

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

SAMUEL SANTOS FERRÃO

LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Professor orientador: Marcelo de Oliveira Fausto
Figueiredo Santos

São Paulo

2022

DEDICATÓRIA

Dedico essa monografia à minha família, mãe, pai e irmãos, que deram todo o suporte e estrutura para que eu pudesse atingir esse objetivo.

AGRADECIMENTOS

Faço um agradecimento especial aos meus amigos de graduação André Mendes, Bruno Araújo, Guilherme Rocha, Guilherme Jacinto, Gustavo Oliveira e Enrico Camacho pelas inúmeras conversas e risadas que possibilitaram uma formação prazerosa ao longo dos anos.

Aos amigos, Beatriz Caetano, Gabriel Aguiar, Raul Marcelo, Uriel Biazin, Raul Biazin, Agatha Carvalho, Renan Souza, Rafael Santana, Victor Henrique e Felipe Luiz pelo suporte durante todos esses anos, vocês são parte dessa minha conquista.

Meus irmãos Renan, Raquel, Luis Gustavo, Kaique, pelo amor, apoio e compreensão.

Gostaria de agradecer o professor Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos pelo respeito, paciência e dedicação nas análises. Foi uma honra tê-lo como orientador.

Um agradecimento mais que especial aqueles que são minha base, inspiração e suporte na vida, meu pai José Manuel e minha mãe Elineide. Amo vocês!

SUMÁRIO

1. Resumo.....	5
2. Abstract.....	6
3. Noções Gerais Introdutória – Objetivo e Metodologia.....	7
4. Estado Constitucional e a Supremacia da Constituição.....	9
5. Princípios Constitucionais.....	11
5.1 Princípio da Separação dos Poderes.....	12
5.2 Princípio da Legalidade.....	13
5.3 Princípio da Igualdade.....	14
5.4 Princípio da Responsabilidade.....	15
6. Das imunidades parlamentares: evolução histórica, natureza e característica.....	16
7. Do poder legislativo.....	18
8. Estatuto dos Congressistas.....	20
9. Evolução do instituto das imunidades parlamentares nas Constituições brasileiras.....	21
10. Imunidade material e irresponsabilidade parlamentar.....	26
11. Imunidade formal e inviolabilidade parlamentar.....	28
12. Prerrogativa de foro em razão da função.....	31
13. Imunidades parlamentares dos Vereadores.....	32
14. Justificação constitucional das imunidades parlamentares.....	32
15. Proteção adicional ao parlamentar na liberdade de expressão – Nexo de causalidade.....	33
16. Controle interno das Casas Legislativas.....	34
17. Julgados do Supremo Tribunal Federal acerca das imunidades parlamentares com base na Constituição Federal de 1988.....	37
18. Considerações finais.....	42
19. Referências bibliográficas.....	47

1. RESUMO

A imunidade parlamentar demonstra uma complexidade quando se trata da sua aplicação e adequação aos seus comandos normativos. Isso ficará evidenciado ao longo do estudo diante de alguns posicionamentos jurisprudenciais divergentes e possíveis conflitos com outros artigos e princípios da Constituição Federal. A grande preocupação nas discussões acadêmicas acerca do tema é que o uso irrestrito dessa prerrogativa dada ao parlamentar em razão da sua função enseja numa espécie de salvo conduto para o cometimento de crimes, abuso de poder, abarcando ações demasiadamente despropositadas do exercício da função parlamentar ocasionando em um desvirtuamento da finalidade do instituto. Por outro lado, também há uma preocupação com o intervencionismo do Poder Judiciário no Poder Legislativo através de interpretações, dando alcance reduzido à essa prerrogativa, que causaria um impacto negativo na independência dos poderes, trazendo uma desarmonia e risco ao Estado Democrático de Direito, já que interpretações nesse sentido, significam uma obstrução ao livre desempenho funcional do congressista. Função essa, essencial, tanto no aspecto legislador quanto fiscalizador dos demais poderes da República, que necessita de proteção especial para atenuar eventuais pressões seja de ordem econômica, social e dos demais poderes. Ante a essas premissas, o estudo irá delinear os aspectos mais importantes que circundam o tema, a sua importância, buscando demonstrar que a limitação dessa prerrogativa é dada pela própria Constituição, descartando a perspectiva de uma prerrogativa irrestrita e ilimitada. Será sistematizado um conjunto de conceitos próprios do Direito Constitucional, demonstrando sempre o caráter democrático da Carta Maior de 1988, fator elementar a ser considerado pelo intérprete na aplicação da norma ao caso concreto.

Palavras-Chave: Imunidade parlamentar. Limitação. Estado Democrático. Análise sistemática. Princípios. Prerrogativa. Inviolabilidade. Constituição Federal. Separação dos Poderes. Liberdade funcional.

2. ABSTRACT

Parliamentary immunity presents a complexity when it comes to law enforcement. This will be evidenced throughout the study in the face of some divergent jurisprudential positions and possible conflicts with other articles and principles of the Federal Constitution. The major concern in academic discussions on the subject is that the unrestricted use of this prerogative given to parliamentarians due to their function gives rise to a kind of protection for the commission of crimes, abuse of power, encompassing actions that are too unreasonable for the exercise of the parliamentary function, causing in a distortion of the institute's purpose. On the other hand, there is also a concern with the interventionism of the Judiciary in the Legislative Power through interpretations, which could reduce this prerogative, and, consequently, cause a negative impact on the independence of the powers and, finally, bring disharmony and risk to the Democratic State. The reason is because interpretations in this sense mean an obstruction in the congressman's free functional performance. This function is essential, both in terms of legislation and supervision of the other powers of the Republic, which needs special protection to mitigate any pressure, whether economic, social or other powers. Given these premises, the study will outline the most important aspects that surround the theme, its importance, seeking to demonstrate that the limitation of this prerogative is given by the Constitution itself, discarding the perspective of an unrestricted and unlimited prerogative. A set of concepts specific to Constitutional Law will be systematized, always demonstrating the democratic character of the Constitution, an elementary factor to be considered by the interpreter in the application of the norm to the concrete case.

Keywords: Parliamentary Immunity. Limitation. Democratic State. Systematic Analysis. Principles. Prerogative. Constitution of the Republic. Separation of Powers. Functional Freedom.

3. NOÇÕES GERAIS INTRODUTÓRIAS – OBJETIVO E METODOLOGIA

O instituto das imunidades parlamentares utilizado no recorte desta pesquisa terá como base e delimitação a Constituição Federal de 1988, a partir de uma análise sistemática dos seus princípios e dispositivos. É tema para inúmeras discussões, tanto em seu enquadramento concreto, no que tange a atuação do parlamentar, quanto no que pode ser considerado violação ou gozo legal da prerrogativa do exercício da função do mesmo, sendo o posto parlamentar uma importante ferramenta de representação popular.

Ressalta-se que esse direito não é absoluto e não deve ser analisado separadamente dos demais institutos do texto constitucional, devendo se pautar pelos princípios que norteiam o sistema jurídico interno posto.

Tendo tais pontos em vista, é fundamental que a Democracia e o Estado Democrático de Direito estejam sempre em perspectiva, de forma a conduzir o espírito e a interpretação dessa prerrogativa no caso concreto.

Deve haver um cuidado ao intérprete tanto para não incorrer em entendimentos de forma a suprimir esse direito ou de forma extensiva, ou seja, de forma irrestrita, para não ser confundida com uma espécie de salvo conduto ao agente político no cometimento de crime.

Por outro lado, a inviolabilidade e a liberdade do parlamentar no exercício de suas funções devem ser asseguradas, desde que dentro do escopo constitucional, onde a supressão dessa prerrogativa por parte do judiciário pode ensejar em ativismo e extrapolar suas atribuições e trazer uma desarmonia aos poderes do Estado que devem ser harmônicos entre si.

A esse respeito as imunidades não têm como condão ensejar em privilégio pessoal, ou tratamento diferenciado aos parlamentares em relação aos demais indivíduos da sociedade, haja vista que o artigo 19, inciso III, da Constituição Federal veda a criação de lei que faz distinção entre brasileiros ou preferências entre si.

Observa-se também que a Carta Constitucional no seu artigo 53, traz a imunidade de natureza material e a formal. A primeira, indica que os membros do

Congresso Nacional são invioláveis penal e civilmente por quaisquer opiniões, votos e palavras proferidas em razão do exercício do mandato. Já a segunda, refere-se ao processo prerrogativas de foro, propiciando ao parlamentar o livre desempenho de suas funções no exercício do mandato, onde só haverá prisão em casos excepcionais.

Com efeito, é necessário também compreender o espírito da Constituição de 1988 e contexto em que o poder constituinte originário estava inserido para que se tenha uma dimensão da sua aplicabilidade e importância na manutenção do Estado Democrático de Direito, onde o princípio fundante, nuclear, da Carta Maior é a Democracia, sendo essa a delimitação que o agente político e o operador do direito devem perseguir.

O presente estudo abordará o instituto, sua natureza, limites e pontos polêmicos relacionados a possíveis desvios de finalidade por parte dos congressistas, bem como as recentes decisões e entendimentos correlatos do Supremo Tribunal Federal sobre a temática. Para tanto, faz-se necessário realizar um estudo amparado em doutrinas, súmulas e jurisprudências, com uma delimitação do tema, a fim de sistematizar o instituto constitucional presente no artigo 53 da Carta Magna, sua amplitude e seus respectivos limites.

Entender o contexto do poder constituinte originário da Carta Magna de 1988 é fundamental. Fruto de uma grande participação da sociedade civil que estava inserida num processo de redemocratização do país. Aprofundar a análise desse tema, no momento político atual se faz imperioso, tendo em vista a ocorrência de diversos casos recentes motivadores de grandes repercussões e debates acerca das imunidades parlamentares, os limites e extensão dessa prerrogativa à luz do texto constitucional vigente.

Como objetivo geral o estudo trará uma contextualização sobre a origem histórica do instituto em comento, com a conceituação doutrinária, demonstrando através disso, a sua importância no Poder Legislativo na figura dos Deputados e Senadores no exercício das suas atividades, tendo sempre como balizamento à constituição federal de 1988 e a separação e independência dos Poderes.

Já como objetivo específico, o estudo irá sistematizar o enquadramento das imunidades parlamentares no caso concreto, utilizando os entendimentos

jurisprudenciais dos Tribunais Superiores desde a promulgação da Carta Magna até os dias atuais, com apontamentos dos pontos que traz uma maior divergência doutrinária. Estabelecendo a partir daí, um fechamento do tema correlacionando os pontos controvertidos.

