

# **AS IMUNIDADES PARLAMENTARES (NECESSIDADE SOCIAL E MODO DE ATUAÇÃO)**

Andyara Klopstock Sproesser (\*)

1. Introdução ao tema. 2. As imunidades parlamentares atendem a alguma necessidade social? 3. Como se operam as imunidades parlamentares? 4. Conclusões.

## **1. INTRODUÇÃO AO TEMA**

Questiona-se, hoje em dia, com alguma insistência, ou até com muita, a utilidade social da instituição das imunidades parlamentares. E com razão. Não somente porque se vive em regime democrático, onde esse questionamento afinal tem inteira cabida, se não também porque, vez ou outra, toma-se conhecimento de que alguém buscou mandato parlamentar para tão-somente acobertar-se da punição que certamente lhe aplicaria a Justiça, aplicando as leis. Vem à baila, além disso, o corporativismo das Casas Legislativas em favor do companheiro de mandato, mas contra o sentimento generalizado de justiça.

No presente estudo tomam-se por mote esses questionamentos e, a sua vez, fazem-se alguns outros, próprios, buscando-se afinal alcançar algumas conclusões a respeito da instituição das imunidades parlamentares. Pergunta-se, desde logo:

## **2. AS IMUNIDADES PARLAMENTARES ATENDEM A ALGUMA NECESSIDADE SOCIAL?**

Para que servem as imunidades parlamentares? Servem aos interesses particulares dos representantes políticos ou, ao contrário, servem aos interesses da sociedade? Se servirem diretamente a interesses particulares, certamente constituirão privilégios, tanto mais quanto, ao fim, consistem em exceções a regras jurídicas vigentes na sociedade, e que por vigerem em sociedade democrática teriam de ter caráter de generalidade e teriam de ser aplicadas com isonomia. Mas, se, ao revés, servirem a interesses gerais, comuns, de toda a sociedade, e corresponderem a situações sociais desparificadas, privilégios não serão, nem antidemocráticas.

Sem entrar propriamente no debate em torno da conceituação do Direito como conjunto de normas técnicas, ou de normas éticas, tão a gosto da Filosofia Jurídica, é preciso registrar, no entanto, que se não é possível pensar o Direito tão-somente como técnica, pode-se pensá-lo ao menos também como técnica. Aliás, até mesmo um jurista-filósofo da consistência de MIGUEL REALE, que se contrapõe à visão do direito como técnica, não deixa de reconhecer que "o Direito está cheio de normas técnicas". Em outra passagem, aliás, o eminente jurfilósofo é ainda mais enfático. Quando diz:

"Os preceitos autônomos, que se bastam a si mesmos, por conterem em si próprios a sua finalidade, são preceitos morais./ Já não acontece o mesmo com os preceitos jurídicos. O Direito é eminentemente técnico e instrumental. Toda norma jurídica é instrumento de fins, que se não situam no âmbito da norma mesma; não há nenhuma finalidade intrínseca ou inerente à própria regra; sua finalidade é a segurança geral, a ordem pública, a coexistência harmônica das liberdades etc."<sup>1</sup>

Por seu turno, PONTES DE MIRANDA, a quem ninguém nega tratar-se de um dos maiores cultores da Ciência Jurídica no País, não esconde sua inclinação pela tecnicidade do direito, ao dizer, no tocante às regras jurídicas:

"O propósito de tais regras é regular-se o entrecchoque dos interesses, de modo que haja paz e, pois, ordem. Por meio desse tecido de regras abstratas, consegue o homem ordenar as relações inter-humanas e adaptar-se à vida social cada vez mais. No fundo, o direito atende a que há necessidades dos indivíduos e da sociedade, e descobre soluções, ou tenta aquelas que as satisfaçam."<sup>2</sup>

Parece, pois, razoável tomar-se o Direito, em seu conjunto, do ponto de vista do seu editor, como uma técnica de objetivo específico, ou, na esteira de PONTES DE MIRANDA, como processo de adaptação social, de que se utiliza a sociedade para ordenar as relações inter-humanas, reduzindo-lhes o arbitrário e levando-as à paz e à ordem.

Isso posto, como se situam as imunidades parlamentares, que são, afinal, o tema deste trabalho? Não há negar que se afigura perfeitamente apropriado dizer que se põem exatamente como técnica, de que se vale a sociedade na luta constante e crescente que empreende pela conquista e manutenção de direitos perante os que a governam.

É deveras ilustrativo notar a propósito que as imunidades surgem desde logo na origem mais remota da "representação política", se se admitir como tal a representação exercida pelos tribunos eleitos para atuar perante as magistraturas romanas em defesa dos interesses da plebe, na antiga Roma.

Admite-a perfeitamente como tal o professor MANUEL MARTINS DE FIGUEIREDO FERRAZ<sup>3</sup>, consignando expressamente:

"É possível que o tribunado não encontre símile no Direito Público moderno; mas contém um pouco de tudo. O tribuno pode aparecer como misto de parlamentar, magistrado, representante do Ministério Público, 'líder' de oposição, chefe de sindicato, cabeça de greve, agitador. (...) Ocorre, porém, que com o tribunado nasce o princípio da representação, inviolável, imune e sacrossanto."

Se, entretanto, se quiser vir para mais perto dos dias atuais, haja vista para os fins da Idade Média e inícios da Moderna, onde se observa que as imunidades foram sendo conquistadas, em longo processo histórico, como garantias necessárias aos membros do Parlamento inglês, para que pudessem falar em defesa de direitos, sem temor de represálias da parte do rei (*freedom*

<sup>1</sup> *Filosofia do Direito*, 9.ed., São Paulo: Saraiva, 1982, p.266 e p.656.

<sup>2</sup> *Comentários à Constituição de 1946*, 2.ed., Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953, p. 30, v.1.

<sup>3</sup> *Do tribunado da plebe*, São Paulo: EDUSP, 1989, p. 23. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, a final publicada com prefácio de Alexandre Correia.

*of speech*) , assim como para que pudessem demandar os locais de reunião, sem o risco de aprisionamento arbitrário (*freedom from arrest or molestation*).

Se, no entanto, se quiser mais ainda aproximar dos dias que correm, para alguns anos mais avançados na Idade Moderna, ver-se-á que em França as imunidades parlamentares foram conquistadas também, à sua vez, como garantias dos deputados contra o poder real, para que, primeiro, como inviolabilidade, não se tornassem passíveis de perseguição "por causa de alguma proposta, parecer ou discurso, manifestado ou pronunciado nos Estados Gerais" (Resolução de 20 de junho de 1789), e, logo mais, para que não fossem passíveis de aprisionamento, salvo em caso de flagrante delito, "antes que o Corpo Legislativo, à vista das peças de convicção, decida que cabe a acusação" (Resolução de 26 de junho de 1790).

Como se vê, as imunidades parlamentares desde a origem tiveram a marca indelével de garantias necessárias aos corpos de representação política na luta pela conquista de direitos em nome dos ali representados, vale dizer, em nome dos governados, em face dos governantes.

