---

<sup>24</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.

<sup>25</sup> Idem, Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no artigo 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: I – obrigação de permanência em localidade determinada; II – detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; III – restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; IV – suspensão da liberdade de reunião; V – busca e apreensão em domicílio; VI – intervenção nas empresas de serviços públicos; VII – requisição de bens. Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.(grifo nosso).

## FUNÇÃO DEMOCRÁTICA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

O regime político democrático, na concepção de um grande personagem da história mundial, Abraham Lincoln, deve ser àquele governo do povo, pelo povo e para o povo. Seguindo estes mesmos preceitos democráticos, a nossa Carta Constitucional de 1988, no seu art. 1º, parágrafo único, ratifica tal pensamento, quando diz que:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Assim, os legítimos representantes populares, que teoricamente encontram-se nas respeitáveis Casas Legislativas, para fazer valer a vontade do povo, deverão ser acobertados por institutos protetivos, para o saudável exercício de seus mandatos e divulgação ampla e absoluta das suas convicções, pensamentos e ações, no intuito de impossibilitar pressões externas, exercidas pelos outros poderes estatais.

Tais prerrogativas dizem respeito à proteção da dignidade do cargo<sup>26</sup>, e não à pessoa que o exerce ou a merece, como outrora foi explicado. Tratam-se de imunidades parlamentares e visam à independência harmoniosa regente do Princípio da Separação dos Poderes, buscando a proteção dos parlamentares, no exercício das suas nobres funções.

É notória a imprescindibilidade da existência das imunidades parlamentares para a prática da democracia, consagrando-se como condição irrefutável do Legislativo em face dos demais poderes, pois a inexistência de

---

<sup>26</sup> Competência *ratione personae*, ou seja, em razão da pessoa.



mencionadas prerrogativas enfraqueceria o Poder Estatal mencionado e acabaria por não representar com fidelidade e coragem, as necessidades prioritárias do povo, e conseqüentemente do país.

Assim sendo, as imunidades parlamentares, na sua generalidade, coadunam-se com as interpretações do Princípio da Isonomia, são aceitas pelo ordenamento jurídico vigente, situações em que há a possibilidade para aparentes discriminações, havendo pois, diferenciações razoáveis para este caso perfeitamente justificável. Neste entendimento, diz Moraes:

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.<sup>27</sup>

Então, a defesa da democracia e da existência e independência do Poder Legislativo, se enquadram perfeitamente como justificativas razoáveis e proporcionais, para existência de tal discrimen, que são as imunidades parlamentares, afastando, pois não há inconstitucionalidade de norma constitucional ou abuso de tais prerrogativas.

## 2.1 DESVIRTUAÇÕES DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

No transcorrer do capítulo anterior, destinado ao tratamento das Imunidades ou Prerrogativas Parlamentares, foram expostos e exemplificados os casos em que as mesmas são estritamente necessárias ao perfeito, justo e legal funcionamento da democracia representativa.

A questão do dever-ser das prerrogativas parlamentares, encontra-se totalmente de acordo com o princípio isonômico, que estabelece desigualdades justificáveis. No entanto, certas manobras políticas praticadas pelos integrantes do

---

<sup>27</sup> MORAES, Alexandre. *Direitos Humanos Fundamentais*. 4ª ed. São Paulo: Atlas. 2002. p. 93.

Poder Legislativo, vão de encontro com o princípio constitucional da igualdade jurídica.

Com efeito, para que o princípio da isonomia seja observado, deve haver uma tríplice finalidade limitadora do mesmo: a limitação do legislador, do intérprete e do particular. Tais limitações, relativas ao intérprete, significam que o mesmo deve aplicar a lei, sempre que possível, de forma que não haja arbitrariedades, sendo esta a 'isonomia perante a lei'.

Decorrem deste enunciado os inúmeros mecanismos jurisdicionais que visam à uniformização das interpretações das leis aos diversos casos concretos para que sejam evitados casos iguais decididos de forma desigual. Ao particular, caberá, seguir as prescrições legais no trato com seus semelhantes, não podendo realizar discriminações, sob pena de ser responsabilizado civil e penalmente por eventuais abusos em suas condutas ilegais.

No que se refere ao legislador, ou seja, à 'igualdade na lei', percebemos que o mesmo deve observá-la, ao elaborar qualquer lei, sem que descambe para diferenciações abusivas ou inclusão de fatores discriminatórios, podendo esbarrar na inconstitucionalidade, fundamentada na violação do Princípio da Igualdade.