As referências bibliográficas, os levantamentos históricos, doutrinários e jurisprudenciais trará um balizamento tanto no panorama teórico, quanto no caso prático, de modo que a utilização de obras já publicadas servirá como apoio ao presente estudo.

4. ESTADO CONSTITUCIONAL E A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, a Constituição é a lei suprema, representa o direito positivo mais elevado na hierarquia das normas, onde todos os cidadãos estão submetidos a ela, inclusive, os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, trazendo legitimidade à ordem jurídica.

Nessa linha, o ilustre professor Celso Ribeiro Bastos leciona que:

[...] a Constituição ocupa o ponto mais alto, o ápice da pirâmide legal, fazendo com que todas as demais normas que lhe vêm abaixo a ela se encontrem subordinada.¹

Isto posto, as normas que compõem o ordenamento jurídico não são meros adjuntamentos, pelo contrário, para terem validade devem ser harmônicas entre si de modo que os princípios servem como uma espécie de mandamento nuclear, seja ele expresso ou subentendido.

Com efeito, são esses princípios que irão influir diretamente na interpretação dos mandamentos, dando sentido e constituindo verdadeiros vetores aos mesmos. Imprescindível a utilização dessa hermenêutica sistemática para definir qual o alcance e as limitações das imunidades parlamentares.

A estrutura de Estado que a Constituição de 1988 adotou como forma de governo foi a República Federativa, tendo como atributo um governo eletivo, transitório

¹BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional, p. 44.

e representativo, características elementares para compreensão da atuação do parlamentar e a necessidade de prerrogativas que asseguram liberdade no desempenho de suas funções.

A constituição tem como valor fundante a Democracia, onde direitos e garantias individuais, a forma federativa, e a separação dos poderes estão presentes como cláusulas pétreas explícitas. O ilustre professor Carlos Ayres Britto leciona que:

[...] A alma da Constituição está na democracia e se a democracia não é cláusula pétreas material expressa é porque não há necessidade dessa explicitude. Ela é um valor síntese, ela é um valor-teto, a que se sobe pelas escadarias das cláusulas pétreas e defender as cláusulas pétreas é defender a integridade da democracia brasileira.²

Surge através de um poder constituinte, poder esse, originário, único poder capaz de constituir a Constituição, ou seja, o direito novo, descompromissado com o direito anterior. Por essa razão demonstra sua rigidez, conhecida como supremacia formal da constituição.

É importante entender esse pressuposto, onde todos normativos estão submetidos a Constituição que se torna superior às demais normas. Assim, tanto o estatuto dos congressistas, quanto qualquer lei ordinária, regimentos internos, devem estar em consonância com os dispositivos constitucionais basilares, ordenadores.

A esse respeito o ilustre professor José Afonso da Silva leciona que:

[...] A constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontra a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas.”³

A constituição Federal de 1988 como lei fundamental e suprema concede poderes e competências governamentais de modo que o Governo Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, possuem poderes concedidos e limitados pela Carta Magna, seja de forma expressa ou implícita, exercem suas funções nos termos desta lei fundamental, por isso, toda e qualquer norma recepcionada ao ordenamento

²Constituição e Democracia. 2001. fl. 40.

³Curso de Direito Constitucional Positivo- José Afonso da Silva. 39º Edição. fl. 47.

jurídico, também deve ter conformidade e validade com o texto constitucional e os princípios que a alicerça.

Em um Estado Constitucional, são atributos virtuosos o Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito, onde o primeiro tem como característica a primazia da lei, segurança jurídica através de uma hierarquia normativa, legalidade da administração pública, garantias e direitos fundamentais. Já o segundo é complementar ao anterior, norteia-se por normas democráticas, respeito aos direitos e garantias fundamentais, eleições livres e regulares, presente no artigo 1º, parágrafo único⁴ e 14⁵ Constituição Federal. Nessa esteira, leciona Alexandre de Moraes:

O Estado Constitucional, portanto, é mais do que o Estado de Direito, é também o Estado Democrático, introduzindo no constitucionalismo como garantia de legitimação e limitação do poder.⁶

5. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Os princípios Constitucionais são vetores, mandamentos, ordenadores centrais de um sistema de normas que trazem valoração e constitui preceito elementar da organização constitucional. Os princípios fundamentais, buscam enumerar as principais opções político- constitucionais, no sentido de demonstrar o capital e elementar das normas constitucionais, são os definidores da Estrutura de Estado e organização política. Já os princípios gerais, envolvem objetos, relações e conceitos gerais que fazem parte de uma teoria geral do Direito Constitucional, aqueles presentes no Título I da Constituição. Tanto os gerais quanto os fundamentais transitam e se cruzam com frequência à medida de suas positivações.

Ademais, os princípios são mais do que as normas pois apontam para um direcionamento, são espinhas dorsais do ordenamento. Já as normas, são mais simples no sentido de que algumas delas são apenas simples regras, já outras mais importantes, são em si os princípios positivados.

⁴CF-Art. 1º Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁵CF-Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:I - plebiscito;II - referendo;III - iniciativa popular.

⁶Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 30º edição. fl. 6. Editora Atlas.

Portanto, para tratar das imunidades parlamentares, sua amplitude e limitações na Constituição Federal, é necessário demonstrar a importância dos princípios constitucionais e sua influência para o intérprete. Em função disso, o brilhante professor Celso Antônio Bandeira de Mello nos ensina que os princípios constitucionais são “vetores para soluções interpretativas”⁷

Compreender isso, é fundamental para realizar uma conexão entre o tema objeto de estudo, tendo em vista que há uma interação constante entre os princípios, o instituto das imunidades parlamentares, demais normas da Constituição e sua influência na interpretação sistemática ao caso concreto.

Nessa linha, quatro princípios importantíssimos são evocados quando o assunto são as imunidades parlamentares, demandando de uma exposição e detalhamento para melhor entendimento do instituto, são eles: princípio da separação dos poderes; princípio da legalidade; princípio da igualdade; e o princípio da responsabilidade.

5.1 PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A tradicional separação dos poderes é princípio de ordem liberal consagrado na obra “O espírito das Leis” de Montesquieu, traz como pressuposto em linhas gerais a ideia de atribuir diferentes funções estatais a cada poder, o Executivo, Legislativo e o Judiciário. Tripartição essa, adotada pela nossa Constituição, que traz o desempenho das diferentes funções pelos poderes que devem ser harmônicos autônomos e independentes entre si.

Todavia, evocando tal princípio para abordagem das imunidades parlamentares é necessário ressaltar que essa independência e autonomia mencionada, não significa que não poderá, os poderes, sofrer controle externos, pelo contrário, o sistema de freios e contrapesos também idealizados por Montesquieu traz essa possibilidade, do controle, de um poder fiscalizando o outro, seja o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, nos termos da Constituição.

⁷BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo, p. 409.

Sendo assim, as imunidades parlamentares também não escapam a isso, onde tal controle pauta-se exatamente na necessidade de contenção de abusos, preservando o princípio das liberdades do cidadão, princípio esse assegurado no artigo 2º da Carta Magna⁸. O Poder Judiciário deve exercer sua jurisdição de forma restrita e parcimoniosa para não incorrer em ativismo, e interferir nas atividades parlamentares. Talvez, esse seja o grande desafio, quando se trata da aplicabilidade do instituto em referência.

5.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade é fundamental em um Estado de Direito e medular num Estado Democrático de Direito guiando uma situação de segurança jurídica tendo em vista que toda atividade se sujeita ao comando normativo. Assim disposto na constituição no artigo 5º, II. Vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;⁹

O comando supra indica que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, trazendo uma soberania normativa e uma garantia constitucional, onde a lei tem o condão de criar direitos e impor obrigações, tanto positivas quanto negativas. Porém, ressalta o jurista Garcia Enterría:

[...] quanto ao conteúdo das leis, a que o princípio da legalidade remete, fica também claro que não é tampouco válido qualquer conteúdo (*dura lex, sed lex*), não é qualquer comando ou preceito normativo que se legitima, mas somente aqueles que se produzem ‘dentro da Constituição’ e especialmente de acordo com sua ‘ordem de valores’ que com toda explicitude, expressem e, principalmente, que não atentem, mas que pelo contrário sirvam aos direitos fundamentais.¹⁰

Assim, resta evidente a importância do monopólio das funções legislativas do parlamento que significa a vontade popular de forma plural, considerando a forma da

⁸CF- Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁹Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

¹⁰Eduardo Garcia de Enterría- Revista de Direito Público, nº 86, fl. 6

composição das respectivas Casas. Atenta-se também que a lei deve obrigatoriamente conter os valores Constitucionais e não antagonizar com os direitos fundamentais. Nessa linha, o princípio da legalidade, demonstra-se elementar no estudo das imunidades parlamentares e compreensão do seu enquadramento à situação fática, nos termos do comando legal e preceitos constitucionais.

5.3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O instituto das Imunidades Parlamentares em si, traz algumas prerrogativas de tratamento em razão da função do cargo aos parlamentares diferente dos demais indivíduos da sociedade em situações específicas a serem detalhadas no decorrer do estudo. Seria esse tratamento legal diferenciado uma ofensa ao princípio da igualdade? Questionamento comum a se fazer, tendo em vista que tal princípio pressupõe que todos os cidadãos tenham igualdade perante a lei, desprovido de diferenciações sociais ou pessoais e constitui marca fundamental da Democracia, afastando privilégios.

Acerca dessas definições preliminares e o questionamento levantado acima, deve-se elucidar que as Constituições ao trazer a igualdade, tem seu reconhecimento apenas no sentido jurídico-formal, ou seja, igualdade perante a lei. Vejamos o disposto na Constituição:

Art. 5º- **Todos são iguais perante a lei**, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:¹¹

Nessa conjuntura, o doutrinador Geraldo Ataliba elucida:

Não teria sentido que os cidadãos se reunissem em república, erigissem um estado, outorgassem a si mesmos uma constituição, em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem, seja de modo direto, seja indireto, a violação da igualdade fundamental, que foi o próprio postulado básico, condicional, da ereção do regime. Que dessem ao estado – que criaram em rigorosa isonomia cidadã – poderes para serem usados criando privilégios, engendrando desigualdades, favorecendo grupos ou pessoas, ou atuando em detrimento de quem quer que seja. A res publica é de todos e para todos. Os poderes que de todos recebe devem traduzir-se

¹¹Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos. De nada valeria a legalidade, se não fosse marcada pela igualdade¹².