Dir-se-á, com base exatamente nisso, entretanto, a exemplo do que faz ELOY GARCÍA<sup>4</sup>, que as imunidades parlamentares, hoje, estão em crise, especialmente por haverem desaparecido os pressupostos constitucionais que a certo tempo lhes serviram de justificativa. Completa o mestre espanhol seu pensamento recusando até mesmo que possam as imunidades parlamentares vir a salvar-se mediante correção no plano normativo, porque, para ele:

"(...) no son simples problemas jurídicos cuya solución está al alcance de una ley o una sentencia, sino la reproducción a escala normativa de la crisis por la que hoy atraviesan los fundamentos que tradicionalmente se cimentaban la inmunidad parlamentaria, crisis que, por ser la resultante de la irrupción histórica de la ideología democrática, sólo puede ser comprendida y explicada desde postulados de tipo político".<sup>5</sup>

Tem-se a impressão, contudo, de que nesse passo estão sendo olvidadas mui facilmente as palavras certas com que MONTESQUIEU se refere aos detentores do poder, palavras que tanto mais se revelam verdadeiras quanto mais e mais aprofundam raízes na natureza do ser humano. Diz MONTESQUIEU: "Trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites"<sup>6</sup>.

Hoje, vive-se um tempo de eficientes meios de comunicação, - jornais, revistas, rádio, televisão, internet, - e por isso se conhecem relatos dos muitos efeitos danosos que resultam da "expansibilidade" do poder em todas as suas formas. Diante desses relatos, acaso é possível acreditar que os homens mudaram tão-somente porque mudaram os regimes políticos, a ponto de se haverem persuadido de que devem espontaneamente respeitar direitos, sem que o devam por temor às sanções da lei?

---

<sup>4</sup> *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madri: Editorial Tecnos, 1989, p. 82.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>6</sup> *Do espírito das Leis*, tradução de Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p.166.

O contrário disso é o que se vê, no entanto. Hoje, não obstante certos avanços, há também recuos abissais, decepções profundas, a ponto de se fazerem ouvir vozes como a de SÉRGIO RESENDE DE BARROS<sup>7</sup> pregando palavras de advertência e apontando para este inegável paradoxo da civilização: "No globo terrestre, condições e estágios de cultura divergentes apontam para uma convergência de processo e resultado: a civilização humana progride, mas o desrespeito aos direitos humanos não regride."

Nada assegura, portanto, como se vinha dizendo, que estejam definitivamente afastadas as condições sócio-políticas que fizeram necessárias as imunidades parlamentares.

Ao contrário, infelizmente, o que se observa não é isso. O que se observa é que lutam os poderes políticos entre si, os poderes econômicos entre si, os poderes ideológicos entre si, e todos, políticos, econômicos e ideológicos, uns contra os outros. Claro, hoje, há divisão dos poderes políticos, há freios e contrapesos, há tribunais independentes, há sistemas de controle, como antigamente não havia. Tudo isso existe, mas, a presença de tudo isso não tem impedido que se reconheçam modos e formas de molestar e pisotear direitos, faculdades e prerrogativas alheias, e quase sempre a salvo de publicidade, de transparência, do conhecimento público. E que dizer do poder econômico, do governo e dos particulares? E do poder ideológico, igualmente de lá e de cá? Tudo isso constitui, sem dúvida, modos e formas de pressionar e de obter o comportamento favorável a interesses diversos que não o público, o comum, de que decorre o de todos e de cada um. Enfim, há meios de tolher o livre exercício da representação política, especialmente quando não protegida por algum instrumento técnico-jurídico que a ponha a salvo, em proveito da própria sociedade. Hoje, embora o regime em que se vive não seja totalitário ou autoritário, mas democrático-representativo, é possível ver claramente visto que não só o poder político, mas também o poder econômico e o poder ideológico se distribuem no meio social, através dos grupos de interesses, dos grupos de pressão, dos lobbies, e todos eles podem, por insuspeitados caminhos, tentar e – por que não? - conseguir desviar a representação política dos rumos que levem à realização do bem-comum, do interesse comum de todos, dos interesses gerais. Nem se esqueça, por outro lado, especialmente, que as leis, como dizia ROUSSEAU,<sup>8</sup> deveriam ser expressão da vontade geral, ou seja, da vontade dirigida somente ao interesse comum, de todos, e não ao interesse particular, ou de alguns.

Por óbvio, a natureza humana continua a mesma. Os representantes políticos, como tais, obviamente não se despem dela, nem podem. Continuam, pois, com suas virtudes e com seus defeitos, com suas fortalezas e com suas fraquezas. Donde resulta que sempre haverá a possibilidade de a representação política ser mal exercida por algum representante que não foi capaz de resistir às pressões do poder político, do poder econômico ou do poder ideológico. O que é um grande mal, tanto maior quanto, como não se deve esquecer, dentre as muitas notas do regime democrático, sobrelevam a

---

<sup>7</sup> *Direitos humanos - paradoxo da civilização*, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.446.

<sup>8</sup> *Contrato social*, tradução de Antonio de Pádua Danesi, 3.ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 37.

que delega a tomada das decisões políticas à maioria dos votos e a que manda respeitar os direitos da minoria, inclusive o de se tornar maioria.<sup>9</sup>

De outra parte, a democracia não pode ser mera e simplesmente uma forma de regime encimado por uma Constituição que declara que todo o poder é do povo; que o povo exerce o poder por meio de representantes, ou diretamente; que o poder é exercido pelo Legislativo, pelo Executivo e pelo Judiciário, com funções específicas e independentes entre si; que, enfim, a tudo isso preside o princípio da legalidade, em virtude do qual ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Este, o ponto nevrálgico: a democracia há de ser regime político em que a lei, especificamente, há de ser cada vez mais expressão da vontade geral, voltando-se mais e mais para o interesse comum dos indivíduos e da sociedade, fundando-se mais e mais nos valores reconhecidos pelo maior número. Daí por que, ao serem tomadas as decisões que institucionalmente cabem ao Legislativo, os representantes políticos precisam estar livres para decidir, escolhendo dentre as várias soluções a que mais lhe pareça afinada com o bem-comum, com o interesse geral. Para isso, deve somar-se às virtudes que os representantes possam ter, deve opor-se aos defeitos que também possam ter, a força de instrumentos capazes de lhes dar suporte nos momentos de fraqueza ou de hesitação, especialmente para ajudá-los a resistir a interesses contrários aos interesses gerais. Dentre esses instrumentos, sem dúvida, estão as imunidades parlamentares, que a experiência dos povos civilizados criou e conserva. Enfim, a sociedade representada no Legislativo precisa contar com barreiras que permitam aos seus agentes resistir ao poder político, ao poder econômico e ao poder ideológico, seja do setor público, seja do setor privado, dos quais fala BOBBIO.<sup>10</sup>

Enfim, é imprescindível garantir liberdade aos representantes políticos com atuação no Legislativo. E liberdade no duplo sentido, como liberdade de fazer e como liberdade de querer.<sup>11</sup>

As imunidades parlamentares atendem a uma necessidade social evidente, a de viabilizar a democracia, se não por outros motivos, porque nos dias que correm é a única forma universalmente aceita de "bom governo", a do povo por meio de representantes. Elas nasceram e sobrevivem como garantias da **representação política**, para que possa ser exercida adequadamente; como garantias do **Poder Legislativo**, para que possa cumprir suas atribuições institucionais; finalmente, como garantias dos próprios **parlamentares**, para que possam decidir de conformidade com os valores e anseios do maior número, podendo desse modo exprimir verdadeiramente a vontade geral.<sup>12</sup>

Em resumo, pois, as imunidades parlamentares não devem ser vistas como **privilégios**, no sentido comum em que freqüentemente é empregado o termo, ou seja, como vantagem atribuída a alguém com exclusão dos demais e

---

<sup>9</sup> Norberto Bobbio, *teoria geral da política*, tradução de Daniela Beccaccia Versiani, 2.ed., Rio de Janeiro: Campus, 2000, p.427.