É neste ponto crucial, que a nossa crítica se fundamentará, considerando que o legislador, em alguns casos, deixa de executar sua nobre missão de fazer leis que satisfaçam a vontade do povo, para legislar ao seu favor, visando aos seus próprios interesses. Poderemos citar como exemplo, a Lei n° 10.628, de 24 de dezembro de 2002, que alterou a redação do artigo 84 do Código de Processo Penal, trazendo à tona, novamente, a questão do foro por prerrogativa de função, previsto pelo art. 102, I, b, da Constituição de 1988<sup>28</sup>, mesmo após a cessação do exercício da função pública, assunto que já havia sido pacificado pelo Supremo Tribunal ao cancelar a Súmula 394<sup>29</sup>. Tal lei desde o seu nascimento foi considerada

---

<sup>28</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; (grifo nosso).

<sup>29</sup> Súmula 394 do STF: "Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após cessação daquele exercício".

inconstitucional, por violar a isonomia formal, bem como ampliar a competência de julgamento do Supremo Tribunal Federal.

Entendamos que, tais enunciados de inconstitucionalidade da referida lei, não contraria o fato do legislador poder criar leis que atendam as suas necessidades e seus interesses. É evidente, a necessidade da criação destas leis, em face da sua própria previsão constitucional de matérias, devem ser aprovadas pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal que são dirigidas aos próprios representantes, conforme art. 51, IV<sup>30</sup> e 52, XIII<sup>31</sup> da Carta de 1988.

Ocorre que a lei não pode ser criada sem que seja atendido o Princípio da Igualdade, devendo haver razoabilidade e proporcionalidade nas eventuais discriminações que venham a ser previstas nos diversos instrumentos normativos. Se o aludido princípio for violado, a lei nasce inconstitucional e poderá ser expurgada do ordenamento jurídico. Ora, ao estender o foro privilegiado do parlamentar para após a cessação do exercício da função pública, uma lei ordinária é inconstitucional por ferir o princípio da igualdade.

Com efeito, é manifesto que o alvo da lei foi beneficiar a pessoa do ex-ocupante de cargo, e não o cargo em si. Quando o benefício visa à pessoa, estamos tratando de privilégio, o que é diferente da prerrogativa que deve acompanhar o cargo, pois não existindo mais a função, o seu ex-ocupante deverá ser julgado no foro comum, igual a qualquer pessoa.

### **2.1.1 Inconstitucionalidade da Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002**

Com a publicação da mencionada lei no nosso ordenamento jurídico, que alterou o art. 84, §§ 1º e 2º do Código de Processo Penal, estendendo o foro por

---

<sup>30</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

<sup>31</sup> IDEM. Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

prerrogativa de função ao indivíduo que o ocupou, mesmo após a cessação do mandato que exercia, causou bastante furor dentro do meio jurídico.

Inúmeras foram as demonstrações de desaprovação, ao gritante desrespeito ao Princípio Constitucional da Isonomia, sendo denominado pela AJD (Associação Juízes para a Democracia), como “Desaforo Privilegiado”<sup>32</sup>.

Antes da efetiva declaração de inconstitucionalidade da referida lei, pelo STF, diversas cortes de justiça do país já declararam de modo difuso, a inconstitucionalidade da lei. Neste entendimento:

Queixa. Lei Federal nº 10.628/02. Inconstitucionalidade da Ampliação da Prerrogativa de Foro para os ex-exercentes de Cargo Público ou Mandato. 1. A prerrogativa de foro estendida àqueles que já não exercem mandato ou cargo público não encontra justificativa do ponto de vista prático e materializa ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que já não existem riscos de prejuízo ao exercício do cargo antes ocupado, e empresta a um cidadão comum, maiores privilégios legais do que obteria outro, em iguais condições. 2. Sendo de exclusiva previsão constitucional a competência dos Tribunais, ela não pode ser ampliada por simples lei ordinária, o que força a conclusão de que a lei 10.628/02, que deu nova redação ao artigo 84 do Código de Processo penal encontra-se marcada pela nódoa a inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade Declarada Incidentalmente. (Queixa 79-9/226, Tribunal de Justiça de Goiás). (grifo nosso)

Moraes salienta que:

A citada lei estabeleceu, ainda, que essa competência especial por prerrogativa de função deverá prevalecer ainda que o inquérito ou ação judicial se iniciem após cessação do exercício da função pública, revigorando no campo civil, a antiga regra da contemporaneidade fato/mandato prevista na Súmula 394 do STF, hoje cancelada. Essa perpetuação de competência, igualmente fere a interpretação dada pelo STF à questão dos foros especiais e, conseqüentemente, deverá ser declarada inconstitucional.<sup>33</sup>

