

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Curso de Pós-Graduação
Área : Direito do Estado

**AS IMUNIDADES PARLAMENTARES
NO DIREITO CONSTITUCIONAL
BRASILEIRO**

(Dissertação de Mestrado)

PROFESSORES :

Doutor Manoel Gonçalves Ferreira Filho

Doutor Sérgio Resende de Barros

PÓS-GRADUANDO :

Andyara Klopstock Sproesser

Ano : 2002

V – AS IMUNIDADES PARLAMENTARES VIGENTES NO BRASIL.

SUMÁRIO: 1 - As imunidades parlamentares vigentes no Brasil. 2 – As imunidades parlamentares e o interesse público. 3 – Os tipos de imunidades parlamentares. 4 – A imunidade material (inviolabilidade). 5 – As imunidades formais.

1 - As imunidades parlamentares vigentes no Brasil.

Como acima se viu, a Constituição Federal, segundo o texto promulgado em 1988, assim consagrava as imunidades parlamentares:

“Art.53 – Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, sem prévia licença de sua Casa.

§ 2º - O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§ 3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 4º - Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 5º - Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§ 6º - A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 7º - As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos, praticados fora do recinto do Congresso, que sejam incompatíveis com a execução da medida.”

Esse texto, contudo, acaba de ser substituído por um novo, em decorrência da aprovação da Proposta de Emenda nº 610-C, de 1998, que deu origem à Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, em virtude da qual as imunidades parlamentares passam a observar a seguinte disciplina:

“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.

§ 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, que sejam incompatíveis com a execução da medida.”

No texto ora transcrito estão assinaladas em negrito as alterações feitas pela Emenda Constitucional nº35, de 20 de dezembro de 2001, na redação do art. 53 da Constituição de 1988.

Houve mudanças: algumas sem sentido e desnecessárias, até mesmo no tocante à redação; outras, relativas à imunidade processual, de enormes implicações.

O *caput* do art. 53, que trata da inviolabilidade, foi alterado, para nele se consignar que ela compreende o âmbito civil e penal. Ao invés de alargar a abrangência da prerrogativa, reduziu-a, pois ficou de fora o âmbito administrativo, anteriormente compreendido na generalidade da expressão “Deputados e Senadores são invioláveis”.

O § 1º atual, que concerne à competência do Supremo Tribunal Federal para julgar deputados e senadores, corresponde ao § 4º da anterior redação, precedida da expressão *desde a expedição do diploma*.

Como a redação antiga não continha essa expressão, agora a competência do Supremo Tribunal Federal passa a se estender a período maior de tempo, superior até mesmo à legislatura, que começa com a posse do novo Congresso e não com o ato de diplomação de seus membros pela Justiça Eleitoral, bem anterior.

O § 2º corresponde à aglutinação do § 1º (de onde se exclui a expressão *nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa*) e do § 3º do art.53, na redação anterior.

O § 3º atual é inteiramente novo e decorre da “extinção” da imunidade processual pela Emenda Constitucional nº 35. Assim também o § 4º e o § 5º.

Já os §§ 6º, 7º e 8º correspondem, respectivamente, aos anteriores §§ 5º, 6º e 7º.

Esse é o texto constitucional sobre imunidades parlamentares que serão considerados no presente trabalho.

2 – As imunidades parlamentares e o interesse público.

Desde logo, impõe-se examinar a instituição das imunidades parlamentares à luz do interesse público, suposto que, inexistindo, certamente se tratará de privilégio, mas que, existindo, levará a conclusão inteiramente diversa.

De início, cumpre não esquecer que existem imunidades em outros ramos do direito, que não o direito parlamentar.

Desde logo, também, cumpre ter presente que o mundo do direito em geral inclina-se, por natureza, à realização da Justiça⁹¹, ou do valor do Justo, que por sua vez inclui essencialmente o valor da Igualdade⁹².

⁹¹ *Digesto*, I, I, I, p.: Est autem jus a justitia, sicut a matre sua, ergo prius fuit justitia quam jus.”