<sup>10</sup> Ibid., p. 134

<sup>11</sup> Norberto Bobbio, *igualdade e liberdade*, tradução de Carlos Nelson Coutinho, 4.ed., Rio de Janeiro: Ediouro, 2000, p.49 e ss.

<sup>12</sup> Jéan Jacques Rousseau, op. cit., p.37, nota 8.

contra o direito geral, o que equivale dizer que sua atribuição tenha sido feita de modo arbitrário, desigual e, pois, antidemocrático.

Seria verdadeiramente arbitrária, desarrazoada, essa atribuição? Como foi possível verificar, as imunidades parlamentares atendem a clara necessidade social, reconhecida desde os primórdios do regime liberal, a que se seguiu logo mais o regime democrático. Fazer lei e fiscalizar o seu cumprimento, em regime democrático, constituem tarefas que tocam tão de perto ao interesse comum, que somente devem ser entregues, efetivamente, a representantes em condições de liberdade para exprimir a vontade geral. Daí por que, tecnicamente, as imunidades parlamentares têm constituído instrumento eficaz de garantia de adequada liberdade de atuação, em dose suficiente o bastante para que possam desempenhar o mandato político sem temor de perseguições arbitrárias, permitindo-lhes, ao contrário, o direito de formar com liberdade suas opiniões e seus votos. Ora, como se sabe, a essência da democracia exige que a lei seja a expressão do interesse comum, vale dizer, da vontade geral.

De outra parte, a atribuição de imunidades aos eleitos, para porem em prática a representação política no Legislativo, teria configurado, efetivamente, quebra do princípio da igualdade, exigência do regime democrático? Já se falou, neste trabalho, da situação nova em que se insere o cidadão escolhido como representante político, evidentemente mais gravosa do que a anterior à sua eleição. O eleito para legislar e fiscalizar em nome da sociedade acresce, sem dúvida, à sua condição de cidadão comum, o ônus de enfrentar pressões que partem de órgãos do próprio Estado e de organismos da sociedade, com poderes políticos, econômicos e ideológicos, todos eles, não há negar, com força suficiente para fazer que o representante legislativo passe a adotar comportamento que não adotaria se lhe fosse dado decidir livremente. Tendo em vista essa possibilidade de o parlamentar sofrer constrangimento que lhe altere a disposição de atender ao interesse comum, geral, ou coletivo, quando profere suas opiniões ou seus votos sobre matéria dessa natureza, é que existe o instrumento técnico-jurídico das imunidades parlamentares. Daí ser inteiramente razoável concluir que não atentam contra o princípio da igualdade, essencial ao regime democrático. Ao contrário, constituem meios técnicos de que o regime democrático se utiliza para preservar o representante político das pressões indevidas que lhe sejam feitas por quem quer que seja que pretenda desviá-lo da finalidade específica do mandato parlamentar, que é, como se viu, o interesse comum.

A peculiaridade da nova situação enfrentada pelo representante parlamentar relativamente à situação anterior de cidadão comum justifica, inegavelmente, que lhe sejam concedidas, pelo instrumento das imunidades parlamentares, condições de reforço da liberdade que todos devem desfrutar em sociedade.

Por essa razão é que a liberdade de pensamento conferida ao cidadão comum se transforma em inviolabilidade do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos; é que a garantia de liberdade de locomoção e a garantia de não ser preso senão mediante ordem judicial atribuídas ao cidadão comum passa a ser garantia contra a prisão do parlamentar, salvo o caso de flagrante delito de crime inafiançável; é que a garantia do juiz natural deferida ao cidadão comum se desloca, no caso do parlamentar, para a mais alta Corte de Justiça

do País ou do Estado, ou seja, para o Supremo Tribunal Federal ou o Tribunal de Justiça; é que a garantia do sigilo da fonte informativa do cidadão comum necessária ao exercício profissional se transforma, no caso do parlamentar, em garantia desse mesmo sigilo necessário ao exercício do mandato; é que, finalmente, a garantia da possibilidade de recusar-se à prestação, dentre outros, do serviço militar, relativamente ao cidadão comum, sob alegação de motivo religioso, filosófico ou político, converte-se, no caso de parlamentar, em garantia de somente prestá-lo se e quando houver prévia licença da Casa a que ele pertencer.

Aliás, como certamente acentua MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "a necessidade de se assegurar ampla liberdade de ação ao parlamentar para o exercício do mandato" serve de inspiração a que se lhe outorguem certas prerrogativas. "Estas – diz o eminente professor – são exceções ao regime comum, decorrentes não de seu interesse pessoal (pois se assim fosse seriam privilégios) mas do interesse público no bom exercício do mandato, do que resulta não serem renunciáveis por aqueles que são por elas escudados".<sup>13</sup>

Vê-se, pois, que, por meio delas, se está garantindo o adequado funcionamento do mecanismo institucional da representação política, o adequado cumprimento das funções institucionais do Poder Legislativo, em especial as de legislação e fiscalização, assim como o adequado exercício do mandato parlamentar. Daí, as consequência jurídicas: sendo três os destinatários que, em consideração ao interesse público, são postos a salvo de pressões indevidas pelas imunidades parlamentares, tem-se que a caracterizá-las existem as notas de "indisponibilidade", "irrenunciabilidade" e "intransferibilidade", como, de resto, já houve ensejo de se sustentar em trabalho anterior<sup>14</sup>. A elas não poderá haver renúncia da parte do Legislativo, nem da parte do parlamentar, nem de ambos, porque indisponível o interesse público a que atendem. Ademais, o efeito garante que delas resulta não se transfere do parlamentar a quem, não o sendo, com ele haja participado do mesmo ato. Nesse caso, haverá ilícito da parte do não-parlamentar.

Há de se convir, entretanto, em que a realidade nem sempre reproduz as certezas das idéias políticas ou jurídicas correspondentes às imunidades parlamentares. Na prática, como todas as instituições políticas e jurídicas, as imunidades parlamentares muitas vezes não produzem os resultados que delas seriam de se esperar. Ao dever-ser jurídico não corresponde necessariamente a realidade, mas apenas uma expectativa de realização.

Daí ter-se dito acima que, se nem todos vêem as normas jurídicas como normas técnicas propriamente ditas, é possível, no entanto, vê-las também como tais. Exatamente por exprimirem fins a se atingir ou alcançar, as normas de Direito nem sempre se realizam na experiência da vida, não só porque são muitas e variáveis as suas condicionantes, como também porque sua implementação sofre a interferência da própria liberdade humana, com efeitos

---

<sup>13</sup> *Curso de direito constitucional*, 25.ed., São Paulo: Saraiva, 1999, p.174.

<sup>14</sup> *As imunidades parlamentares no Direito Constitucional Brasileiro*. Dissertação de Mestrado que defendi perante Banca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, integrada pelos Professores Sérgio Resende de Barros (Presidente), Mônica Herman Salem Caggiano e Paulo Celso Bergstrom Bonilha, em 10 de junho de 2002. Disponibilizada na Biblioteca Central da Faculdade de Direito.

inesperados ou não queridos. Disso resulta, pois, um novo questionamento, que assim se pode expressar: Uma vez que a vida política do País contém casos de utilização das imunidades parlamentares não propriamente como garantias da representação política e do Poder Legislativo, ou seja, do interesse público, mas tão-somente dos interesses do próprio parlamentar, é conveniente extingui-las, ou conservá-las? Mantê-las como se encontram, ou mantê-las com os devidos ajustes?