No entanto, a tão esperada e prevista declaração de inconstitucionalidade, foi publicada, embasando-se na premissa constitucional de que a competência dos Tribunais Superiores não poderia ser ampliada apenas por mera ampliação da previsão do art. 84 do Código de Processo Penal, lei infraconstitucional. Deste modo, segue decisório:

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://www.ajd.org.br/ler\\_noticiaa.php?idNoticia=145](http://www.ajd.org.br/ler_noticiaa.php?idNoticia=145)> acesso em 30 de maio de 2014.

<sup>33</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22 ed. Atualizada até a EC nº 53/06. São Paulo: Editora Atlas. 2007. p 497.

O ministro-relator, Sepúlveda Pertence, declarou inconstitucional o § 1º do art. 84 do CPP, “por considerar que o mesmo, além de ter feito interpretação autêntica da Carta Magna, o que seria reservado à norma hierarquia constitucional, teria usurpado a competência do STF como guardião da Constituição Federal ao inverter a leitura por ele já feita de norma constitucional, o que se admitido, implicaria sujeitar interpretação constitucional do STF ao referendo do legislador ordinário. Declarou também, a inconstitucionalidade do § 2º do art. 84 do CPP. Disse que esse parágrafo veiculou duas regras: a que estende a competência especial por prerrogativa de função para inquérito e ação penais à ação de improbidade administrativa e a que manda aplicar, em relação à mesma ação de improbidade, a previsão do § 1º do citado artigo. Esta última regra segundo o relator, estaria atingida por arrastamento pela declaração de inconstitucionalidade já proferida. E a primeira implicaria declaração de competência originária não prevista no rol taxativo da Constituição Federal. Ressaltou que a ação de improbidade administrativa é de natureza civil, conforme se depreende do §4º do art. 37 da CF e que o STF jamais estendeu ser competente para o conhecimento de ações civis, por ato de ofício, ajuizadas contra as autoridades para cujo processo penal o seria “(STF – Pleno – ADI nº 2.797/DF e ADI nº 2860/DF – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo STF nº 362, p. 1).

Assim, podemos chegar a conclusão de que a mudança ocorrida no artigo 84 do Código de Processo Penal, pela lei nº 10.628, é inconstitucional, material e formalmente, pois ao estabelecer a ampliação do foro por prerrogativa de função, prerrogativa concedida também aos integrantes das Casas Legislativas, o legislador criou um privilégio, já que beneficia a pessoa e não o exercício da função pública, que deixa de existir após a cessação do mandato.

Houve a *priore*, violação do Princípio da Isonomia ou da Igualdade Jurídica, prevista taxativamente no texto constitucional, pois não há razoabilidade para distinção entre os ex-ocupantes de função pública e os demais cidadãos, bem como a inobservância da competência dos Tribunais Superiores, que não poderia ser ampliada apenas por mera previsão de lei ordinária.

Destarte, com a finalidade de afunilar ainda mais o estudo sobre as Imunidades Parlamentares, trataremos no próximo ponto do presente trabalho, sobre a hipótese em que a Imunidade Formal cessará, assim sendo, no caso da perda do mandato parlamentar quando ocorrer a condenação criminal transitada em julgado.

## **HIPÓTESE DE PERDA DE MANDATO POR CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO**

Recentemente, passamos a nos a questionar sobre uma situação, que até pouco tempo seria impossível de ser observada no ordenamento jurídico nacional, qual seja, a prisão de deputados e senadores, em decorrência da condenação criminal transitada em julgado.

Tais debates ganharam volume em decorrência da Ação Penal STF nº 470 (referente ao que se convencionou denominar de mensalão), onde o Supremo Tribunal Federal, apreciou as últimas manifestações recursais legalmente previstas e, conseqüentemente, decidiu-se ainda sobre o cumprimento das respectivas penas, inclusive e principalmente, para aqueles que ostentam mandatos parlamentares.

No mesmo norte, outro caso que gerou bastante repercussão no ordenamento jurídico, causando imensa indignação na sociedade brasileira, foi o do Deputado Federal Natan Donadon (PMDB-RO), condenado pela Suprema Corte pela prática dos delitos de peculato e formação de quadrilha (CP, arts. 312 e 288), em razão do desvio de recursos financeiros públicos da Assembleia Legislativa de Rondônia, quando ocupava a função de diretor financeiro da casa.