Assim, ante essas premissas e definições na compreensão do princípio da igualdade na República, podemos trazer alguns pontos que ajudará a sistematizar o instituto objeto de análise e servirá como eixo e direcionamento ao questionamento de eventual conflito entre as prerrogativas dadas aos parlamentares nas imunidades e a igualdade perante a lei entre todos os cidadãos como dispõe a Carta Magna.

Constata-se que a Constituição Federal de 1988, trata a questão da igualdade em dois aspectos distintos, no âmbito legal, a fim de se evitar arbitrariedades e tratamento irrazoável com discriminações despropositadas, porém, são lícitas e permitidas as diferenciações desde que tenha finalidade constitucional e abrigo no ordenamento jurídico e os valores que o compõe. Nesse contexto ensina o jurista Alexandre de Moraes:

[...] o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito [...]¹³.

Vê-se portanto, que os tratamentos normativos diferenciados são permitidos pela Constituição Federal, observadas as suas finalidades, como ocorre nas imunidades parlamentares, que tem por objetivo assegurar o livre exercício das funções parlamentares e manutenção da independência e harmonia entre os Poderes. Assim dizendo, não tem caráter de diferenciação pessoal nessa prerrogativa, pois se trata de imunidade em razão da função e se limita ao seu exercício, não tem condão de privilégio pessoal, portanto, sua existência em nada impede a submissão do legislador, da autoridade pública, intérprete e particular a esse princípio.

5.4 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE

O terceiro princípio que necessita de um detalhamento para compreensão em face da imunidade parlamentar é o princípio da responsabilidade, que de forma genérica e ampla, refere-se à uma ação ou omissão humana, trazendo uma série de

¹² Geraldo Ataliba- Instituições de direito público e república, fl. 175

¹³ Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 32ª edição. fl. 36. Editora Atlas

obrigações e deveres consigo. Considerando que somos agentes morais, as ações ensejam em responsabilizações e no Estado de Direito, o agente racional e autônomo constitui eixo das relações por meio de um pacto político. Desse modo, não há como conceber uma construção coletiva e convivência social sem a valoração das responsabilidades por parte do agente. De tal modo que a responsabilidade jurídica moderna presente na Carta Constitucional traz consigo um conjunto de valores políticos, sociais e éticos. Nesse diapasão, a responsabilidade política emana o sentido de funcionalidade do locutor e do local, em sentido amplo, implica no dever de prestação de contas, nas ações ou omissões praticadas pelo agente no exercício das suas funções nos respectivos cargos, sob a égide dos comandos constitucionais.

Pois bem, como esse princípio se coaduna com a imunidade parlamentar? Uma vez que prevê a irresponsabilização do sujeito na prática de um ato que ensejaria em responsabilização? A resposta a esse questionamento não é simples e necessita por parte do operador do Direito uma análise minuciosa desse instituto frente ao princípio da responsabilidade e o seu devido enquadramento. Sendo imprescindível que haja uma relativização, no sentido de analisar o instituto como garantidor do funcionamento do parlamento e não como salvo conduto para a prática de crimes, ou seja, deve ter um exame caso a caso, onde os votos, opiniões e palavras proferidas nas funções parlamentares são passíveis de responsabilização, ao passo que sem retirar a liberdade e independência do parlamento. Com isso, nota-se a importância de uma análise sistemática da Constituição expressando seu espírito através de um sopesamento da norma com os princípios em conjunto supracitados.

6. DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, NATUREZA E CARACTERÍSTICAS

A palavra imunidade tem presença inicial já no Império Romano, com origem do latim *immunitas, immunitatis*¹⁴, com significado no sentido de privilégio, regalias, desnecessidade de cumprimento de algum encargo, ou seja, quando um conjunto de pessoas possuíam proteção especial. Os chamados Tribuni Plebis que tinham como função a representação da plebe, também conhecidos como sacrossantos, traziam no

¹⁴Em Latim- *immunitas, immunitatis*- traduzida na língua portuguesa significa imunidade.

exercício de suas funções a inviolabilidade. Os reis, por exemplo, conferiam a determinados cargos da corte alguns privilégios, como no caso dos seus procuradores, que gozavam de proteção no trajeto de um reino para o outro e tinham também benefícios patrimoniais.

Já na Inglaterra surge ainda que de forma embrionária a *Imunidade Parlamentar*, no século XIV, no Reinado de Richard II. Onde o contexto estopim se deu por meio de uma denúncia votada pelo parlamento que indicava excessos de gastos do reinado, iniciada por um parlamentar chamado Thomas Haxey. Como consequência teve a condenação de morte decretada pelo rei, porém não foi levada a cabo devido à pressão realizada à época sobre ele, ensejando na concessão do perdão do real.¹⁵

Com isso, parte da doutrina credita esse evento como precursor de um movimento para a codificação da Lei de Liberdade de Discurso de 1689, diante de uma necessidade de afastar que episódios iguais pudessem ocorrer ao advento de novas críticas ao reinado.

Isto posto, com a publicação da *Bill of Rights* se consolidou a garantia da soberania do Parlamento e a liberdade dos parlamentares. Vejamos o disposto no seu artigo 9º: “que os discursos pronunciados nos debates do Parlamento não devem ser examinados senão por ele mesmo, e não em outro Tribunal ou sítio algum.”¹⁶

Ou seja, a competência de julgar os membros do parlamento era exclusiva do próprio parlamento. Porém, foi com a Revolução Francesa em 1789 que o instituto alcança um novo patamar, com advento do Estado Liberal e Constitucional, passando daí em diante por diversas modificações ao longo do tempo e ao serem incorporadas pelos diversos regimes no século XIX. Cada qual com seu contexto ideológico, jurídico e político.

Impende destacar, que esse instituto está presente em diversos países e seus respectivos ordenamentos jurídicos, comumente dividido em inviolabilidade parlamentar

¹⁵SCIANNELLA, Lucia G. Le immunità parlamentari profilis storici e comparativi.Torino: G. Giappichelli, 2011. p. 03.

¹⁶“That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”.

e irresponsabilidade parlamentar, servem de fundo para um amplo debate acerca da sua aplicabilidade prática e seus possíveis conflitos com as demais normas do texto constitucional.

Mais à frente, foi na Constituição Americana de 1787 que as imunidades parlamentares tiveram pela primeira vez disposição constitucional, com influência britânica. E posteriormente em 1791 o instituto também integra a Constituição Francesa.

Nesse sentido, percebe-se que imunidades parlamentares surgem de uma necessidade ao longo do tempo de fortalecimento da atividade parlamentar, passando por diversas modificações e aperfeiçoamento. Tem como objetivo central dar garantias e liberdade aos representantes do povo no desempenho de suas funções, tema esse, no Brasil, longe de ser pacífico, inclusive no Supremo Tribunal Federal que já teve entendimentos díspares.

7. DO PODER LEGISLATIVO

A Carta Magna prevê diversas prerrogativas e vedações no seu texto aos membros pertencentes do Poder Legislativo, isso numa tentativa de garantir o pleno funcionamento do parlamento, assegurando independência e liberdade.

O artigo 2º da Constituição Federal, consagra que são poderes do Estado, harmônicos e independentes entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Sendo esses poderes detentores de diversas funções, típicas e atípicas, munidos de soberania estatal para exercê-las.¹⁷

São funções típicas do Poder Legislativo: legislar e fiscalizar, ambas equiparadas no nível de importância, ao mesmo tempo que cabe ao Congresso Nacional elaborar as normas jurídicas, também compete a fiscalização nos termos do artigo 70 da Constituição. Vejamos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta,

¹⁷Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.¹⁸

A organização do poder legislativo se dá no sistema bicameral, ou seja, Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Nesse sentido, o Ilustre professor José Afonso da Silva leciona que:

No bicameralismo brasileiro, não há predominância substancial de uma câmara sobre a outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis.¹⁹

Desse modo, tem-se a Câmara dos Deputados como casa do povo, seus representantes são eleitos em todos os Estados da União e Distrito Federal, sendo cada um, a sua circunscrição eleitoral, com mandatos de quatro anos. Já o Senado Federal, é tido como a casa que representa os Estados, sendo composta por representantes dos Estados e do Distrito Federal, que são eleitos pelo povo em cada um dos Estados, três Senadores, com mandatos de oito anos, sendo renovados de quatro em quatro anos, por um e dois terços de forma alternada.

Os Deputados são eleitos por representação de forma proporcional, que visa assegurar ao parlamento uma representação proporcional ao número de votos destinados a cada legenda, nesse sentido acerca dessa temática o jurista Pinto Ferreira doutrina que:

[...] é um sistema através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um.²⁰

Já os Senadores são eleitos com base no sistema majoritário, ou seja, o candidato que obtiver a maior quantidade de votos é considerado vencedor, por maioria simples em um único turno.

As Casas do Congresso Nacional são responsáveis por elaborar regimentos de sua organização, evidenciando elemento básico da sua independência, tendo leis internas, sem sofrer interferências de outros órgãos. Constituindo fundamental

¹⁸Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

¹⁹Curso de Direito Constitucional Positivo - José Afonso da Silva. 37º Edição. fl. 514.

²⁰FERREIRA, Pinto. Código eleitoral. 3 ed. São Paulo: 1993. p 154.

componente assegurado pela Constituição de 1988 na atuação parlamentar (Artigos. 51, III e IV, e 52, XII e XIII).

A fiscalização é tida como função típica do Poder Legislativo, com classificação político-administrativo e financeiro orçamentário, sendo um tipo de controle parlamentar, onde o Legislativo pode questionar e interpelar atos do Poder Executivo, analisar e tomar medidas necessárias, inclusive instauração de investigações por meio de inquérito parlamentar. Assim sendo, o iminente jurista e doutrinador Alexandre de Moraes apregoa que:

O exercício dessa função constitucional típica por parte do Congresso Nacional abrange não somente as contas de entidades públicas no âmbito dos Poderes de Estado e do Ministério Público, mas também de todas as contas das pessoas físicas ou entidades públicas ou privadas que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária; e caracteriza-se pela natureza política, apesar estar sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas.²¹

As prerrogativas presentes no artigo 53, *caput*, §§ 2º, 3º, 4º e 5º da Constituição Federal asseguram imunidades aos parlamentares em razão da sua função constitucional, onde parte da doutrina também classifica como inviolabilidades.

8. ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS

No Título IV da Constituição Federal que trata da organização dos Poderes, assenta em seu capítulo I, seção V disposições do Poder Legislativo- Deputados e Senadores, tratando acerca das prerrogativas e vedações atinentes aos parlamentares, a fim de assegurar independência e liberdade através de um conjunto normativo qualificado como Estatuto dos Congressistas.

São inúmeros dispositivos presentes na Constituição acerca do Poder Legislativo: as imunidades parlamentares no aspecto material, artigo 53, *caput*, já no formal se faz presente no artigo 53, §§ 2º, 3º, 4º e 5º; as prerrogativas de foro no mesmo artigo 53, § 1º; acerca dos vencimentos, artigo 49, VII; as incompatibilidades,

²¹Direito Constitucional, 24º Edição. Editora Atlas. Alexandre de Moraes. Fl. 423

artigo 54; isenção do dever de testemunho, artigo 53, § 6º; e do serviço militar disposto no artigo 53, § 7º e 143.²²

Em síntese, é um conjunto de normas que instituem, direitos, incompatibilidades e prerrogativas, para que o Poder Legislativo e os parlamentares das respectivas Casas, consigam desempenhar suas funções dentro da legalidade e responsabilidade, de modo Republicano e Democrático, afastando o arbítrio e abuso de poder, assegurando harmonia, pressuposto elementar da Constituição Federal.

9. EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A constituição de 1824 do Brasil Império garantia ao Parlamento inviolabilidade pelos votos, palavras e opiniões que pronunciavam no exercício das suas funções. O parlamentar não podia ser preso durante o seu mandato, senão pela decisão da Câmara, exceto nos casos de prática de crime de pena capital em flagrante, além disso também havia previsão de suspensão ou não do membro ou do processo durante a legislatura. Disposições previstas no artigo 26, 27 e 28 da constituição de 1824. Vejamos:

Art. 26. Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções.

Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pôde ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital.

Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado fôr pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta á sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.²³

Adiante a Constituição de 1891, dispunha sobre imunidade formal e material tendo em vista que havia a inviolabilidade parlamentar pelas opiniões, votos e palavras, cumulativamente também não poderiam ser processados nem presos criminalmente sem que a Câmara autorizasse anteriormente, com a exceção dos

²²Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

²³Constituição Política do Império do Brazil (De 25 de Março de 1824)-
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm- Acesso em 10/09/2022

casos de flagrante em cometimento de crime inafiançável, com base no artigo 19 e 20 da Carta Constitucional de 1891. Observemos:

Art 19 - Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.

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

Já a Constituição de 1934 trazia também a inviolabilidade do parlamentar, desde que, no exercício do mandato, por palavras, opiniões e votos, versando tanto ao processo quanto à prisão, com extensão também ao suplente imediato do Deputado em questão. Tais disposições estavam no artigo 31 e 32 da Constituição em comento. Veja-se:

Art 31 - Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato.

Art 32 - Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do Deputado em exercício.

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

§ 2º - Em tempo de guerra, os Deputados, civis ou militares, incorporados às forças armadas por licença da Câmara dos Deputados, ficarão sujeitos às leis e obrigações militares.²⁴

Mais adiante, a Constituição de 1937 também previa as imunidades parlamentares no aspecto material e formal, porém trouxe algumas alterações com relação às anteriores, tendo em vista que permitia que os parlamentares fossem responsabilizados em casos de calúnia, estímulo público ao cometimento de crime, injúria, ofensa à moral pública e difamação. Assim, em casos de instigação à subversão violenta da ordem pública, social e independência da nação, podia alguma das Câmaras declarar vaga a cadeira do parlamentar, através da maioria dos votos, nos termos do artigo 42 e 43. Observemos:

²⁴Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 de Julho de 1934) - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm- Acesso em 10/09/2022

Art 42 - Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus membros poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável.

Art 43 - Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Parágrafo único - Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.²⁵

Já a Constituição de 1946 tinha previsão das imunidades parlamentares material e formal, porém com uma presença democrática tendo em vista que se tratando de crime comum, caso a licença para o processo criminal não tivesse resolução em 120 dias contados a partir da apresentação do pedido, deveria ser incluído na ordem do dia para discussão dos membros e votação. Previsões dispostas no artigo 44 e 45. Vejamos:

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

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

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

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

§ 3º Em se tratando de crime comum, se a licença para o processo criminal não estiver resolvida em 120 (cento e vinte) dias, contados da apresentação do pedido, este será incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado, independentemente de parecer.²⁶

Sucessivamente, a constituição de 1967 também previa o instituto das imunidades parlamentares no aspecto formal e material, com a inviolabilidade do membro, por suas opiniões palavras e votos, trazendo uma novidade, na previsão de um prazo de 90 dias para a concessão da licença, caso não fosse deliberado nesse prazo, deveria ser incluído na ordem do dia e assim mantido nas 15 sessões ordinárias

²⁵Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 10 de Novembro de 1937)- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm- Acesso em 10/09/2022

²⁶Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 18 de Setembro de 1946)- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm- Acesso em 10/09/2022

seguidas, em caso de inação, a licença seria concedida. O instituto tinha previsão no artigo 34. Observemos:

Art 34 - Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

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

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

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

§ 4º - A incorporação, às forças armadas, de Deputados e Senadores, ainda que militares, mesmo em tempo de guerra, depende de licença da sua Câmara, concedida por voto secreto.

§ 5º - As prerrogativas processuais dos Senadores e Deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial.²⁷

Cumpre destacar também que a Emenda Constitucional nº1, de 1969 e nº11 de 1978 em relação à Constituição de 1967 trouxe algumas modificações no instituto das imunidades parlamentares com a possibilidade de responsabilização dos parlamentares em caso de cometimento de crime de Segurança Nacional. Outra previsão era a necessidade do pronunciamento da Câmara sobre o pedido de licença no prazo de 40 dias contados a partir do recebimento, em caso de inércia e esgotamento desse prazo a licença era concedida. Na ocorrência de flagrante de crime inafiançável os autos deveriam ser submetidos à Câmara devida no prazo de 48 horas para autorização ou negativa da formação de culpa e sobre a prisão.

Isto é, na Constituição anterior de 1946, nos casos de crimes contra a Segurança Pública as imunidades eram preteridas, não sendo necessária licença da Câmara, inclusive podendo o Procurador-Geral da República analisar o caso e pugnar pela suspensão do mandato do parlamentar até a manifestação do STF.

Já a Constituição Federal de 1988 vigente até o momento, traz as previsões do instituto das imunidades parlamentares tanto formal, quanto material no artigo 53, com a novidade no caso de flagrante de crime inafiançável os autos deveriam ser

²⁷Constituição da República Federativa do Brasil de 1967-
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm- Acesso em 11/09/2022

entregues à Casa respectiva no prazo de 24 horas, para que, por meio de voto secreto da maioria dos membros, tivesse a deliberação da possibilidade da formação de culpa e autorização da prisão ou negativa. Veja-se o dispositivo na sua integralidade:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

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

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.²⁸

É indispensável mencionar que o artigo supramencionado que trata do instituto das imunidades parlamentares está com a redação atual dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001²⁹, que realizou modificações em relação ao texto inicial da constituinte. Onde a modificação ocorreu no “civil e penalmente” e inclusão de “quaisquer”, expandindo a proteção da imunidade material já que a redação inicial de “exercício do mandato” não ganhou adesão. Porém, isso é pano de fundo para amplo debate, tendo em vista que para a doutrina que alicerça o presente estudo, o parlamentar deve estar no desempenho de suas funções, sob pena de desvio de finalidade da norma constitucional.

²⁸Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

²⁹EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2001-
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm#art1-15/09/2022 Acesso em

Outra inovação da Constituição de 1988, na imunidade formal, é a positivação da suspensão da prescrição com o pedido de licença à Câmara, trazendo uma inovação do voto secreto na votação que trata sobre a prisão em flagrante dos membros parlamentares e inovou ao trazer a prerrogativa de foro aos parlamentares ao STF. Outro ponto de modificação significativa é que as imunidades passam a subsistir no estado de sítio.

10. IMUNIDADE MATERIAL E IRRESPONSABILIDADE PARLAMENTAR

Ao analisar o artigo 53, caput, que trata da inviolabilidade civil e penal dos parlamentares, também descrita como imunidade material, que implica no afastamento da responsabilidade penal, civil, política e disciplinar, por quaisquer de suas palavras, opiniões e votos, elucida o Ministro Celso de Mello, sobre a natureza jurídica da imunidade material:

[...] a imunidade material ou real, de causa justificativa (excludente da antijuridicidade da conduta típica), ou de causa de excludente da própria criminalidade, ou ainda, de mera causa de isenção de pena, o fato é que, nos delitos contra honra objetiva (calúnia e difamação) ou contra a honra subjetiva (injúria), praticados em do mandato parlamentar, tais condutas não são mais puníveis³⁰.

Ou seja, na atuação do parlamentar através de suas palavras, votos e opiniões, não se pode indicar indiscriminadamente crimes contra a honra, incitamento à violência, apologia ao crime, difamação e assim por diante, tendo em vista que nesses casos o fato deixa de ser típico, ocorrendo o afastamento da norma penal por consequência da incidência da norma constitucional, por meio da imunidade material.

Nesse sentido, não se deve ser confundida tal prerrogativa como privilégio de destinação de caráter pessoal, mas sim de cunho institucional que é conferida ao congressista em função da sua legislatura, *ratione numeris*.³¹

Veja-se que a amplitude da imunidade material consiste na atuação parlamentar, por meio das suas opiniões, palavras e votos, resguardando a sua

³⁰MELLO FILHO, José Celso. A imunidade dos Deputados Estaduais. 43/114. Justitia.

³¹Celso de Mello (RTJ 155/399).

responsabilização política, assim, impede a propositura da ação penal ou civil, de suma importância para o andamento dos trabalhos nas Casas Legislativas. Concede ampla liberdade de manifestação e irresponsabilidade funcional ao Congressista.

A imunidade material não pode ser renunciada pelo parlamentar por ser de ordem pública e tem pressupostos para afastamento da ilicitude da conduta do parlamentar que são: atos funcionais; eficácia temporal, sendo essa permanente ou absoluta de forma perpétua, tendo em vista que mesmo após o fim da legislatura o parlamentar não pode ser investigado.