O uso indevido de um direito, ou o seu abuso, não pode pura e simplesmente levar à sua extinção. A prudência, muitas vezes ou quase sempre, está em preservar o direito, com os devidos aprimoramentos; ou, pelo menos, em só extingui-lo se e quando se revelar definitivamente incapaz de atender ao interesse público. Nesse particular, cumpre ter presente que os casos de abuso são excepcionais.

Além disso, deve-se atentar para o fato de que o aperfeiçoamento das imunidades parlamentares depende, de certo modo, do aperfeiçoamento também de outros institutos político-constitucionais com os quais seguramente se imbricam e se completam. É o que ocorre, por exemplo, com as imunidades parlamentares e certos institutos das leis eleitorais, especialmente os que dizem respeito aos partidos políticos, à seleção dos candidatos, à impugnação de candidaturas e até mesmo à diplomação de eleitos. O sentido das imunidades parlamentares, certamente, se encontra entrelaçado com tais assuntos, pois constituem, ou deveriam constituir, proteção ou garantia daqueles que, antes de eleitos, pudessem comprovar perante a Justiça Eleitoral e a sociedade sua até então ilibada conduta, o que, sem dúvida, deveria pressupor a inexistência de processo criminal ou cível, em curso à época da inscrição da candidatura, sobre certas e determinadas matérias, a juízo do legislador.

### **3. COMO OPERAM AS IMUNIDADES PARLAMENTARES?**

Os autores não costumam tratar do modo como operam as imunidades parlamentares na proteção que dispensam à representação política, ao Poder Legislativo e aos próprios parlamentares. O modo como operam, no entanto, tem grande importância. Em especial para fundamentar a distinção entre imunidades materiais e formais, entre imunidades de efeitos perenes e de efeitos provisórios. O tema sem dúvida merece abordagem específica, como, de resto, já se fez em Dissertação de Mestrado.<sup>15</sup>

Fala-se que há duas classes de imunidades parlamentares, as materiais e as formais, sem, contudo, se estabelecer o critério lógico-jurídico dessa distinção, assim como se fala, logo em seguida, que as imunidades formais se discriminam em diferentes espécies, quais sejam, imunidade de foro, de prisão (ou prisional), de processo (ou processual), de depoimento, e de incorporação militar, na mesma ordem em que são apresentadas no art. 53 do texto constitucional vigente depois da Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001.

Diz referido dispositivo:

---

<sup>15</sup> Op. cit., nota 14.



"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 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.

(...)

§ 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."

A transcrição do art. 53, acima, compreende apenas a parte que será utilizada no adequado desenvolvimento do tema proposto, que na verdade se cinge exclusivamente a dois aspectos das imunidades parlamentares. Do primeiro aspecto, ou seja, da sua necessidade social, tratou-se até aqui, com vistas a concluir se constituem, ou não, privilégios, e se é conveniente extingui-las ou conservá-las. Do segundo aspecto, isto é, do seu *modus operandi*, vai-se tratar em seguida, com a finalidade de extrair o fundamento ou critério mercê do qual se torna possível justificar a distinção, que delas se faz, entre imunidades materiais (inviolabilidade de opiniões, palavras e votos) e imunidades formais (de foro, de prisão, de processo, de depoimento e de incorporação militar).

Afinal, por que se diz que a inviolabilidade de opiniões, palavras e votos, referida no *caput* do art. 53, constitui imunidade material? E por que, de outra parte, se fala que as imunidades elencadas nos parágrafos desse mesmo dispositivo constitucional constituem imunidades formais? Esses, os questionamentos que o estudo se propõe enfrentar.

Como de pronto se verifica, o texto trata da inviolabilidade dizendo que os Deputados e Senadores são **invioláveis**. Em que consiste a inviolabilidade? Como se explica a inviolabilidade? Inviolabilidade em que sentido, e do quê? Todos esses pontos merecem ser questionados, uma vez que em nenhum lugar se encontram esclarecimentos a respeito. A norma constitucional não esclarece, e as normas infraconstitucionais tipificadoras de ilícito e cominadoras de sanção, penal ou civil, muito menos. Tudo se passa no campo da inferência. Haja vista, por exemplo, ao que dizem os arts. 138, 139 e 140 do

Código Penal, nos quais se definem e sancionam a calúnia, a difamação e a injúria. Haja vista também ao art. 186 do novo Código Civil (art. 159 do de 1916). Em nenhum deles há a mais mínima referência àquelas imunidades. Não há crítica a fazer quanto a essa omissão. Aliás, bem vistas as coisas, tais normas não poderiam mesmo cuidar do assunto, infraconstitucionais que são, não lhes caberia realmente fixar limites à inviolabilidade parlamentar. A observação vale, no entanto, como reconhecimento do fato de que em nenhum lugar se encontra o significado da inviolabilidade assegurada no art. 53, *caput*, da Constituição.

A Constituição, no *caput* do art. 53, vale-se da expressão "Deputados e Senadores são **invioláveis**", que tem longa tradição no direito constitucional brasileiro, vindo, como vem, da Constituição do Império, de 25 de março de 1824, art. 96. Como agora, também àquele tempo se dizia apenas quem era inviolável; mas não se dizia nem o que era inviolável, nem em que sentido se havia de compreender tal inviolabilidade.

Observa-se, no entanto, que a atual Constituição, no *caput* do art. 5º, tanto quanto a do Império, no art. 179, fala também em **inviolabilidade** de direitos garantidos aos cidadãos: na atual, de 1988, a brasileiros e estrangeiros residentes no País, quanto à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; na do Império, de 1824, a brasileiros tão-somente, e apenas quanto à liberdade, à segurança e à propriedade.

Diante disso, já se dispõe de alguma referência para se compreender o sentido em que o termo **inviolabilidade** deve ser tomado quando se cuida de inviolabilidade parlamentar.

Observe-se, de pronto, que na raiz do vocábulo "inviolabilidade" se encontra o étimo **vi**, proveniente do latim **vis**, que significa "força, violência, ataque", como se apura em NAPOLEÃO MENDES DE ALMEIDA<sup>16</sup>. Por sua vez, SILVEIRA BUENO<sup>17</sup>, dicionarista e filólogo, atribui ao termo "violável" o significado de algo "que se pode violar", enquanto que ao termo "violiar" empresta o de "ofender com violência, infringir, transgredir, forçar". Nenhum desses significados, entretanto, satisfaz por completo ao jurista, exatamente porque deixa de indicar a coisa ou o bem que, **no** ou **do** parlamentar, não pode ser violado, ou não é violável, sendo, pois, inviolável. Mas é disso exatamente que se indaga. Assim, pois, que é que **no** ou **do** parlamentar não pode ser objeto de violação, não é violável ou, afinal, é inviolável, em razão de opiniões, palavras e votos, como diz o art. 53? Não tem sentido, evidentemente, dizer como se dizia, relativamente ao tribuno da plebe, que inviolável era o seu próprio corpo, que não podia sequer ser tocado, como os demais objetos votados aos deuses.

O surgimento da instituição do tribuno da plebe, em Roma, deu-se em meio a uma cerimônia religiosa, como convinha àqueles tempos, em que a religião era praticamente o único instrumento apto a conferir a devida estabilidade às instituições políticas e jurídicas. FUSTEL DE COULANGES acentua que, por se ter marcado na figura do tribuno da plebe, desde a origem, o caráter de "sacrossanto", que se aplicava aos "objetos votados aos deuses e

<sup>16</sup> *Noções fundamentais da língua latina*, 5.ed., São Paulo: Saraiva, 1955, p. 85.