Nesse último caso acima mencionado, ocorreu que em votação realizada na Câmara dos Deputados Federais no mês de agosto do ano de 2013, não foram obtidos os votos suficientes para a decretação da perda do mandato deste parlamentar, que foi condenado pela mais Alta Corte de Justiça do Brasil, onde

apenas 233 parlamentares votaram pela perda do mandato, quando era necessário atingir 257 votos para a imposição desta perda do mandato.

Diante deste cenário, restou o questionamento sobre a hipótese de condenação criminal transitada em julgado prolatada contra o parlamentar, ser realmente necessária a votação pela casa legislativa a qual pertence, para decretação da perda do mandato para que o parlamentar condenado seja destituído, ou, que o efeito produzido pela condenação transitada em julgado seria suficiente para lhe tolher o mandato parlamentar.

Esta questão, de fato, apresenta nuances duvidosas, considerando que o atual regramento constitucional é contraditório, porquanto existem dois artigos que aparentam tratar do tema, quais sejam, o art. 15, inciso III, da Constituição Federal, que determina que os condenados em definitivo perdem seus direitos políticos, onde condenado, o parlamentar, como qualquer outra pessoa, perderia os direitos políticos e, por consequência, também o mandato.

Outrossim, o art. 55, VI, CF estabelece a condenação criminal definitiva como causa para perda do mandato, no entanto, o parágrafo segundo desse mesmo artigo ressalva que, nesses casos, caberá ao Congresso (Câmara ou Senado) decidir, por maioria absoluta de votos da respectiva Casa, a perda do mandato do parlamentar condenado.

Destarte, tais contradições quanto a aplicação mais acertada das normas que tratam sobre o tema, poderão ser equacionadas sem maiores dificuldades jurídicas e, para tanto, se fará necessário fazer uma diferenciação entre as normas penais, e aquelas estabelecidas pela ordem constitucional.

Para tanto, se faz necessário observar a norma estabelecida pelo art. 92<sup>34</sup> do Código Penal que diz que um dos efeitos da condenação definitiva, é precisamente a perda do mandato eletivo, enquanto a Constituição Federal, ao tratar do assunto, trouxe em seu texto, normas um tanto quanto contraditórias, que podem

---

<sup>34</sup> . Art. 92 - São também **efeitos da condenação**: I – a **perda** de cargo, função pública ou **mandato eletivo**: a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração; b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.

conduzir o intérprete ao equívoco que, certamente, não foi a intenção do legislador constituinte.

Assim, enquanto o art. 15<sup>35</sup>, incisos III e V, da Constituição Federal permite a perda mandamental como corolário de condenação criminal transitada em julgado e improbidade administrativa, o art. 55<sup>36</sup>, deixa a impressão de que para tal desiderato, seria imprescindível a expressa autorização da instituição parlamentar, para que a perda do mandato fosse finalmente concretizada.

Estamos diante de uma hipótese de antinomia real, sendo assim considerada como aquela insuperável pelos mecanismos tradicionais de resolução de conflito aparentes de normas (antinomias aparentes), quais sejam, os critérios hierárquico (que pressupõe a superioridade de uma fonte de produção jurídica sobre a outra), cronológico (baseado na prevalência da norma mais recente em prejuízo da mais antiga) e da especialidade (que confere primazia de aplicação à norma considerada mais específica, que tratou especialmente sobre certo tema).

Assim, conforme a orientação de Maximiliano, na obra “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, que alertava sobre a cautela que deve ter o intérprete antes de anunciar ter encontrado uma incompatibilidade entre os dispositivos legais reguladores de uma matéria:

Não se presumem antinomias ou incompatibilidades nos repositórios jurídicos; se alguém alega a existência de disposições inconciliáveis, deve demonstrá-la até a evidência. Supõe-se que o legislador, e também o escritor do Direito, exprimiram o seu pensamento com o necessário método, cautela, segurança; de sorte que haja unidade de pensamento, coerência de idéias; todas as expressões se combinem e harmonizem. Militam as probabilidades lógicas no sentido de não existirem, sobre o mesmo objeto, disposições contraditórias ou entre si incompatíveis, em repositório, lei, tratado, ou sistema jurídico. Não raro, à primeira vista duas expressões se contradizem; porém, se as examinarmos atentamente (subtili animo), descobriremos o nexu oculto que as concilia. É quase sempre possível integrar o sistema jurídico; descobrir a correlação entre as regras aparentemente antinômicas.