A Irresponsabilidade parlamentar dentro do Estado Democrático de Direito objetiva a proteção da liberdade de atuação do congressista também sob a égide de uma valoração principiológica e normas que compõem a Constituição Federal. De modo que se faz também necessário elucidar o significado de liberdade: na natureza, significa a negativa das leis sociais. Já do ponto de vista da Sociedade é a negativa das leis naturais. A palavra liberdade, traz uma série de significações distintas a depender do autor, sua visão de mundo e sociedade, assim sendo, Montesquieu descreve:

Não há nenhuma palavra que tenha recebido as mais diferentes significações, e que tenha atingido os espíritos de tão diversas maneiras, do que a liberdade [...].³²

Em vista disso, ao falar de liberdade política Montesquieu complementa:

[...] nas democracias as pessoas parecem fazer o que elas querem; mas a liberdade política não consiste em fazer o que se quer [...].³³

A liberdade individual é apoderada pela soberania popular, onde a vontade coletiva passa a constituir os denominados direitos políticos de um povo que é a composição de um sistema de atos individuais regidos pela unidade do Ordenamento Jurídico. Tal unidade é de suma importância para compreender a imunidade

³²MONTESQUIEU. De l'Esprit des Lois. Paris, Firmin Didot Frères, 1872, p. 108. “il n'y a point de mot qui ait reçu plus de différentes significations, et qui ait frappé les esprits de tant de manières, que celui de liberté (...)"

³³MONTESQUIEU. De l'Esprit des Lois. Paris, Firmin Didot Frères, 1872, p. 108. “Il est vrai que dans les démocraties le peuple paraît faire ce qu'il veut; mais la liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut”

parlamentar, sua finalidade e alcance em uma sociedade democrática, necessário para que não haja excesso nem abuso de poder.

Por conseguinte, a irresponsabilidade parlamentar pode ser observada subjetivamente como liberdade de expressão, opinião, tem um juízo valorativo. E de forma objetiva como o dever de fiscalização, denúncia e informação. Nota-se, portanto, a importância da sua função na atividade parlamentar.

Para melhor compreensão é também necessário trazer ao presente estudo o conceito de “opinião” no qual se refere o dispositivo em comento (art. 53, caput), que é tudo aquilo por escrito ou oral destinado a uma elucidação de vontade do parlamentar. Ou seja, deve-se ter congruência com a atuação do congressista, não alcançando toda manifestação de opinião. Nesse sentido, observa o Ministro Edson Fachin:

[...] a imunidade material conferida aos parlamentares **não é uma prerrogativa absoluta**. Restringe-se a opiniões e palavras externadas, dentro ou fora do recinto do Congresso Nacional, mas no ou em razão do exercício do mandato. Prevalece, portanto, a compreensão de que a imunidade parlamentar do artigo 53 da Constituição da República é propter officium, **não se estendendo para opiniões ou palavras que possam malferir a honra de alguém quando essa manifestação estiver dissociada do exercício do mandato.**³⁴

Em suma, ficam excluídas as manifestações que não observam pertinência com o exercício do mandato parlamentar, trazendo uma limitação da irresponsabilidade parlamentar na imunidade material.

11. IMUNIDADE FORMAL E INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR

A imunidade formal assegura ao parlamentar o impedimento da prisão ou manutenção e a prevê a possibilidade de sustação do andamento da ação penal nos crimes efetuados após a Diplomação, em outros termos, há uma dupla imunidade formal. A nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 35 de 2001 já mencionada, alterou a redação da Constituinte na parte processual, porém manteve em relação à prisão na imunidade formal.

³⁴STF- 1º T- Inquérito nº 4.088 DF, relator Ministro Edson Fachin, 1/12/2015

Desse modo, a imunidade formal no tocante à prisão, abarca tanto a penal quanto a civil, impedindo, tanto sua decretação, quanto sua execução, com exceção nos casos de flagrante de crime inafiançável. Isso significa que nos casos de prisão civil permitidos pela Constituição como devedor de alimentos e depositário infiel, o parlamentar que incorrer nesses crimes não poderá ter sua prisão decretada.

Nessa perspectiva, não poderá o parlamentar sofrer ato de privação de liberdade, de natureza penal ou civil, porém de forma excepcional, em situações de flagrante por crime inafiançável a manutenção dessa prisão deve ser autorizada pela respectiva Casa com votação nominal, ostensiva pela maioria para a formação de culpa. Ressalta-se que, na redação original da constituinte, havia a disposição da necessidade de voto secreto em situações de prisão em flagrante, que fora revogada pela Emenda Constitucional Nº 35 de 2001, sob o fundamento do princípio da publicidade.

Assim, em crimes praticados antes da diplomação não haverá a aplicação da imunidade formal, podendo o parlamentar ser processado durante seu mandato, bem como ser julgado pelo STF. Já nos casos de crimes praticados após a diplomação o parlamentar pode ser processado durante a sua legislatura, sem que haja necessidade de autorização prévia, ainda, se algum partido com representação na Casa requerer, poderá através de votação nominal e ostensiva por maioria dos votos haver a suspensão da ação penal, que acarretará também na suspensão da prescrição, com duração possível até o término do mandato.

Nesse sentido, a imunidade formal possui uma limitação temporal que é somente durante o exercício do mandato, que para esses efeitos mencionados, se inicia após a diplomação. Acerca deste termo de incidência, exara o eminentíssimo Alexandre de Moraes:

A diplomação consiste, portanto, 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.³⁵

³⁵Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 32^a edição. Fl. 478. Editora Atlas.

Num contexto atual de Estado Democrático de Direito com a Separação dos Poderes, independência e soberania do parlamento, a inviolabilidade é modalidade essencial para que os demais poderes, como Executivo e Judiciário, não intervenham no Legislativo, através de ações judiciais e cause um desequilíbrio.

O parlamentar poderá ser processado pelo Judiciário, sem que haja autorização da casa respectiva, porém deve ser comunicada, podendo ser sustada ou não através de votação pelo parlamento. Com efeito, há hipóteses em que não poderá ser sustado o andamento do processo, sendo elas: situações onde o parlamentar foi reeleito, onde deve ser revogada a sustação anterior do primeiro mandato, independentemente de requerimento ou pedido, dando ciência ao Judiciário; Outra exceção a essa inviolabilidade do parlamentar é no caso de recebimento de denúncia pelo Supremo Tribunal Federal pela suspeita da prática de crime contra a ordem pública ou segurança nacional e de corrupção a Casa legislativa não pode sustar, apenas votar uma moção não vinculativa, como forma de um parecer ao Judiciário contra ou a favor do andamento, tendo em vista que se trata de processos que demandam urgência e grande relevância nacional.

Nota-se que na inviolabilidade parlamentar de pena privativa de liberdade, em regra, o congressista não pode ser preso senão em situações de flagrante delito por crime inafiançável, com autorização da respectiva casa, porém há exceção, em que não é necessário o flagrante em circunstâncias que o parlamentar incorrer em crime contra a ordem pública e/ou segurança nacional ou crime de corrupção, com julgamento tramitado em 2º grau de jurisdição ou votado pelo STF, devendo ser comunicado a respectiva Casa Legislativa que irá suspender o mandato do parlamentar, assumindo o suplente de forma temporária. É importante destacar que os requisitos para tal exceção deve estar caracterizados como dispõe a lei em caso de prisão preventiva ou temporária, disposto no artigo 283, 311, 312,313 do CPP.³⁶ Já nos casos de prisão definitiva transitada em julgado o parlamentar deverá perder o mandato, assumindo o suplente de modo definitivo. Lembra-se que se trata de uma exceção, não cabendo interpretações extensivas.

³⁶Código de Processo Penal- Decreto-Lei Nº 3.689, De 3 De Outubro De 1941

Por fim, a inviolabilidade de testemunho dos parlamentares, onde Deputados e Senadores não são obrigados a testemunhar sobre temas no qual receberam informações em virtude do exercício do mandato. Também ficam desobrigados a prestar testemunho sobre informações dadas em decorrência do mandato, preservando as pessoas que confiaram as informações. Salvo nessas hipóteses, os parlamentares estão obrigados a prestar testemunho como qualquer outro cidadão, nos termos da Carta Constitucional.

12. PRERROGATIVA DE FORO EM RAZÃO DA FUNÇÃO

A prerrogativa de foro é importante para mitigação de possíveis interferências do Poder Judiciário no Legislativo, prejudicando o funcionamento do Parlamento, através de ações judiciais garantem também que os parlamentares tenham julgamento diretamente no STF. Porém, parte da doutrina é contrária a manutenção dessa prerrogativa de foro por entenderem que fere o princípio constitucional da igualdade e porque a indicação dos membros do Supremo Tribunal Federal é feita pelo chefe do Executivo, o Presidente da República, trazendo algum tipo de contaminação política nessas decisões.

Contudo, a prerrogativa de foro em razão da função está disposta no artigo 53, § 4º relacionado com o artigo 102, inciso I, b da Constituição Federal, estendendo, portanto, aos crimes comuns. Assim, a competência no que diz respeito a prerrogativa de foro deve se a ter a atualidade do mandato, assim explica o abalizado Alexandre de Moraes:

Tratando-se de crime comum praticado pelo parlamentar na vigência do mandato, seja ou não relacionado com o exercício das funções congressuais, enquanto durar o mandato, a competência será do Supremo Tribunal Federal.³⁷

Nessa linha, uma vez encerrado o mandato, também estará cessada tal prerrogativa, devendo submetidos à justiça comum de 1º grau, ou seja, aplica-se a regra da atualidade do mandato. Em caso de reeleição do parlamentar segue sob competência do Supremo Tribunal Federal.

³⁷Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 32ª edição. Fl. 482. Editora Atlas

13. IMUNIDADES PARLAMENTARES DOS VEREADORES

Embora o presente estudo não tenha como objetivo tratar de forma detalhada acerca das imunidades dos Vereadores, por bem é proveitoso trazer de forma concisa essa prerrogativa que também alcança à nível municipal aos vereadores no desempenho do mandato e em função dele. Nesse caso, tem previsão Constitucional no artigo 29, VIII da Constituição. Vejamos:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;³⁸

Nesse mesmo sentido, em julgado recente em sede de Repercussão Geral (RE-600063/SP) o Supremo Tribunal Federal sedimentou entendimento de que os vereadores possuem inviolabilidade civil e penal nos termos do artigo supramencionado.³⁹

14. JUSTIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

O princípio da igualdade foi adotado pela Constituição Federal de 1988, onde todos os cidadãos passam a ter tratamento de igualdade pela lei nos ditames e critérios da mesma. Tendo em vista que o tratamento desigual em casos desiguais é necessário desde que observado à medida em que se desigualam, sendo vedadas as diferenciações absurdas e arbitrárias. Nesse sentido, a interpretação constitucional das imunidades parlamentares, devem observar o seu caráter finalístico e teleológico como praxe na hermenêutica. Assim, notadamente em razão das funções estatais e do desenho institucional da República brasileira, com Separação dos Poderes que pressupõe funções soberanas ao mesmo, legitima de forma ‘*sine qua non*’⁴⁰, que os membros desses poderes tenham tratamento diferenciado, em face do princípio da

³⁸Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

³⁹Recurso Extraordinário- 600063/SP, 25/02/2015

⁴⁰“*Sine qua non*”- Expressão utilizada para representar o significado de: condição essencial, indispensável, fator.

igualdade. Onde uma premissa não exclui a outra, desde que tenha uma razão lógica e seja compatível com o arcabouço constitucional.