<sup>17</sup> *Dicionário escolar da língua portuguesa*, 11.ed., Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, [s.a.p.], verbetes violar e violável.

nos quais, por essa razão, o homem não podia tocar", o tribuno se tornou "inteiramente inviolável, não podendo a mão do patrício tocar-lhe sem grave impiedade"<sup>18</sup>, com o que lhe foi possível ir progressivamente conquistando direitos em prol da plebe, que representava.

Convenha-se, entretanto, em que essa nota de intocabilidade, até física, que passou a acompanhar a figura do tribuno da plebe como resultado desse caráter de objeto sagrado, pecaria por manifesto exagero se fosse pura e simplesmente transportada para a explicação da atual inviolabilidade parlamentar. Todavia, tem seu préstimo, podendo ser aproveitada, desde que transferida do plano físico para o plano dos direitos conferidos ao parlamentar como pessoa, tal qual ao homem comum. Desse modo, os direitos explicitados no *caput* do art. 5º da vigente Constituição seriam havidos, já agora, como direitos também objetivados pela imunidade parlamentar, pondo-os também a salvo de violação, em termos adequados à representação política. Assim, intocáveis, invioláveis, ou dotados de intocabilidade ou inviolabilidade seriam os **direitos** do parlamentar. Esses, sim, é que não poderiam sofrer violência, ataque ou agressão, em razão do exercício do mandato; direitos ligados ao parlamentar, e que na verdade são aqueles mesmos cuja inviolabilidade a Constituição, no art. 5º, *caput*, garante a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, mas, por isso mesmo, vistos à luz da condição específica e característica do parlamentar, cidadão comum investido em funções especiais de representação política, membro do Poder Legislativo, em que tal representação se concentra.

Assim, quando a Constituição diz, no art. 53, *caput*, que Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, está dizendo que, em razão do mandato de representação política, seus direitos ligados à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade não podem sofrer violação, agressão ou redução, com fundamento em suas opiniões, palavras e votos. Esse, o conteúdo, o significado da inviolabilidade.

Assim, pois, a partir de agora, põe-se a necessidade de compreender como opera essa inviolabilidade. Se a Constituição garante a inviolabilidade dos direitos do parlamentar, por suas opiniões, palavras e votos, impõe-se indagar a respeito de como, de que modo, ela, inviolabilidade, opera para garantir a intocabilidade desses direitos e, pois, a irresponsabilidade do parlamentar em cada caso.

Aqui, novamente, está-se diante da falta de tratamento do tema pela doutrina constitucional. A doutrina do direito fiscal, no entanto, cuida de situação análoga, qual seja a denominada situação de imunidade fiscal, que muitos tributaristas tratam como hipótese de **não-incidência**, posição de que PAULO DE BARROS CARVALHO<sup>19</sup>, entretanto, dissente, como de resto dissente das demais, que examina debaixo da rubrica genérica "noção corrente de imunidade tributária". Ao final, prefere a explicação da hipótese como de **incompetência tributária**. Daí sua conceituação de imunidade tributária, à p. 121, como "classe finita e imediatamente determinável de normas jurídicas, contidas no texto da Constituição Federal, e que estabelecem, de modo expresso, a **incompetência** das pessoas políticas de direito constitucional

---

<sup>18</sup> *A cidade antiga*, Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1945, p.106, v.2.

<sup>19</sup> *Curso de direito tributário*, 8.ed., São Paulo: Saraiva, 1996, p.109 e ss.

interno **para expedir regras instituidoras de tributos** que alcancem situações específicas e suficientemente caracterizadas". Todavia, às pp. 127/128, ao cuidar de "outras hipóteses de imunidade", consigna:

"É **regra imunizante** aquela que refere o art. 153, § 2º, II, da Constituição, estatuinto que o imposto sobre a renda não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho.

(...)

**Preceito imunizante** também é aquele gravado no art. 153, § 3º, III, da Constituição Federal: **não incidirá** sobre produtos industrializados destinados ao exterior." (...) "Aliás, acerca do mesmo gravame (ICMS), temos ainda a imunidade a que alude o mesmo art. 155, X, b: **não incidirá** sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados e energia elétrica." (G.N. em negrito.)

O inciso II do § 2º do art. 153, referenciado no primeiro parágrafo do texto acima transcrito, foi revogado pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. As demais disposições continuam em vigor, e mostram tanto quanto aquela que no texto constitucional, o legislador constituinte trata a situação ou hipótese de imunidade como de não-incidência. Aliás, muitas vezes, poderá não se tratar de normas a serem feitas, a serem postas em vigor (casos em que se poderia cogitar da competência ou incompetência do legislador ordinário, como pretende o autor), por se tratar, ao contrário, de normas já em vigor, já positivadas: nesses casos, tais normas, - por força de norma superior, constitucional, - não podem mais incidir sobre os fatos que contemplam. No caso, ao invés de competência legislativa, trata-se verdadeiramente de norma que exclui a matéria do âmbito legal. Pode-se dizer que a situação é oposta à que se costuma tratar como de **reserva legal** (hipótese em que a Constituição só admite tratamento da matéria mediante lei). No caso de imunidade, a situação se passa às avessas, devendo ser havida como de **exclusão legal**, porque na verdade a Constituição exclui, retira, certa matéria do âmbito de tratamento por via de lei. O tema das competências, por certo, só vem à baila quando se cuida da distribuição delas aos entes federados; não se trata do tema das competências quando se cogita de imunidade, pois esta, ao contrário de permitir, impede que determinado assunto seja tratado em lei. Por essa razão, o tema da imunidade antepõe-se ao tema da competência, uma vez que não se distribui competência **para não fazer**; ao contrário, distribui-se competência para fazer. Competência, aliás, se define como faculdade de fazer. E por se tratar de exclusão legal, a lei que porventura haja sido feita não incidirá.

No âmbito da inviolabilidade parlamentar, então, é bem de não-incidência que se trata, sendo preciso considerar a seguinte razão: a norma infraconstitucional, que abstrata e genericamente tipifica e sanciona como ilícito o fato ou ato não fica, em face da norma constitucional, impedida de incidir no fato ou ato previsto como ilícito, civil ou penal, **em tudo quanto não diga respeito a parlamentar**: apenas fica impedida de incidir sobre os fatos ou atos

parlamentares, mas, como é de bom senso, continua existindo e incidindo sobre os fatos e atos não-parlamentares.

Destarte, a explicação do *modus operandi* da norma constitucional que prevê a garantia da inviolabilidade parlamentar há de se fazer, realmente, em termos de incidência, ou melhor, de não-incidência de norma infraconstitucional por impedimento constitucional. O intérprete, pois, deve levar em linha de conta, nessa explicação, a teoria geral do Direito, especialmente do direito constitucional.

Simultaneamente com a ocorrência, na prática de fato ou ato tipificado abstrata e genericamente em lei, dá-se a incidência da norma legal sobre o fato ou ato. Ao incidir, a norma legal procede à sua tipificação, à qual junta, como garantia do seu cumprimento, uma sanção. Assim acontece no campo do direito penal e do direito civil, como ocorre em todo o Direito. Deixará, no entanto, de ocorrer a incidência da norma sobre o fato ou ato possivelmente em dois casos, mais certamente em um apenas: 1) no caso de não existir lei que contemple o fato ou ato (não haverá incidência por inexistência de lei); 2) no caso de existirem uma norma que contemple o fato ou ato, e outra norma, de **hierarquia superior**, que expressamente preveja a sua não-incidência em certos fatos, atos ou situações, por por havê-los dotado de imunidade. A norma de hierarquia superior, certamente, terá de ser de natureza constitucional. Por dois motivos: 1) porque a Constituição é a norma superior do ordenamento jurídico, a tal ponto que a ela tudo deve submeter-se; 2) porque, especialmente, é a Constituição que trata do processo legislativo, ou seja, do que pode e como pode ser convertido em lei.