---

<sup>35</sup> . Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja **perda** ou suspensão só se dará nos casos de: (...) III - **condenação criminal transitada em julgado**, enquanto durarem seus efeitos; (...) V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

<sup>36</sup> . Art. 55. **Perderá** o mandato o Deputado ou Senador: (...) IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; (...) VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. (...) § 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.



Sempre que descobre uma contradição, deve o hermenêuta desconfiar de si; presumir que não compreendeu bem o sentido de cada um dos trechos ao parecer inconciliáveis, sobretudo se ambos se acham no mesmo repositório. Incumbe-lhe preliminarmente fazer tentativa para harmonizar os textos; a este esforço ou arte os Estatutos da Universidade de Coimbra, de 1772, denominavam Terapêutica Jurídica.” (obra citada, 16ª edição, Forense, 1996, p. 134)

De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Jr., haverá antinomia real quando houver:

“...oposição que ocorre entre duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo, que colocam o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um ordenamento dado.” E termina esclarecendo que, “...o reconhecimento de que há antinomias reais indica, por fim, que o direito não tem o caráter de sistema lógico-matemático, pois sistema pressupõe consistência, o que a presença da antinomia real exclui...”

Desse modo, percebe-se que a antinomia real reside no fato de que, por um lado, a Constituição Federal determina que ocorrerá a perda de direitos políticos, dentre os quais o de exercício de mandato parlamentar, que é derivado do direito político passivo de ser votado para desempenhar esta forma de representação popular) se houver condenação criminal transitada em julgado (CF, art. 15, III), enquanto o art. 55, estabelece condicionantes à perda dos direitos políticos de parlamentares, cuja decisão final deliberação será dada pela casa legislativa à qual integra o parlamentar.

O Supremo Tribunal Federal (STF), já sustentou ser possível o emprego, em situações excepcionais, da denominada “interpretação ab-rogante”., onde havendo contradição insuperável entre preceptivos legais, autoriza-se o operador do Direito, por meio da interpretação, “ab-rogar” uma ou todas as normas que estejam em conflito.

Aplicando-se outra disposição legal que possa regular a matéria, e que poderá ser utilizada após se ter “ab-rogado” as normas antinômicas. É o que se infere de excertos extraídos do precedente abaixo transcrito:

EMENTA: RECEPÇÃO SIMPLES (DOLO DIRETO) E RECEPÇÃO QUALIFICADA (DOLO INDIRETO EVENTUAL). COMINAÇÃO DE PENA MAIS LEVE PARA O CRIME MAIS GRAVE (CP, ART. 180, “CAPUT”) E DE PENA MAIS SEVERA PARA O CRIME MENOS GRAVE (CP, ART. 180, § 1º)...A QUESTÃO DAS ANTINOMIAS (APARENTES E REAIS). CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO. INTERPRETAÇÃO AB-ROGANTE.

EXCEPCIONALIDADE. UTILIZAÇÃO, SEMPRE QUE POSSÍVEL, PELO PODER JUDICIÁRIO, DA INTERPRETAÇÃO CORRETIVA, AINDA QUE DESTA RESULTE PEQUENA MODIFICAÇÃO NO TEXTO DA LEI...

Na verdade, esta Suprema Corte, adstringindo-se aos estritos limites de sua competência constitucional, já decidiu, em contexto no qual se discutia a ocorrência, ou não, de antinomia real (ou insolúvel), insuscetível, portanto, de superação pelos critérios ordinários (critério cronológico, critério hierárquico e critério da especialidade), que se revelava legítima a utilização, embora excepcional, da interpretação ab-rogante, quando absoluta (e insuperável) a relação de antagonismo entre dois preceitos normativos, hipótese em que, adotado esse método extraordinário, “ou o intérprete elimina uma das normas contraditórias (ab-rogação simples) ou elimina as duas normas contrárias (ab-rogação dupla)”(RTJ 166/493, Rel. p/ o acórdão Min. MOREIRA ALVES).

Equivale a dizer, ao ser chamado para resolver esta situação, o STF poderá se valer da proposição já incorporada à jurisprudência da Corte, acima mencionada, e decidir a questão com amparo constitucional, e nos poderes implícitos que lhe foram conferidos pela Magna Carta.

É cediço que não existe hierarquia dentro da própria Constituição, pois todos os preceitos constitucionais desfrutam de igual estatura, também é certo que existem prescrições mais sensíveis que outras, e que, num cenário de inevitável conflito, devem ter preferência de aplicação porque melhor atendem o espírito constitucional albergado na *law of the land*<sup>37</sup>.