⁹² Reale, Miguel, “Filosofia do Direito”, p.272: “O bem, visto como valor social, é o que chamamos propriamente de *justo*, e constitui o valor fundante do Direito.” / ... / O valor próprio do Direito é, pois, a *Justiça* – não entendida como simples relação extrínseca ou formal, aritmética ou geométrica, dos atos humanos, mas sim como unidade concreta desses atos, de modo a constituírem um *bem intersubjetivo* ou, melhor, o *bem comum*.” / ... / “A *Justiça* que, como se vê, não é senão a expressão unitária e integrante dos valores todos de convivência, pressupõe o valor transcendental da pessoa humana, e representa, por sua vez, o pressuposto de toda a ordem jurídica.” À p.276, depois de ter acentuado que a palavra *justiça* possui tanto uma significação subjetiva (vista como *vontade* ou *virtude* do homem = *constans ac perpetua voluntas*), quanto uma significação objetiva, completa: “Em nossos dias, usa-se de preferência o termo *justiça* no sentido objetivo, ou seja, para indicar a

Como ser voltado para o valor da Justiça que, por sua vez, inclui o da Igualdade, o direito não se compadece com privilégios, ao contrário, refuga-os, com firmeza ainda maior quando se trata de direito constituído no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Aliás, consta da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789:

“1. Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais não podem basear-se senão na utilidade comum.”

.....
 “6. É a lei a expressão da vontade geral e, para a sua formação, todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente, ou por meio de representantes. Ela deve ser a mesma para todos, quando protege, ou quando pune. Por serem iguais perante a lei, todos os cidadãos são igualmente admissíveis a todas as dignidades e posições e empregos públicos, segundo sua capacidade e sem outra distinção qualquer a não ser a resultante de suas virtudes e de suas aptidões.”

Igualmente, consta da “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, adotada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948:

“Artigo 1º - Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

.....
 “Art. 7º - Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.”

ordem social que os atos de justiça projetam ou constituem, motivo pelo qual temos defendido a tese de que, objetivamente, a justiça se reduz à realização do bem comum, ou, mais precisamente: é o bem comum “in fieri”, como constante exigência histórica de uma convivência social ordenada segundo os valores da liberdade e da igualdade.”

E também consta da Constituição Brasileira de 1988:

“Art.5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” ...

No entanto, é essa mesma Constituição que institui, no art.86, § 4º, uma forma de imunidade em proveito do chefe do Executivo, nestes termos:

“O Presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.”

Mas também o direito fiscal conhece imunidades, como forma de proteção a certos contribuintes, ou a certos bens, figurando, ora, como imunidade fiscal propriamente dita (CF, art.150, VI)⁹³, ora, como isenção (CF, art.150, § 6º)⁹⁴.

Como imunidade fiscal, impedindo que ocorra o fato gerador do tributo⁹⁵, ou melhor, impedindo que o tipo descrito genericamente na lei incida sobre uma específica situação de fato, com o que nem mesmo se constitui a obrigação fiscal.

Como isenção fiscal, desobrigando o contribuinte do pagamento do tributo devido, em virtude de expressa disposição legal⁹⁶.

Do mesmo modo, o direito internacional público reconhece a chamada imunidade diplomática⁹⁷, por força da qual os membros de

⁹³ Constituição Federal, art.150: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”: ... “VI -instituir impostos sobre : a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;” ... “b) templos de qualquer culto; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; d) livros, jornais, periódicos e papel destinado a sua impressão.”

⁹⁴ Constituição Federal, art.150, § 6º : “Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art.155, § 2º, XII, g.”

⁹⁵ Nogueira, Ruy Barbosa, “Curso de Direito Tributário”, p.171.

⁹⁶ Nogueira, Ruy Barbosa, op. cit., ibidem.