O que ocorre no mundo jurídico, no tocante às imunidades parlamentares, que têm natureza constitucional, é, de resto, fenômeno perfeitamente análogo ao que se passa com a imunidade fiscal. É evidente a analogia. Não, porém, a identidade. No caso da imunidade fiscal, cria-se impedimento a que determinada matéria seja tratada em lei, razão pela qual essa matéria fica também excluída das competências a serem distribuídas entre os entes federados, uma vez que a competência, como se viu, possui caráter positivo: distribui-se competência ou faculdade para fazer, e não o contrário. No caso fiscal, dada a imunidade, não será possível a positivação ou elaboração de norma tributária infraconstitucional sobre aquela matéria, porque a norma constitucional imunizante retirou-a do campo legal. Uma vez que não será possível a existência de lei sobre a matéria, também não será possível a formação do fato gerador que daria ensejo à cobrança do tributo. Trata-se, no entanto, repita-se, de fenômeno análogo, não idêntico, ao das imunidades parlamentares. No caso da imunidade fiscal, diz a Constituição, por exemplo, no art. 150, inc. VI, alínea d, referindo-se a todos os entes da Federação, que não podem instituir impostos sobre "livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão". Consequentemente, não pode ser positivada lei nenhuma para esse fim, com o que também está obstada a formação do fato gerador a ensejar a cobrança de tributo. No entanto, se por qualquer motivo existir norma com essa finalidade, a todo tempo o interessado poderá alegar, em Juízo, com sucesso, que o fato gerador da obrigação fiscal nem mesmo se havia formado, por evidente impossibilidade jurídica, não sendo por isso devido o tributo que se lhe está querendo cobrar.

No tocante às imunidades parlamentares, contudo, especificamente no que respeita à imunidade material, ou inviolabilidade, prevista no art. 53, *caput*, do texto constitucional, o fenômeno é, ao mesmo tempo, de certo modo diverso, de certo modo idêntico, razão pela qual se disse que é análogo ou semelhante. Como se sabe, os arts. 148, 149 e 150 do Código Penal definem os crimes de calúnia, difamação e injúria, e o art. 186 do Código Civil vigente, que praticamente reproduz o art. 159 do Código anterior, obriga à reparação do dano todo aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, praticar ato ilícito. Entretanto, por força da inviolabilidade parlamentar, as opiniões, palavras e votos proferidos pelo representante político no exercício do mandato não configuram ilícito, nem penal nem civil, razão por que, a esse título, não pode haver processo judicial com o propósito de lhe aplicar a correspondente sanção, abstrata e genericamente prevista em lei.

Explica-se: diante da imunidade material (inviolabilidade) estabelecida na Constituição, a lei infraconstitucional que tipifica alguma opinião ou palavra como ilícito no âmbito penal ou civil não terá efeito jurídico, vale dizer, não incidirá sobre o ato parlamentar correspondente. Não havendo incidência, não haverá tipificação como ilícito, penal ou ilícito civil, do que resulta que não haverá título jurídico para a instauração de qualquer processo judicial com vista a se aplicar a correspondente sanção.

Mais ainda: não tendo havido incidência da norma infraconstitucional sobre o ato parlamentar, por impedimento ou obstáculo constitucional representado pela inviolabilidade, não há cogitar de ação ou punição a ser instaurada ou a ser aplicada mesmo depois de findo o mandato parlamentar, pouco importando o título pelo qual ele se tenha findado. Trata-se de imunidade material, que, por isso mesmo, repita-se, opera impedindo a incidência da norma definidora e sancionadora de ilícito, civil ou penal, de tal sorte que **o próprio ilícito não se compõe em sua materialidade**, em seu ser jurídico: o ilícito não é, não existe, nunca existiu, nunca existirá, porque a incidência foi impedida de ocorrer sobre aquele fato.

Que dizer, por seu turno, das imunidades formais? Como operam elas no mundo jurídico, e também no mundo dos fatos sociais? Por que meios atuam as imunidades tratadas nos parágrafos do art. 53 da Constituição: imunidades de foro, de prisão, de processo, de depoimento e de incorporação militar? Como atuam? Por que razão constituem ou se denominam imunidades formais?

Também no caso das imunidades formais o modo como atuam ou operam fornece o critério distintivo. Todas as imunidades parlamentares são essencialmente, como acima já se indicou, garantias da representação política, da Legislatura<sup>20</sup> e dos parlamentares.

Relendo-se os parágrafos do art. 53, ocorre desde logo uma primeira observação: todas as imunidades ali tratadas, - ao contrário do que ocorre com a imunidade material (inviolabilidade), prevista no *caput* desse mesmo art. 53, - partem da aceitação da existência, ao menos em tese, do fato que autoriza a

---

<sup>20</sup> Um dos sentidos do vocábulo "legislatura" é o de "reunião de deputados e senadores (poder legislativo) em assembléia", como se lê no AURÉLIO, no verbete correspondente, onde se lhe aponta a origem inglesa de *legislature* e francesa de *legislature*.

atuação do Judiciário ou do Executivo relativamente ao parlamentar. Na verdade, as imunidades formais pressupõem a existência desse fato e, por isso mesmo, passam a condicionar a validade da correspondente atuação daqueles Poderes, estabelecendo certas e determinadas formalidades a serem cumpridas, antes, durante ou depois.

Quanto à imunidade de foro, por exemplo, admitindo ou pressupondo a existência de fato que autorize a instauração de processo criminal contra algum parlamentar, a Constituição estabelece, no art. 53, § 1º, que "os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal". Significa isso dizer que a instauração e o desenvolvimento do processo, instrumental em relação ao julgamento propriamente dito, serão válidos se ou **desde que** observada a competência privativa do Supremo Tribunal Federal. É perante essa Corte de Justiça, e tão-somente perante ela, que a ação penal, o processo e o julgamento podem ocorrer. Trata-se de imunidade de foro (que no campo do direito processual se traduz como "competência funcional"), por força da qual o Supremo Tribunal Federal é o único e exclusivo Juízo competente para julgar, criminalmente, os congressistas. A validade da instauração e do desenvolvimento do processo, assim como do julgamento criminal do parlamentar estão condicionados à presença dessa Corte em todos esses atos.

É o mesmo fenômeno, *mutatis mutandis*, que se dá quando em cena a imunidade de prisão, ou imunidade prisional. Os agentes do Poder Executivo, via de regra, somente poderão aprisionar **validamente** algum parlamentar, a partir da sua diplomação, se observadas certas condições: primeira, desde que se trate de flagrante de crime inafiançável; segunda, desde que os correspondentes autos sejam remetidos em vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que decida, pelo voto da maioria absoluta, sobre a prisão. A partir da Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, não apenas em caso de flagrante poderá ser aprisionado o parlamentar, eis que referida Emenda tornou livre, incondicionada, a instauração de processo criminal contra parlamentar, por crime cometido **antes** da diplomação. Assim, há de se ter como certo que poderá ocorrer prisão de parlamentar por decisão dentro do próprio processo criminal: o parlamentar poderá ser preso, além dos casos de flagrante de crime inafiançável, também por ordem judicial expedida nos autos de processo regularmente instaurado e desenvolvido. Negar essa possibilidade será o mesmo que negar todo o sentido da Emenda Constitucional, que foi e é exatamente o de possibilitar a instauração de processo criminal contra parlamentar independentemente de prévio consentimento do Legislativo. Nesse particular, ainda, é preciso notar que, aqui, a Constituição não fala, como faz a Constituição italiana (terceiro parágrafo do art. 68 da Constituição de 1948), que deverá ser obtida a autorização da Casa respectiva "para levar preso ou manter em detenção um membro do Parlamento em execução de uma sentença mesmo que irrevogável".