No caso ora em discussão, observa-se que a guarida à regulamentação dos direitos políticos estratificada no Capítulo IV da Constituição (Dos Direitos Políticos), dentre os quais se enquadra o art. 15, III, merece prevalecer diante do embate com a Seção V, que versa sobre os deputados e senadores (na qual se insere o art. 55, IV e VI, e §§ 2º e 3º).

Assim sendo, a norma constitucional que discorre sobre “Os Direitos Políticos” é maior que aquela que regulamenta aspectos relacionados a uma destas matizes apenas “Dos Deputados e dos Senadores”, que é o desempenho da função parlamentar, atribuída pelos direitos políticos dos cidadãos, cabendo ao STF, reconhecer a “ab-rogação” do art. 55, §§ 2º e 3º, e aplicar na sua integralidade o art. 15, III, e art. 55, IV e VI da Constituição Federal, combinado com o art. 92, I, do Código Penal.

---

<sup>37</sup> Lei da Terra.

Imperioso mencionar, que o Supremo Tribunal Federal, ao findar a fase inicial do julgamento da Ação Penal nº 470 (Mensalão), entendeu que a perda do mandato seria efeito próprio da condenação, no entanto, ao julgar o caso do senador Ivo Cassol (Ação Penal nº 565), entendeu que deveria ser aplicada a regra do art. 55, § 2º, da Constituição, entregando-se ao Congresso a palavra final sobre a perda do mandato do parlamentar condenado, reiterando-se esse entendimento no caso Donadon (ED - AP nº 396), sendo que no caso do primeiro parlamentar mencionado, a condenação foi de 13 anos, quatro meses e 10 dias de reclusão, a ser cumprida em regime inicial fechado, sendo, portanto, a reprimenda é incompatível com o exercício regular do mandato.

Ademais, à título exemplificativo, citarei a ementa do julgado pelo Supremo Tribunal Federal, referente ao segundo parlamentar apontado:

QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO PENAL. DEPUTADO FEDERAL. RENÚNCIA AO MANDATO. ABUSO DE DIREITO: RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA CONTINUIDADE DO JULGAMENTO DA PRESENTE AÇÃO PENAL. DENÚNCIA. CRIMES DE PECULATO E DE QUADRILHA. ALEGAÇÕES DE NULIDADE DA AÇÃO PENAL, DE INVESTIGAÇÃO PROMOVIDA POR ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PRIMEIRO GRAU, DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL, DE CRIME POLÍTICO, DE INÉPCIA DA DENÚNCIA, DE CONEXÃO E DE CONTINÊNCIA: VÍCIOS NÃO CARACTERIZADOS. PRELIMINARES REJEITADAS. PRECEDENTES. CONFIGURAÇÃO DOS CRIMES DE PECULATO E DE QUADRILHA. AÇÃO PENAL JULGADA PROCEDENTE. 1. Renúncia de mandato: ato legítimo. Não se presta, porém, a ser utilizada como subterfúgio para deslocamento de competências constitucionalmente definidas, que não podem ser objeto de escolha pessoal. Impossibilidade de ser aproveitada como expediente para impedir o julgamento em tempo à absolvição ou à condenação e, neste caso, à definição de penas. 2. No caso, a renúncia do mandato foi apresentada à Casa Legislativa em 27 de outubro de 2010, véspera do julgamento da presente ação penal pelo Plenário do Supremo Tribunal: pretensões nitidamente incompatíveis com os princípios e as regras constitucionais porque exclui a aplicação da regra de competência deste Supremo Tribunal. 3. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal de que o Ministério Público pode oferecer denúncia com base em elementos de informação obtidos em inquéritos civis, instaurados para a apuração de ilícitos civis e administrativos, no curso dos quais se vislumbra suposta prática de ilícitos penais. Precedentes. 4. O processo e o julgamento de causas de natureza civil não estão inscritas no texto constitucional, mesmo quando instauradas