⁹⁷ Rezek, J. F., “Direito Internacional Público”, 4ª edição, p.91: “91. Privilégios diplomáticos – No âmbito da missão diplomática, tanto os membros do quadro diplomático de carreira (do embaixador ao terceiro-secretário) quanto os membros do quadro administrativo e técnico (tradutores, contabilistas

missão diplomática em país estrangeiro ficam a salvo da submissão às normas de direito comum ali vigentes.⁹⁸

A Constituição vigente, ainda, outorga aos advogados verdadeira inviolabilidade no art. 133, razão pela qual o Estatuto da Advocacia (Lei Federal nº8.906, de 4 de julho de 1994, art. 7º, § 2º) descaracteriza como injúria, difamação ou desacato⁹⁹ qualquer manifestação que o profissional faça no exercício da sua atividade, em juízo ou fora dele, sem ficar a salvo, é certo, das sanções disciplinares perante a Ordem dos Advogados do Brasil, pelos excessos que cometer. Ademais disso, referido Estatuto cerca o advogado de autêntica imunidade prisional, ao prescrever que não poderá ser preso, no exercício da profissão, a não ser em caso de crime inafiançável (art. 7º, § 3º).¹⁰⁰

Nem se esqueçam, também, as verdadeiras imunidades inscritas no art. 93 da Constituição Federal em favor dos integrantes do Judiciário, consubstanciadas nas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Ao lado dessas, expressamente admitidas e outorgadas, outras há, implícitas, que beneficiam não apenas os integrantes da magistratura, mas também os do Ministério Público. É que, dada a natureza das funções que exercem, não parece adequado supor que juízes e promotores sejam processados e condenados criminalmente, ou civilmente, por haverem, no devido processo legal, sentenciado ou acusado alguém afinal absolvido em outra instância, salvo a hipótese de conduta de má-fé.

etc) – estes últimos desde que oriundos do Estado credenciante, e não recrutados *in loco* – gozam de ampla imunidade de jurisdição *penal e civil* São, ademais, fisicamente *invioláveis*, e em caso algum podem ser obrigados a depor como *testemunhas*. Reveste-os, além disso, a imunidade *tributária*! ... / “Em matéria *penal, civil e tributária*, os privilégios dos agentes dessas duas categorias estendem-se aos membros das respectivas *famílias*, desde que vivam sob sua dependência e tenham, por isto, sido incluídos na lista diplomática.”

⁹⁸ O Brasil assinou em 18/4/61, a **Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas**, aprovada pelo Decreto Legislativo nº103, de 1964, e promulgada pelo Decreto nº56.435, de 8/6/65. No art.22 é reconhecida a inviolabilidade dos locais da Missão; no art.23, a isenção fiscal sobre ditos locais; no art.24, a inviolabilidade dos arquivos e documentos da Missão; no art.27, a inviolabilidade da correspondência oficial; no art.29, a inviolabilidade pessoal do agente diplomático; no art.30, a inviolabilidade da sua residência; no art.31, a imunidade do agente diplomático ante a jurisdição do Estado acreditado: absoluta, ante a penal, relativa, ante a civil e administrativa; nesse mesmo artigo, também a imunidade de depoimento como testemunha; no art.34, a isenção fiscal relativa do agente diplomático quanto a impostos e taxas, pessoais ou reais, nacionais, regionais ou municipais.

⁹⁹ A expressão “desacato” está suspensa por força de liminar concedida pelo STF na ADIN nº 1.127-8-DF.

¹⁰⁰ V. Lobo, Paulo Luiz Neto, “Comentários ao novo Estatuto da Advocacia e da OAB”, 1994, Livraria e Editora Brasília Jurídica Ltda., p.43.

Em resumo, não obstante constituam exceções a preceitos gerais da Constituição, ou das leis, nem por isso se há de inferir que todas essas imunidades acima referidas e, especificamente, as imunidades parlamentares devam ou possam ser consideradas como privilégios.

Ao contrário. As imunidades, parlamentares ou não, configuram-se como tratamento especial que a Constituição, ou a lei, dispensam a certas pessoas ou a certos bens, restringindo o caráter genérico de certas regras de direito, à vista de razões de interesse público e, pois, de Justiça.

No caso específico das imunidades parlamentares, há de se considerar, antes de mais nada, que a representação política, - vista em si mesma ou, especialmente, em função dos resultados que dela se esperam, - constitui um bem que por excelência é preciso conservar, sob pena de a democracia representativa faltar aos seus objetivos essenciais.