E quanto à imunidade processual, ou de processo, que muitos pensaram ter sido extinta? Essa imunidade continua sendo assegurada aos parlamentares, no art. 53, § 3º, ainda que de forma bastante mitigada depois da Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. É preciso considerar duas hipóteses: conforme o crime tenha ocorrido **antes** ou **depois**

da diplomação. Se cometido **antes**, o processo é incondicionado, ou seja, sua validade não está sujeita a qualquer formalidade especial, não havendo, pois, de se cogitar de imunidade processual. No entanto, se o crime foi cometido **depois** da diplomação, há condição a ser observada para se assegurar validade ao processo. Diz o § 3º supracitado que, recebida a denúncia, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva. É preciso, pois, dar-lhe ciência e, com ela, a possibilidade de, antes da sentença final, sustar o andamento da ação por iniciativa de qualquer partido político ali representado. De se notar, em contrapartida, que à decisão do Legislativo no sentido de sustar o andamento da ação corresponderá a suspensão do seu prazo prescricional, enquanto durar o mandato (§ 5º). Logo, findo o mandato, reabre-se o prazo de prescrição pelo lapso faltante, ao mesmo tempo em que se reabre a possibilidade de ser retomado o andamento do processo, por terem-se expirado os efeitos da sustação.

Por outro lado, sem deixar o âmbito processual, mas, evidentemente, reportando-se, agora, a ação que não envolve diretamente algum parlamentar, a Constituição passa a tratar da imunidade de depoimento. Assim, no § 6º do mesmo art. 53, diz que os parlamentares **não serão** obrigados a testemunhar sobre informações que receberam ou prestaram, em razão do mandato, nem sobre as pessoas que lhes deram ou deles receberam informações. Logo, os parlamentares **estão desobrigados** de depor tanto sobre o conteúdo das informações, quanto sobre a identidade dos informantes, ou dos informados. Qual, pois, o condicionamento a que se sujeita, especialmente, o Judiciário, se e quando pretender que o parlamentar deponha ou testemunhe a esse respeito? Trata-se de uma condição implícita na desobrigação de depor, que resulta de o parlamentar ter o controle da situação e somente depor se e quando, a seu juízo exclusivo, concluir pela conveniência ou oportunidade de revelar o teor, a origem ou o destino das informações que recebeu ou prestou.

Finalmente, a imunidade relativa à incorporação militar, prevista no § 7º do art. 53 da Constituição. Por força dela, pressuposto que o Executivo pode pretender que o parlamentar, militar ou não, em tempo de paz ou de guerra, vá incorporar-se às Forças Armadas, vale dizer, vá prestar-lhe serviços na Marinha, no Exército ou na Aeronáutica, a Constituição condiciona tudo isso à solicitação e obtenção de "prévia licença da Casa respectiva". Esta, obviamente, decidirá conforme lhe parecer adequado, podendo obstar qualquer capricho ou intuito do Executivo no sentido de simplesmente impedir ao parlamentar o exercício da representação política e, pois, do mandato eletivo. No caso dessa imunidade, portanto, a atuação do Executivo continua condicionada à obtenção de prévia licença da Casa Legislativa competente. Donde se vê que a Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, tratou desigualmente a imunidade de processo e a imunidade de incorporação militar: quanto àquela, extinguiu o pedido de prévia licença do Legislativo para processar qualquer dos seus membros por crime cometido antes ou depois da diplomação; quanto a esta, manteve a obtenção de prévia licença, caso em que nem mesmo previu medida capaz de superar o mero corporativismo observado no comportamento do Legislativo, por exemplo, no tocante à imunidade processual, o que, aliás, motivou a opinião pública a se posicionar contra essa espécie de imunidade, do que resultou, primeiro, a suspensão do decurso do prazo prescricional em casos de negativa ou retardamento da decisão sobre o



pedido de licença, e, finalmente, a pura e simples extinção do pedido de licença para processar.

Examinado, assim, o *modus operandi* das imunidades parlamentares, impõe-se examinar questão paralela, pertinente à duração dos seus efeitos. Assim, pois, cabe indagar: Qual o termo inicial e qual o termo final das imunidades formais, definidores dos seus limites no tempo, ou da sua duração?

Parece razoável assentar, de modo geral, que, em havendo omissão do texto constitucional, a duração das imunidades parlamentares há de se fazer à vista da sua própria natureza jurídica. Todas elas, como já se verificou, possuem, essencialmente, o caráter de garantias do bom funcionamento da representação política, do Poder Legislativo e dos parlamentares, como, de resto, já se fez sentir neste mesmo estudo. Disso resulta que, via de regra, os efeitos de todas as imunidades parlamentares deveriam ter início e fim simultaneamente com o início e o fim da representação política, o que somente não deveria ocorrer nos casos em que a própria Constituição assinalasse termo diverso, inicial ou final.

Parece conveniente, no estudo da duração das imunidades parlamentares, adotar o método de tratar separada e especificamente, primeiro, do termo inicial de cada uma delas e, posteriormente, do termo final, com o que se assegura a perfeita compreensão do assunto.

Relativamente à inviolabilidade, o texto constitucional é omissivo quanto ao seu início de vigência. Nesse caso, como acima se sugeriu, esse início deverá ser fixado de conformidade com a natureza jurídica do próprio instituto. Era da tradição do direito constitucional brasileiro fixar limites à inviolabilidade com base na expressão "no exercício do mandato" que costumava aparecer nos textos constitucionais e permitia entender a duração dos seus efeitos coincidente com a duração do próprio mandato. No entanto, a Constituição vigente, de 1988, descartou-se da expressão. No entanto, como todas as demais imunidades parlamentares, também a inviolabilidade é essencialmente uma garantia parlamentar. A essa nota essencial, de característica geral, há de se acrescentar a do seu específico *modus operandi*, com o que se torna possível apreender sua natureza jurídica propriamente dita. Como se viu, a inviolabilidade opera obstando ou impedindo a incidência da norma infraconstitucional tipificadora e sancionadora de ilícito, penal ou civil, sobre os **atos parlamentares** que têm por suporte fático as opiniões, palavras e votos. Ora, atos parlamentares propriamente ditos somente podem ser praticados por quem efetivamente seja parlamentar. Daí resulta que a inviolabilidade somente poderá incidir se e quando podem ser praticados atos dessa natureza. Mais claramente: a inviolabilidade começa quando começa o exercício da representação política pelo eleito, vale dizer, com a sua posse no cargo, posse essa que lhe permite o exercício das funções parlamentares. Com isso, reintroduz-se a expressão "no exercício do mandato" no tema das imunidades parlamentares, ao menos no que respeita à inviolabilidade, por força da sua própria natureza jurídica. De conseguinte, a inviolabilidade dura enquanto dura o mandato parlamentar, ou melhor, enquanto ocorre o exercício do mandato parlamentar, que pode suspender-se em certos casos, do que resulta que também se suspende a proteção representada pela imunidade. Exemplo: o parlamentar que se afasta para exercer o cargo de Ministro não

perde o mandato, mas perde temporariamente a inviolabilidade, enquanto durar o seu afastamento, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Diante disso, pode-se também concluir que os efeitos da inviolabilidade, ou imunidade material, no tocante à duração, são **perenes**, não se esgotam no tempo, nem mesmo com o transcurso do mandato parlamentar.