Com base nisso, o legislador constituinte ao dispor sobre as imunidades parlamentares, coloca sob condição de análise sua função como agente político e em razão dela, visando exatamente resguardar o princípio da igualdade, irresponsabilidade, da separação dos poderes e da liberdade supramencionados. Nesse contexto, também é de extrema importância, não só ao intérprete, mas também ao agente público, que sua função e as prerrogativas que o acompanham não seja privilégio pessoal e não lhe confere poder absoluto para cometer arbitrariedades e abuso de poder. Assim demonstram os ilustres doutrinadores portugueses Moreira e Canotilho:

Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (Verfassungstrue na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma deontologia política, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido de responsabilidade de Estado (statesmanship).⁴¹

15. PROTEÇÃO ADICIONAL AO PARLAMENTAR NA LIBERDADE DE EXPRESSÃO-NEXO DE CAUSALIDADE

A liberdade de expressão está contida no artigo 5º, IV e IX da Constituição Federal, de uso de todos, assegurada no aspecto positivo quando exteriorizada e no aspecto negativo referente ao impedimento da censura. Veja o dispositivo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

⁴¹CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital, Os poderes do presidente da República, Coimbra, 1991, p. 71

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;⁴²

Nesse sentido, a liberdade de pensamento e expressão é assegurada pelo texto constitucional como demonstrado acima, seus eventuais abusos podem e devem ser passíveis de análise do Poder Judiciário, apesar de norma fundamental, não é direito absoluto. Quando se trata da liberdade de expressão dos Parlamentares no exercício da atuação funcional, a interpretação deve ser extensiva, adicional, em razão da investidura das imunidades. Assim, a livre expressão, sempre contestada e quando se trata de embate político, causa uma celeuma enorme. Sobre isso, o Ministro Dias Toffoli exara:

A regra do art. 53, caput, da CR confere ao parlamentar uma proteção adicional ao direito fundamental, de todos, à liberdade de expressão, previsto no art. 5º, IV e IX, da CR. Mesmo quando evidentemente enquadráveis em hipóteses de abuso do direito de livre expressão, as palavras dos parlamentares, desde que guardem pertinência com a atividade parlamentar, estarão infensas à persecução penal.⁴³

O nexo de causalidade deve estar caracterizado na ação do parlamentar e o exercício de sua função para que possa fazer valer o uso da prerrogativa. Essa extensão é necessária para o bom funcionamento do parlamento no seu papel fiscalizador, onde por vezes o embate político ocorre acaloradamente. Assim, o limite dessa ampliação deve a ocorrência de manifestações demasiadamente arbitrárias e contrárias à ordem constitucional posta, despropositada do parlamento, preponderando primeiro o controle interno do Legislativo e de forma subsidiária o Poder Judiciário.

16. CONTROLE INTERNO DAS CASAS LEGISLATIVAS

A forma de organização dos Poderes, pressupõe o controle externo de um Poder controlando o outro, mas também o controle interno, onde o próprio Poder realiza, por meio dos seus órgãos e comissões. Desse modo, a própria administração pública está incumbida de realizar um encadeamento de ações, com procedimentos

⁴²Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

⁴³STF - Pet: 8781 DF, trecho da decisão do Ministro DIAS TOFFOLI- 16/10/2020.

e medidas apoiado em normas previamente estabelecidas. Nesse sentido, dispõe o ilustre Luciano Ferraz:

Controle interno, por sua vez, designa organismos incumbidos de realizar, em harmonia com Órgãos de Controle Externo (Tribunais de Contas e Poderes Legislativos), a fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública em amplo sentido (art. 70 c/c 74 da Constituição). Tais órgãos detêm competência *ratio materiae* parelha à dos órgãos de Controle Externo, mas não possuem atribuições de julgamento administrativo e de coerção. É dizer: os órgãos do Controle Interno são órgãos de fiscalização, mas a apreciação final e o uso das sanções em face das ilegalidades detectadas afiguram-se incumbência constitucionalmente afeta aos órgãos de Controle Externo, fundamentalmente os Tribunais de Contas, e à própria Administração Pública (autotutela e correição disciplinar)⁴⁴

Deve ser realizado em todos os setores e níveis do Setor Público zelando pelo interesse público, sempre com perspectiva de controle jurisdicional. Isso permite que haja um controle por meio de comissões dotadas de isonomia e independência, evitando excessos, abusos e desvio de finalidade por parte do agente.

No Poder Legislativo, são funções próprias a de legislar e fiscalizar, as impróprias a de administrar, podendo por exemplo, realizar um julgamento político de um congressista que pratique a quebra de decoro parlamentar, com atuação do Conselho de ética.⁴⁵

Constitui importante engrenagem institucional de controle e fiscalização da atuação do parlamentar, em linhas gerais, o procedimento de cassação em casos de práticas que atentam ao limite constitucional das imunidades parlamentares com a quebra de decoro são, em síntese: o presidente instaura o processo e designa relator escolhido em lista tríplice por sorteio ; o relator notifica o acusado que possui 10 dias úteis para apresentar defesa; posteriormente a defesa apresentada o relator procederá com a instrução no prazo de 40 dias úteis e terá o prazo de 10 dias para apresentar parecer final; com as investigações finalizadas será demandado a aprovação do parecer; por fim, uma vez concluído o processo, o parlamentar acusado

⁴⁴ FERRAZ, Luciano. A César o que é de César: Contornos e perspectivas do Controle Interno da Administração Pública. *Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina. Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina*, p. 43.

⁴⁵"O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, criado em outubro de 2001, é o órgão encarregado do procedimento disciplinar destinado à aplicação de penalidades em casos de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar..."- <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro>- Acesso em 02/10/2022

tem a possibilidade de recorrer a Comissão de Constituição e Justiça que tem o prazo de cinco dias para julgar a pertinência do recurso, se foi antirregimental e/ou inconstitucional.

O Código de ética da Câmara e a Legislação do Conselho de Ética do Senado menciona que as imunidades asseguradas pela CF e pelo regimento interno são institutos que garante a defesa do Poder Legislativo⁴⁶. E ao tratar dos deveres fundamentais, dos atos incompatíveis e atentatórios ao decoro parlamentar. Assevera em compêndio que são deveres fundamentais do Deputado e Senador: respeitar e cumprir a Constituição Federal e as normas internas; zelar e valorizar as instituições democráticas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo, promovendo o interesse nacional; exercer as funções com respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé e probidade;⁴⁷

Essas disposições em conformidade com a Constituição Federal demonstram que o Poder Legislativo através da administração interna é competente para apreciar as condutas dos seus parlamentares que incorrem em cometimento de crime. Todavia, isso não significa que o controle externo por meio do Poder Judiciário seja desnecessário, contanto que observado a independência e separação dos poderes como preconiza a Carta Maior.

⁴⁶ Código de ética da Câmara dos Deputados- “Art. 2º As imunidades, prerrogativas e franquias asseguradas pela Constituição Federal, pelas leis e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados aos Deputados são institutos destinados à garantia do exercício do mandato popular e à defesa do Poder Legislativo.”

⁴⁷ Código de ética da Câmara dos Deputados- Art. 3º São deveres fundamentais do Deputado: II – respeitar e cumprir a Constituição Federal, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional; III – zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas e representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo; IV – exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade; RESOLUÇÃO Nº 20, DE 1993: Art. 2º São deveres fundamentais do Senador: I – promover a defesa dos interesses populares e nacionais; II – zelar pelo aprimoramento da ordem constitucional e legal do País, particularmente das instituições democráticas e representativas, e pelas prerrogativas do Poder Legislativo; III – exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular; Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar: I – o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

17. JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

- O primeiro julgado para análise é em relação às imunidades dos vereadores, mostra-se conveniente trazer e detalhar o Recurso Extraordinário que pacificou o entendimento à nível municipal ao decidir sobre o tema 469 da repercussão geral, que deu provimento ao recurso. Observemos o RE 600063/SP:

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) que havia condenado o recorrente ao pagamento de R\$ 45.000,00, a título de danos morais por ofensas manifestadas enquanto vereador de Tremembé a ex-vereador do mesmo Município, durante sessão da Câmara de vereadores⁴⁸:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INVIOABILIDADE CIVIL DAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS DE VEREADORES. PROTEÇÃO ADICIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. AFASTAMENTO DA REPRIMENDA JUDICIAL POR OFENSAS MANIFESTADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Vereador que, em sessão da Câmara, teria se manifestado de forma a ofender ex-vereador, afirmando que este “apoiou a corrupção [...], a ladroeira, [...] a sem-vergonhice”, sendo pessoa sem dignidade e sem moral.
2. Observância, no caso, dos limites previstos no art. 29, VIII, da Constituição: manifestação proferida no exercício do mandato e na circunscrição do Município.
3. A interpretação da locução “no exercício do mandato” deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate político.
4. Embora indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, respeitados os limites trazidos pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial. Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando a assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia.
5. A ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo.
6. Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos.

A controvérsia cinge em demonstrar se cabe imunidade parlamentar ao caso ementado, em razão do teor das palavras proferidas. Decidiu o Supremo Tribunal

⁴⁸<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8453163-06/10/2022>

Federal em acatar o presente recurso, indicando que não cabe controle ao Poder Judiciário frente à essa situação. Veja o trecho do voto da eminent Luiz Fux:

[...] a garantia da imunidade parlamentar representaria muito pouco se cada juiz pudesse aquilatar, segundo o seu padrão de decência e polidez, o grau de civilidade dos termos utilizados pelos representantes eleitos pelo povo.