No caso do cidadão eleito para representar o povo nas Casas Legislativas, há de se considerar que por esse fato deixa de ser *comum* para se tornar um cidadão *especial*, que passa, por isso mesmo, a ter responsabilidades e riscos de natureza política com os quais não se defrontava na condição anterior.

No caso desse cidadão eleito para uma das Casas Legislativas, há de se considerar que a representação política, em que se investe, tem peculiaridades próprias, características, que defluem exatamente das atribuições que passam a lhe ser cometidas, em especial, a de fazer as leis e de fiscalizar o seu cumprimento. Ora, inegavelmente, essa situação pode colocá-lo em antagonismo institucional e até mesmo pessoal relativamente aos integrantes dos demais Poderes políticos, e também dos integrantes dos poderes econômicos, ideológicos, etc., que emergem na sociedade.

Ora, isso demonstra, primeiro, que há inegável interesse público que a instituição da representação política funcione em proveito dos representados, isto é, dos integrantes do povo.

Demonstra, em segundo lugar, que a representação política acarreta para o cidadão comum, quando eleito, um acervo de responsabilidades e riscos que o tornam diferente do cidadão que era antes, desigualando-o frente aos demais cidadãos comuns.

Há de se concluir, pois, que as imunidades parlamentares têm a fundamentá-las razões de interesse público e de Justiça: porque visam a garantir a representação política do povo e a liberdade dos seus representantes no Legislativo, Poder incumbido de fazer as leis e de fiscalizar o seu cumprimento.

E não se trata apenas e tão-somente de garantia de exercício pleno do múnus parlamentar perante o Poder Executivo e o Poder Judiciário, senão também perante o Ministério Público, cada vez mais provido de poder jurídico, e outros centros de poder social, político e/ou econômico-financeiro, tais como órgãos de comunicação social (imprensa, rádio, televisão), partidos políticos, e tantas outras formas de organização com suficientes meios e modos de perturbar o livre e regular funcionamento da representação política das Casas Legislativas e dos parlamentares.

Enfim, as imunidades parlamentares existem para possibilitar a existência da democracia representativa, de tal sorte que há real e efetivo interesse público em garantir independência ao Poder Legislativo e liberdade aos seus membros, para que possam exercer os poderes/deveres constitucionais inerentes à representação política de que são titulares.

Por isso é que a Constituição os põe ao abrigo de certos procedimentos criminais e civis, intentados quer pelo Executivo, quer pelo Judiciário, quer pelo Ministério Público, quer por algum outro organismo público ou privado.

Apesar de serem expressão de um claro interesse público, as imunidades recebem configuração ora mais, ora menos ampla, nos diferentes períodos da história constitucional, de acordo, aliás, com o momento histórico e, especialmente, com a visão político-jurídica do constituinte da época, ou de quem lhe faça as vezes.

As imunidades parlamentares, ao invés de privilégios, de quebra do princípio de igualdade de todos perante a lei, constituem, sim, condição existencial da democracia representativa, razão por que, efetivamente, se assentam em claro interesse público¹⁰¹.

¹⁰¹ A propósito, **Ferreira Filho**, Manoel Gonçalves, "Curso de Direito Constitucional", p. 174: "A necessidade de se assegurar ampla liberdade de ação ao parlamentar para o exercício do mandato inspira-lhe a outorga de certas prerrogativas. Estas são exceções ao regime comum, decorrentes não de

O que não significa que esteja frustrada a ocorrência de abusos por parte dos próprios parlamentares e que, por serem abusos, devem ser prevenidos e punidos, tanto quanto possível, pelo direito.

Na prática, o abuso que se comete sob a tutela das imunidades parlamentares representa, sem dúvida, um mal. No entanto, bem sopesadas as coisas, esse mal é menor que o proveniente da sua pura e simples extinção, em face, como se viu, do interesse público reconhecido em preservar a representação política, a independência do Poder Legislativo e a liberdade de atuação parlamentar.

3 – Os tipos de imunidades parlamentares.

Toma-se a expressão *imunidades parlamentares* em sentido genérico, para compreender todas as espécies discriminadas no texto constitucional vigente (art.53), as quais se agrupam, primeiramente, em dois tipos genéricos para se desdobrar, a seguir, em algumas espécies particulares.