*Quid inde* a respeito das imunidades formais?

Sob o aspecto do termo inicial, não cabe questionamento no tocante às imunidades formais ditas de foro e de prisão: começam ambas a produzir efeitos a partir da data da diplomação, porque o texto constitucional prevê, expressamente isso. Esse é o termo inicial que há de prevalecer, em que pese abrir, illogicamente, exceção à regra que se procurou logo acima assentar, de que as imunidades parlamentares deveriam ter começo e fim correspondentes ao começo e fim da representação política. *Legem habemus*, em que pese ser ilógica, em que pese a diplomação do eleito não ser o mesmo que exercício do mandato. Uma vez que a diplomação antecede o exercício do mandato, tem-se que a Constituição dotou de imunidades o cidadão eleito, antes mesmo de habilitar-se para legislar. Habilitar-se para tanto apenas e tão-somente quando, iniciada a legislatura<sup>21</sup>, tiver tomado posse, tiver entrado no exercício do mandato.

Seja como for, no entanto, o certo é que a Constituição prevê que essas imunidades tenham início desde a diplomação, isto é, desde a data em que se realiza a sessão da Justiça Eleitoral convocada para proclamar o resultado das eleições e, de conseguinte, também os eleitos para compor os Legislativos. Essa data, pois, marca o termo inicial das imunidades "de foro" e "de prisão", ou "prisional", ainda que não tenha sido expedido formalmente, por escrito, o correspondente diploma. O ato de diplomação já existe, faltando apenas a expedição do instrumento que é, no caso, *ad probationem tantum*.

No que respeita à imunidade processual, a Constituição não chega a ser expressa quanto ao seu início. No entanto, ao tomar por critério a divisão dos crimes pela data do seu cometimento, anterior ou posterior à diplomação, e ao estabelecer somente em relação a estes últimos crimes (os cometidos depois dela) que o Supremo Tribunal Federal deve dar ciência à Casa a que pertence o parlamentar denunciado, para que possa, antes da decisão final, sustar o andamento da ação, ao fazer isso propicia elemento que na realidade responde à questão do termo inicial, fazendo-o, inegavelmente, coincidir com a própria diplomação. A partir dela, pois, é que o parlamentar estará protegido pela regra do § 3º do art. 53. Diante disso, a decisão final que vier a ser proferida pela Suprema Corte de Justiça, sem que lhe tenha dado ciência, será nula, assim como será nula a sustação da ação que vier a ser aprovada pelo Legislativo após a decisão final proferida em processo do qual o Supremo Tribunal Federal lhe tenha dado ciência.

Do mesmo modo, a Constituição não é expressa relativamente ao termo inicial da imunidade de depoimento. Mas, fornece elementos ao intérprete, ao

---

<sup>21</sup> Legislatura (com maiúscula) difere de legislatura (com minúscula). O primeiro (com maiúscula) corresponde a Legislativo, assembléia que reúne os eleitos com poderes para legislar; o segundo (com minúscula) corresponde ao período de tempo em que os legisladores exercem seus poderes de legislar. Mais especificamente, período de quatro anos de duração do mandato de deputado.

dizer que "Deputados e Senadores não são obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato", e assim por diante. Logo, a data em que o parlamentar inicia o exercício do mandato assinala a data do início também dessa espécie de imunidade, sem que haja possibilidade de engano.

A Constituição, porém, é inteiramente omissa quanto ao termo inicial da imunidade de incorporação militar. Nesse caso, tem perfeita pertinência concluir que o termo inicial se define pela própria natureza da garantia: assim, corresponde ao início do exercício do próprio mandato de representação política pelo parlamentar que o Executivo pretende seja convocado. Desde a data da investidura no mandato, pois, há necessidade de prévia licença da Casa respectiva.

No tocante ao termo final das imunidades parlamentares, a Constituição é omissa por completo. Todavia, não parece que por isso lhe caiba reprovação. Ao contrário. O termo final de todas as imunidades parlamentares há de ser entendido, de acordo com o que já se afirmou, como coincidente com o término da representação política do parlamentar, vale dizer, com o término do seu mandato, seja por expiração do prazo regular da legislatura para a qual foi eleito, seja por renúncia ao mandato, seja ainda por cassação. E isso ocorre em relação a todas as imunidades parlamentares.

Ao final, cabe fazer uma distinção, relativamente à proteção que as imunidades parlamentares dispensam aos parlamentares e à duração dos seus efeitos propriamente. Assim, a proteção dispensada aos parlamentares pela inviolabilidade, que tem natureza material, diz respeito ao fato ou ato ocorrido durante o período de exercício do mandato, impedindo que quaisquer deles sejam caracterizados como ilícitos, do ponto de vista penal ou civil, mas os efeitos dessa proteção perduram no tempo indefinidamente, porque a inviolabilidade impediu a formação do ilícito para sempre. Seus efeitos, pois, são perenes. Isso não acontece, entretanto, com a proteção e os efeitos das imunidades de natureza formal: sua proteção e os efeitos dessa proteção se circuncrevem ao período de exercício do mandato. Daí por que, nesse caso, os efeitos se dizem provisórios.

#### 4. CONCLUSÕES

Do exposto, podem ser extraídas algumas conclusões:

1ª) As imunidades parlamentares que a Constituição Federal prevê no art. 53 correspondem à clara **necessidade da democracia representativa**, pois consistem, essencialmente, em **garantias** da representação política, do Poder Legislativo e dos próprios parlamentares;

2ª) O *modus operandi* das imunidades parlamentares não é idêntico: umas operam impedindo a incidência de normas infraconstitucionais tipificadoras e cominadoras de sanção penal ou civil, obstando, *ipso facto*, a formação de ilícito; outras, contudo, operam condicionando atuações do Poder Judiciário ou do Poder Executivo a determinadas formalidades;

3ª) As imunidades que impedem a incidência de normas infraconstitucionais caracterizam-se como imunidades de **natureza material**,

porque dizem respeito à materialização ou à formação do ato ilícito, penal ou civil, do que resulta a inviolabilidade de direitos dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos;

4ª) As imunidades que dizem como devem atuar os Poderes Judiciário e Executivo caracterizam-se como imunidades de **natureza formal**, porque estabelecem formalidades a serem cumpridas, seja por força da imunidade de foro, da imunidade de prisão, da imunidade de processo, da imunidade de depoimento e da imunidade de incorporação militar;

5ª) Da natureza material da inviolabilidade decorre que seus efeitos são **perenes**, porque, não materializado ou formado o ilícito, obstam, a todo tempo e não apenas durante o mandato, a instauração de processo penal ou civil contra parlamentares.

6ª) Da natureza formal das demais imunidades parlamentares (foro, prisão, processo, depoimento e incorporação militar) decorre que têm efeitos **provisórios**, porque apenas estabelecem formalidades a serem adotadas durante o mandato parlamentar.

(\*) Advogado no Foro da Capital. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Ex-Assessor Chefe da Assessoria Técnica da Mesa da ALESP. Ex-Assessor Chefe da Assessoria Técnico-Jurídica da Presidência da ALESP (antiga Procuradoria ). Ex-Diretor Geral da Secretaria da ALESP.