Complementa de forma categórica:

Deve ser ressaltado que, ante o tom categórico com que reconhecida a imunidade parlamentar, não cabe ao Poder Judiciário avaliar se as palavras, votos ou opiniões proferidas pelo membro do Poder Legislativo “ultrapassam o limite do bom senso” [...].

Esse é um ponto central a ser suscitado, sobre a liberdade de expressão no caso específico do parlamentar no exercício da sua função, que tem o direito estendido em razão da particularidade do cargo em que ocupa e do próprio desenho institucional de uma República Federativa, que tem como princípio a Separação dos Poderes e nele o controle externo deve estar limitado pela Constituição. Interferências demasiadas, podem ensejar em ativismo judicial, pois o juiz teria que a todo momento estar valorando os termos utilizados e a elegância das palavras proferidas. Percebe o risco e a insegurança jurídica que tal interpretação pode causar?

O Ministro Gilmar Mendes ao proferir seu voto assentou:

[...] o comportamento do ora recorrente – que era , então, à época dos fatos, Vereador – subsume-se, inteiramente, ao âmbito da proteção constitucional fundada na garantia da imunidade parlamentar material, em ordem a excluir, na espécie, a responsabilidade penal do parlamentar municipal em referência, eis que incidente, no caso, a cláusula de inviolabilidade inscrita no art. 29, inciso VIII, da Constituição da República, **considerada a circunstância de que o questionado discurso parlamentar foi proferido no exercício do mandato legislativo, no próprio recinto da Câmara de Vereadores e “na circunscrição do Município”**.

Destaca-se que o Ministro Relator Marco Aurélio foi o único voto divergente, entendendo que não havia correlação do caso concreto entre as manifestações e o exercício das funções legislativas, assim proferiu o eminent relator:

Por considerar que a inviolabilidade dos Vereadores exige a correlação entre as manifestações e o desempenho do mandato, tenho como não configurada violência ao artigo 29, inciso VIII, da Lei Básica Federal, razão por que desprovejo este recurso extraordinário.⁴⁹

⁴⁹Voto do Relator Marco Aurélio- 25/02/2015, RE600.063/SP

Destarte os Vereadores são dotados de imunidade parlamentar de forma mitigada, pois somente em relação a opiniões, palavras e votos no exercício da legislatura e na circunscrição do Município.

- A controvérsia nesse segundo julgado refere-se ao alcance da responsabilidade civil na garantia da imunidade parlamentar em sentido material. Trata-se de um agravo de Instrumento (AI 401.600 / DF) que foi improvido, assim ementado:

EMENTA: IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL (INVOLABILIDADE). DECLARAÇÕES DIVULGADAS PELO BOLETIM DIÁRIO DA SESSÃO PLENÁRIA DA CÂMARA LEGISLATIVA E ENTREVISTAS JORNALÍSTICAS PUBLICADAS PELA IMPRENSA LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DE MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO. PRESSUPOSTOS DE INCIDÊNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRÁTICA "IN OFFICIO" E PRÁTICA "PROPTER OFFICUM". RECURSO IMPROVIDO. - A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, "caput") exclui a possibilidade jurídica de responsabilização civil do membro do Poder Legislativo, por danos eventualmente resultantes de suas manifestações, orais ou escritas, desde que motivadas pelo desempenho do mandato (prática "in officio") ou externadas em razão deste (prática "propter officium"), qualquer que seja o âmbito espacial ("locus") em que se haja exercido a liberdade de opinião, ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa, independentemente dos meios de divulgação utilizados, nestes incluídas as entrevistas jornalísticas. Doutrina. Precedentes. - A EC 35/2001, ao dar nova fórmula redacional ao art. 53, "caput", da Constituição da República, explicitou diretriz, que, firmada anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 177/1375-1376, Rel. Min. SEPÚLVEDA AI 401.600 / DF 2 PERTENCE), já reconhecia, em favor do membro do Poder Legislativo, a exclusão de sua responsabilidade civil, como decorrência da garantia fundada na imunidade parlamentar material, desde que satisfeitos determinados pressupostos legitimadores da incidência dessa excepcional prerrogativa jurídica. - Essa prerrogativa político-jurídica - que protege o parlamentar em tema de responsabilidade civil - supõe, para que possa ser invocada, que exista o necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício legislativo, de outro. Doutrina. Precedentes. - **Se o membro do Poder Legislativo, não obstante amparado pela imunidade parlamentar material, incidir em abuso dessa prerrogativa constitucional, expor-se-á à jurisdição censória da própria Casa legislativa a que pertence** (CF, art. 55, § 1º). Precedentes: Inq 1.958/AC, Rel. p/ o acórdão Min. CARLOS BRITTO (RTJ 194/56, Pleno) - RE 140.867/MS, Rel. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA (Pleno).

Nota-se que no trecho da ementa grifado acima, o Ministro Celso de Mello, rememora a natureza jurídica do Instituto das Imunidades Parlamentares, bem como a essência e Independência do Parlamento Inglês que nos inspirou no *Bill of Rights*. Apesar de já mencionado na abertura do estudo, cumpre destacar novamente o

descrito no artigo 9º “que os discursos pronunciados nos debates do Parlamento não devem ser examinados senão por ele mesmo, e não em outro Tribunal ou sítio algum.”

Assim, cabe a respectiva Casa realizar essa apuração e tomar as medidas que achar conveniente e necessárias contra o Parlamentar, evitando uma interferência perigosa e excessiva de um Poder sobre o outro, preservando o controle externo que não se faz prudente nessas situações, valorizando o controle interno dos Poderes e suas respectivas capacidades de auto-organização e regulação, exercida no bojo da Constituição.

- Seguindo, o terceiro julgado que vamos demonstrar é uma Queixa Crime ajuizada por um Deputado Federal em face de outro Deputado, em razão de um discurso proferido nas suas redes sociais do Facebook. Vejamos:

(STF - Pet: 8781 DF XXXXX-66.2020.1.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/10/2020, Data de Publicação: 19/10/2020) Trata-se de queixa-crime ajuizada pelo Deputado Federal Samuel Moreira da Silva Júnior em desfavor do também Deputado Federal José Guilherme Negrão Peixoto, pela alegada prática dos crimes descritos nos artigos 139 e 140 c/c artigo 141, inciso III, do Código Penal, cometidos por meio de discurso disponibilizado em sua rede social Facebook, em 22.01.2020.⁵⁰

Nota-se que nesse caso, a ação em questionamento na presente demanda foi praticada fora do ambiente da Casa Legislativa, em uma rede social. Nessa linha, ao proferir a decisão, indicou o ilustre Ministro Dias Toffoli:

[...] as expressões ofensivas, quando proferidas fora da Casa Legislativa, devem guardar, para o reconhecimento da imunidade parlamentar material, relação com o exercício do mandato ou mesmo com a condição de parlamentar, não se exigindo o mesmo rigor de pertinência temática quando exaradas no seu interior. Na espécie, ainda que proferidas fora da Casa Legislativa, faz-se necessário o exame das falas do querelado no contexto de embate político, porquanto ambos são Deputados Federais eleitos pelo Estado de São Paulo e estão, dessa maneira, sujeitos a críticas, ínsitas à atividade pública que exercem.

Ou seja, ainda que as ações praticadas pelo parlamentar não tenham sido realizadas no espaço territorial da Casa Legislativa, as imunidades parlamentares o acompanham, até mesmo nas redes sociais, que nos tempos atuais são ferramentas indispensáveis no âmbito político, desde que esteja caracterizada a relação com o exercício do mandato.

⁵⁰<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1154748524/inteiro-teor-1154748550> -Acesso em 09/10/2022

- O quarto e último entendimento a ser trazido para análise é talvez o mais polêmico, onde o Supremo Tribunal Federal teve entendimento diferente dos anteriores, e data máxima venia equivocada. Vejamos a ação penal 1.044-DF:

Ementa: AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. NÃO INCIDÊNCIA DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU DE IMUNIDADE PARLAMENTAR (ART. 53, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NAS HIPÓTESES DE PROPAGAÇÃO DE DISCURSOS DE ÓDIO, IDÉIAS CONTRÁRIAS À ORDEM CONSTITUCIONAL E AO ESTADO DE DIREITO. INEXISTÊNCIA DE ABOLITIO CRIMINIS. DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCADA MATERIALIDADE E DA AUTORIA DELITIVAS. CONDENAÇÃO PELOS DELITOS PREVISTOS NO ART. 18 DA LEI 7.170/83 (ULTRATIVIDADE BENÉFICA) – CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA COM O ART. 359-L DO CÓDIGO PENAL – E ART. 344 DO CÓDIGO PENAL. PRELIMINARES AFASTADAS. AÇÃO PENAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS ENQUANTO DURAREM OS EFEITOS DA CONDENAÇÃO (ART. 15, III, DA CF/88). PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR (ART. 55, VI E § 2º, DA CF/88 E ART. 92 DO CÓDIGO PENAL).⁵¹

De início, cumpre destacar que, como já demonstrado exaustivamente durante toda a pesquisa, um Deputado só pode ser preso em caso de flagrante delito por crime inafiançável devendo ser validada logo em seguida a prisão pela Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 53, §2º, da Constituição Federal, o que não foi observado, primeiro porque não houve estado de flagrante e segundo que houve primeiro uma audiência de custódia e só depois foi realizada a análise por parte da respectiva Casa.

O eminentíssimo relator Alexandre de Moraes, aduz ainda que:

A garantia constitucional da imunidade parlamentar material **somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa ou que sejam proferidas em razão desta**, não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas.

Nesse sentido, entendo ser uma interpretação equivocada, uma vez que o Deputado estava realizando uma manifestação política em relação aos Ministros do STF, restando evidente o nexo de causalidade com a sua função. Porém ressalto em que pese essa relação das ações do parlamentar com o exercício funcional, entendo com a devida vênia que a imunidade parlamentar material não tem incidência por outra razão, sendo ela: o ataque do Deputado ao Estado de Direito quando incita o povo a entrar no STF e agrida um de seus Ministros; aduz em compêndio que o STF e a

⁵¹<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP1044ementa.pdf>- Acesso 17/10/2022

Justiça Eleitoral não vão mais existir. Caracterizando de forma flagrante a subversão da ordem constitucional. Nesse sentido, o Deputado ultrapassa o limite da liberdade de expressão ainda que ampliada, excedendo o alcance da prerrogativa da imunidade.

Nessa linha, pontua assertivamente Alexandre de Moraes:

A liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito.