contra Deputado Estadual ou contra qualquer autoridade, que, em matéria penal, dispõem de prerrogativa de foro. 5. O inquérito civil instaurado pelo Ministério Público estadual não se volta à investigação de crime político, sendo inviável a caracterização de qualquer dos fatos investigados como crime político. 6. É apta a denúncia que bem individualiza a conduta do réu, expondo de forma pormenorizada o fato criminoso, preenchendo, assim, os requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal. Basta que, da leitura da peça acusatória, possam-se vislumbrar todos os elementos indispensáveis à existência de crime em tese, com autoria definida, de modo a permitir o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. 7. A pluralidade de réus e a necessidade de tramitação mais célere do processo justificam o desmembramento do processo. 8. As provas documentais e testemunhais revelam que o réu, no cargo de diretor financeiro da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, praticou os crimes de peculato, na forma continuada, e de quadrilha narrados na denúncia, o que impõe a sua condenação. 9. Questão de ordem resolvida no sentido de reconhecer a subsistência da competência deste Supremo Tribunal Federal para continuidade do julgamento. 10. Preliminares rejeitadas. 11. Ação penal julgada procedente. (STF - AP: 396 RO , Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 28/10/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-078 DIVULG 27-04-2011 PUBLIC 28-04-2011 EMENT VOL-02510-01 PP-00001).

Diante disso, evidencia-se que a regra constitucional do art. 55, § 2º da Constituição reserva-se para os casos de condenação por crimes menores, cuja pena final seja de detenção em regime aberto ou semi-aberto e, somente nesses casos, caberia ao Congresso definir se o parlamentar deveria ou não perder o mandato em caso de condenação.

Ao entender que a regra do art. 55, § 2º da Constituição aplica-se a qualquer caso de condenação de parlamentar, o STF criou um obstáculo para efetivação de sua própria decisão, pois aguarda-se que a pessoa que exerce o mandato de parlamentar, condenada à pena de prisão em regime integral fechado, por lógica e garantia da efetividade da jurisdição, seja levada à prisão.

Verifica-se assim, que o entendimento mais compatível com a Constituição Federal e, coincidentemente, a que melhor atende aos anseios da sociedade, seria aquela onde, nos casos de maior gravidade, a condenação por si só acarretaria a perda do cargo do parlamentar (art. 15, III), autorizando, por isso, a prisão, independentemente de decisão do Poder Legislativo, sendo a regra do art. 55, § 2º da Constituição supletiva para casos com a pena que não impeça o exercício do

mandato, não sendo compatível com o Estado Democrático de Direito, a possibilidade de um parlamentar julgado e condenado pelo STF, não perca seus direitos políticos, e respectivo mandato, por conivência dos seus pares, que também exercem mandato eletivo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo teve por objetivo discorrer sobre o instituto das Imunidades Parlamentares e outras prerrogativas, estabelecendo seus limites constitucionais, bem como discutir a possibilidade da perda do mandato parlamentar em caso da condenação criminal transitada em julgado.

Assim sendo, para a consecução do resultado obtido, tivemos como instrumentos de auxílio, as legislações vigentes, bem como as vencidas, a doutrina nacional, documentos e jurisprudências atinentes ao assunto desenvolvido.

Inicialmente, antes de adentrar no tema em si, se fez necessário estabelecer conceituações e distinções referentes as Imunidades Parlamentares e outras prerrogativas destinadas aos mesmos. Para tanto, explicitamos o instituto do Estatuto dos Congressistas, conjunto de regras instituidoras das imunidades e vedações parlamentares, para que o Poder Legislativo e seus membros possam atuar irrestritamente no exercício das suas funções constitucionais. Além do mais, foi exposto, o liame histórico mundial e nacional, instituídas pela Revolução Francesa e consubstanciadas na Constituição Americana de 1787, na qual tais prerrogativas propagaram-se pelo mundo, inclusive no Brasil, cuja sua primeira Constituição de 1824 as adotou tais imunidades, estendendo-se por todas as constituições seguintes, apesar de algumas limitações impostas, até os mais modernos institutos da Constituição atual.

Tratou-se sobre as imunidades materiais, ou inviolabilidade parlamentar, como concessão, aos senadores e deputados, da inviolabilidade civil e penal disciplinar ou política, por suas palavras, opiniões e votos, e sobre as imunidades formais, caracterizadas pela garantia ao exercente de mandato parlamentar a não ser preso ou permanecer neste estado, além de ter seu processo penal susgado, por crimes praticados após a diplomação. As outras prerrogativas, que também citamos, referem-se ao privilégio de foro, a isenção do serviço militar e à limitação do dever de testemunhar.

Dando fechamento ao raciocínio seguido, pontuamos sobre a imprescindibilidade da existência das imunidades parlamentares para a prática da democracia, consagrando-se como condição irrefutável do Legislativo em face dos demais poderes, pois a inexistência de mencionadas prerrogativas enfraqueceria o Poder Estatal mencionado e acabaria por não representar com fidelidade e coragem, as necessidades prioritárias do povo, e conseqüentemente do país.