Em suma, a Constituição que é garantidora das liberdades, não pode ser invocada sob o pretexto da utilização do direito à liberdade de expressão em discursos que em sua essência de forma incontestável pregam a destruição do Estado Democrático de Direito (CF, artigos 5º, XLIV; e 34, III e IV), contradição que ultrapassa a razoabilidade e o limite legal.

18. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imunidade parlamentar é um instituto bastante complexo que demanda uma análise aprofundada tanto doutrinária quanto dos comandos normativos Constitucionais e legislações de regimento interno das Casas respectivas para que se possa realizar uma hermenêutica que preserve a sua natureza jurídica, finalidade, aplicando os princípios constitucionais em atenção ao Estado de Direito.

Nesse sentido, o presente estudo procurou determinar a limitação dessa prerrogativa fixada no texto Constitucional, abordando os pontos polêmicos e posições doutrinárias, bem como decisões correlatas do Supremo Tribunal Federal, com exemplos de casos práticos de uso das imunidades dentro da legalidade e de condutas que excederam o escopo constitucional.

A imunidade Parlamentar é de suma importância no desenho institucional de uma República Federativa que se pauta pela Independência e Separação dos Poderes, prezando pela autonomia e força do Parlamento, creditando no desempenho funcional dos parlamentares papel essencial na defesa da soberania popular e nacional. Não deve tal prerrogativa ser vista em nenhuma hipótese como fundamento

para o cometimento de crime e ações atentatórias ao ordenamento jurídico posto. Mas sim, como um garantidor do livre desempenho do parlamento.

Por vezes, o embate político é dotado de discussões acaloradas que podem ser consideradas por alguns como excessos ou por outros como próprias do ambiente de debate público. Veja-se que há um julgo moral e ético a ser valorado quando se trata da livre manifestação e sua caracterização como criminosa ou dentro da estrita legalidade.

A liberdade de expressão em razão da função do parlamentar é ampliada, estendida, por razões inerentes ao desempenho do mandato, principalmente na fiscalização e denúncia que exige uma postura combativa tendem a sofrer pressões das mais diversas, de setores econômicos, sociais, dos Poderes Executivo e Judiciário. Por isso se faz tão necessário a presença de prerrogativas como as imunidades que visam proteger e atenuar essas pressões, permitindo segurança e autonomia na defesa do interesse nacional.

É comum no debate público nos depararmos com afirmações negativas sobre as imunidades parlamentares, onde argumentam que contribui para impunidade e dão um salvo conduto para o cometimento de crime por parte dos agentes políticos, que gozam de ‘privilégios’ em detrimento das demais pessoas, ferindo o princípio da igualdade da Constituição.

Dante disso, o presente estudo busca demonstrar o equívoco de tal afirmação, elucidando o contexto histórico que deu surgimento a esse instituto, dimensionando sua importância e natureza, que são elementares num Estado de Direito que se pauta na Democracia. Nesse sentido, não podem ser considerados privilégios pessoais, mas sim uma prerrogativa limitada ao período mandato, com início após sua diplomação, desde presente o nexo de causalidade da manifestação com o exercício do cargo, nos termos da Carta Maior.

Dante dessas premissas, resta evidente que essa prerrogativa não é absoluta, segue ditames normativos e deve ser objeto de apreciação jurisdicional, sempre que necessário, seja pelo poder judiciário ou pelo próprio legislativo.

Nesse ponto específico, é necessário realizar uma ampla reflexão sobre as consequências de interferências excessivas do Poder Judiciário no Poder Legislativo, que ao realizar esse controle externo demasiadamente trazem tensionamentos e desequilíbrios entre os poderes, e nesses casos, retiram do Legislativo a sua autonomia e independência.

Não obstante, o poder legislativo tem competência de apuração de eventuais condutas de parlamentares que venham a ultrapassar o limite legal por meio de um controle interno. Não à toa, possui regimentos internos com uma série de obrigações e deveres que os congressistas devem observar, bem como ritos processuais que devem seguir, através de comissões e sessões que são instauradas para otimizar os trabalhos do parlamento.

Neste sentido, as imunidades são garantias que buscam blindar os parlamentares de ações ou intromissões proveniente dos demais poderes ou agentes externos visando a independência, garantindo a liberdade e finalidade da atuação funcional, demonstrando que a referida imunidade tem como causa a instituição do Parlamento- constituindo uma espécie de ‘dever’, já que não se pode nem mesmo ser renunciada pois não pertence ao parlamentar, mas sim ao parlamento.

O grande desafio que está posto é a defesa de uma liberdade de expressão ampliada como prerrogativa necessária ao exercício das funções parlamentares, inerente ao seu mandato, com equilíbrio sem incorrer em autoritarismos, abusos de poder e desvio de finalidade, objetivo esse que nem sempre é alcançado. Faz-se mister o entendimento do ilustre jurista José Paulo Sepúlveda Pertence:

Não se desconhece que a afirmação da inviolabilidade parlamentar, ampliada às dimensões exigidas pela sociedade de massas pode acarretar injustiças às vítimas da leviandade por ela eventualmente acobertada; mas as instituições democráticas têm o seu custo, às vezes, cruel.⁵²

Logo, não é tarefa fácil ao intérprete situar fatos a normas por meio de um conjunto de princípios para desenvolver uma racionalização de uma interpretação constitucional, de modo que a margem para sua discricionariedade hermenêutica é

⁵² RE 210.917/RJ,DF 18.06.2001, rel. José Paulo Sepúlveda Pertence

limitada e deve primar pela Democracia que não deve ser visto como fim e sim como meio a ser perseguido.

Assim sendo, a limitação está demonstrada nos regimentos internos das Casas legislativas e nas disposições constitucionais, previstas especialmente no seu artigo 53, que trazem os critérios a serem observados. Onde, aquele parlamentar que ao proferir quaisquer palavras, votos e opiniões no exercício da sua função legislativa incorrer em ofensa a qualquer do povo, independente da classe social ou grupo a que pertence, poderá responder, através do controle interno, com base na possível ofensa, nos ditames do Regimento Interno da Casa e pelo controle externo, por difamação ofensiva, com possível responsabilização civil desde que caracterizado a desconexão das ações com o desempenho das funções. Porém, ao se demonstrar a relação com o exercício da função, deve ser considerada a liberdade de expressão de forma ampliada. Isso não significa necessariamente que a irresponsabilidade parlamentar é exceção absoluta e ilimitada, como já mencionado.

Nesse sentido percebe-se que o entendimento do Supremo Tribunal Federal desde a constituinte foi importante e assertivo em sua maioria, no sentido de garantidor dessa prerrogativa promovendo uma interferência mínima no Poder Legislativo, como deve ser em um sistema de três poderes autônomos, que são independentes e harmônicos, onde um exercem poder limitador ao outro por meio do controle externo, num sistema de freios e contrapesos (*Checks and Balances System*).⁵³

Assim, denota-se a importância da compreensão da irresponsabilidade e inviolabilidade parlamentar como condição de exceção e não forma absoluta, como prerrogativa e não privilégio. Onde condições diferenciadas para a persecução penal e a liberdade de expressão nas palavras e votos e opiniões dos parlamentares, desde

⁵³ Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos (Checks and Balances System) - Juíza Oriana Piske e Antonio Benites Saracho- “a separação de poderes e o Checks and Balances System seriam perfeitamente compatíveis com o Estado Democrático de Direito, limitando-se o poder, mas garantindo-se a plena liberdade política dos indivíduos e dos direitos das minorias. Possibilita, de igual forma, a formação do Estado de Direito, na medida em que ele previne o abuso governamental submetendo governantes e governados as regras e aos procedimentos legais, onde ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de prévia determinação legal.”<https://www.tjdf.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske-> Acesso em 20/10/2022

que observado seu nexo de causalidade com a função, operam como pilares de uma atuação plena no Parlamento e a responsabilização ao uso desta prerrogativa deve correr ao lado, de forma vinculativa nos interesses nacionais e na proteção do Estado de Direito.

19. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, G. **Instituições de Direito Público e República.** Tese de concurso. São Paulo, 1984

BANDEIRA DE MELLO, A.C. **Curso de Direito Administrativo.** 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993

BASTOS, R.C. **Curso de Direito Constitucional.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

Câmara dos Deputados. **Resolução nº 25, de 2001.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-25-10-outubro-2001-320496-normaactualizada-pl.pdf>. Acesso em: 04 de outubro de 2022.

CANOTILHO, G. J. J.; MOREIRA, V. **Os poderes do presidente da República.** Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

CF – Constituição Política do Império do Brasil: de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2022.

CF – Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2022.

CF – Constituição dos Estados Unidos do Brasil: de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2022.

CF – Constituição dos Estados Unidos do Brasil: de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2022.

CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 11 de setembro de 2022.

CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2022.

DE MORAES, A. **Direito Constitucional.** 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009

DE MORAES, A. **Direito Constitucional.** 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014

DE MORAES, A. **Direito Constitucional.** 32 ed. São Paulo: Atlas, 2016

EC – Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm#art1-. Acesso em: 15 de setembro de 2022.

FERRAZ, L. **A César o que é de César: Contornos e perspectivas do Controle Interno da Administração Pública. Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina. Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina.** Cristiana Fortini e Miriam Mabel Ivanega (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERREIRA, P. **Código Eleitoral.** 3º edição. São Paulo, 1993.

MONTESQUIEU. **De l'Esprit des Lois. Paris, Firmin Didot Frères,** 1872.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O Espírito das Leis.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

SCIANNELLA, G. L. **Le immunità parlamentari profilis storici e comparativi.** Torino: G. Giappichelli, 2011.

Senado Federal. **Resolução nº 20, de 1993.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/cedp/legislacao->. Acesso em 04 de outubro de 2022.

SILVA, A. J. **Constituição e Democracia.** São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, A. J. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014

SILVA, A. J. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 600063/SP, publicado em 25 de fevereiro de 2015.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8453163&pgl=6&pgF=10>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

STF – Supremo Tribunal Federal. **1º T - Inquérito nº 4.088/DF, relator Ministro Edson Fachin, publicado em 01 de dezembro de 2015.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/864053711/inteiro-teor-864053716>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Pet: 8781/DF, publicado em 16 de outubro de 2022.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1154748524/inteiro-teor-1154748550>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 1.044/DF, publicado em 20 de abril de 2022.** Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP1044ementa.pdf->. Acesso em 17 de outubro de 2022.

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos (Checks and Balances System).** Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske->. Acesso em 20 de outubro de 2022.

VIANA. C. **Conselho de ética e decoro parlamentar.** 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro->. Acesso em: 02 de outubro de 2022.