Assim, também foi realizado um questionamento sobre uma situação, que até pouco tempo seria impossível de ser observada no ordenamento jurídico nacional, qual seja, a prisão de deputados e senadores, em decorrência da condenação criminal transitada em julgado, discutindo-se sobre as regras constitucionais que deveriam ser aplicadas quanto à perda de mandato, considerando a suposta contradição dos dois artigos que aparentam tratar do tema, quais sejam, o art. 15, inciso III, e do art. 55, VI, ambos da Constituição Federal.

Os objetivos específicos traçados pelo estudo em comento foram responder as seguintes indagações:

- Existe necessidade que a casa legislativa a qual pertence o parlamentar condenado, em votação secreta, decreta a perda do seu mandato?
- O efeito da produzido pela condenação transitada em julgado, qual seja, a perda dos direitos políticos seria o suficiente para cessação do mandato?
- Qual é a regra constitucional que melhor atender os anseios da sociedade?

No primeiro questionamento, observou-se que, o Supremo Tribunal Federal, em alguns casos, entende que a regra constitucional do art. 55, § 2º da Constituição

reserva-se para os casos de condenação por crimes menores, cuja pena final seja de detenção em regime aberto ou semi-aberto e, somente nesses casos, caberia ao Congresso definir se o parlamentar deveria ou não perder o mandato em caso de condenação, sendo a regra do art. 55, § 2º da Constituição supletiva para casos com a pena que não impeça o exercício do mandato

Já quando nos propomos a responder se a perda dos direitos políticos seria o suficiente para cessação do mandato, percebe-se que noutros casos, em específico, no caso da Ação Penal nº 470 (Mensalão), entendeu que a perda do mandato seria efeito próprio da condenação, seguindo-se, portanto, a regras do art. 15, inciso III da Constituição Federal, em decorrência da perda dos direitos políticos.

Finalmente, quanto ao questionamento relativo à aplicação da regra constitucional que melhor atendesse aos anseios da sociedade, seria aquela onde, nos casos de maior gravidade, a condenação por si só acarretaria a perda do cargo do parlamentar (art. 15, III), autorizando, por isso, a prisão, independentemente de decisão do Poder Legislativo.

Portanto, concluímos que as Imunidades Parlamentares são prerrogativas estritamente necessárias para maior eficiência e independência do exercício parlamentar e manutenção da harmonia no Estado Democrático de Direito, apesar das constantes desvirtuações criadas pelos próprios representantes populares, que geraram dentro do seio da sociedade, um grande grau de insatisfação, passando a sentir-se mal representada e, conseqüentemente, rediscutindo as mencionadas prerrogativas, clamando ao Poder Judiciário a aplicação de punições mais severas, e é claro, dentro dos limites estabelecidos pelas regras constitucionais e legislações ordinárias compatíveis com os casos postos em julgamento, não sendo concebível a possibilidade de um parlamentar julgado e condenado pelo Supremo Tribunal Federal, seja mantido no exercício do seu mandato, por conivência dos seus pares, que também exercem mandato eletivo.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A DEMOCRACIA.  
[http://www.ajd.org.br/ler\\_noticiaa.php?idNoticia=145](http://www.ajd.org.br/ler_noticiaa.php?idNoticia=145)> Acesso em 30 de maio de 2014.

BRASIL. Código Penal (1940). **Código Penal Brasileiro**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)> Acesso em 05 de junho de 2014.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao24.htm)>acesso em 15 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em : (ibidem).

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em : (ibidem).

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em : (ibidem).

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em : (ibidem).

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 01** (1969). Disponível em : (ibidem).

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em : (ibidem)



BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 5 ed. Rev e atual até a Emenda Constitucional n° 39/2002. São Paulo: Saraiva, 2003. 1542 p.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Processual**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. 735 p.

CIAVARELI, Miguel Ângelo Nogueira dos Santos. **Imunidade Jurídica: Penais, Processuais, Diplomáticas, Parlamentares**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. 226 p.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 10 ed. ver e atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2006. 654 p.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 211).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 371 p.

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

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 134.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22 ed. Atualizada até a EC n° 53/06. São Paulo: Editora Atlas. 2007.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos Fundamentais**. 4ª ed. São Paulo: Atlas. 2002.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 7. ed. rev. e atual. e ampl. 2 tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 1216 p.