Assim, de um lado, há o tipo de imunidade denominado no direito brasileiro como **inviolabilidade**, também denominada **imunidade material**, ou **imunidade absoluta** (“caput” do art.53); de outro lado, o tipo das denominadas **imunidades formais**, também chamadas **imunidades relativas** ou, simplesmente, **imunidades** (parágrafos do art.53).

Inviolabilidade é expressão tradicional nos textos constitucionais brasileiros. Mas, justifica-se apelidá-las de **imunidade material**, exatamente porque diz respeito ao fenômeno da tipificação. Seu efeito é impedir a tipificação como ilícitos de certos atos parlamentares, de tal sorte que, ao invés de serem ilícitos, são perfeitamente lícitos, de conformidade com a regra de que o que não é proibido é permitido. E, por serem atos lícitos, descabe até mesmo a instauração de processo com o propósito de se lhes aplicar sanção.

Por efeito da inviolabilidade, as opiniões, as palavras e os votos de quem é parlamentar, quando proferidos no exercício do mandato, ou em função dele, deixam de ser tipificados e sancionados pela lei como

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.”

ilícitos penais ou civis, diferentemente do que ocorreria se o seu agente não estivesse investido em mandato de representação política no Legislativo. Uma vez que não se tipifica o ilícito, descabe qualquer processo que se pretenda intentar para se lhe aplicar qualquer sanção.

Por **imunidades** simplesmente, ou **imunidades formais**, ou **imunidades relativas**, por seu turno, quer-se designar outro tipo de imunidades parlamentares, que, diferentemente da inviolabilidade, não têm nada a ver com o fenômeno da tipificação de atos parlamentares para retirar-lhes o caráter de ilicitude.

As imunidades formais não impedem que se imprima o caráter de ilicitude ao ato praticado pelo parlamentar, que, ao contrário, continua sendo ilícito (penal ou civil), podendo, pois, ser fundamento bastante para a correspondente sanção e, por isso mesmo, para o competente processo.

No caso de inviolabilidade, o ato descrito na lei como ilícito penal ou ilícito civil, se praticado por parlamentar no exercício do mandato de representação política, ou em função dele, nem mesmo será ilícito. Mas, em se tratando de imunidade formal, o ato que a lei descreve como ilícito, penal, civil, e assim por diante, continuará sendo ilícito, pouco importando se o agente é ou não é parlamentar.

Se o efeito da inviolabilidade é o de descaracterizar o ato como ilícito, afastando para sempre a respectiva sanção, o da imunidade formal, entretanto, é apenas o de condicionar de algum modo a aplicação da sanção correspondente ao ato, que, como se disse, continuará sendo ilícito e, portanto, continuará autorizando a instauração de processo com vistas à aplicação da correspondente sanção.

No caso de imunidade formal, entretanto, a possível aplicação da sanção legal, que seria levada a efeito pura e simplesmente de acordo com o procedimento previsto em lei, em se tratando de parlamentar, poderá ficar na dependência do implemento de alguma condição, consistente ou no decurso do tempo do mandato ou na autorização da respectiva Casa, ou coisa parecida.

Feitas essas observações genéricas sobre os dois tipos de imunidades parlamentares, cabe tratá-los de modo específico, como ocorrem no texto constitucional vigente, vale dizer, depois da Emenda

Constitucional nº35, de 20 de dezembro de 2001, que deu nova redação ao art.53 posto em vigor com a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

4 - A imunidade material (inviolabilidade).

O primeiro tipo das imunidades parlamentares é o representado pela imunidade material, ou inviolabilidade.

O art.53, "caput", da Constituição Federal diz que Deputados e Senadores são **invioláveis** por suas *opiniões, palavras e votos*.

Na lição de **Carlos Maximiliano**, não é de se presumir que a lei em geral contenha palavras supérfluas, deixando manifesto, até por mais forte razão, o entendimento de que a Constituição é que não as contém¹⁰².

Por isso mesmo, é obrigação do intérprete pesquisar os sentidos daqueles três termos empregados no texto constitucional, sendo razoável admitir que o legislador constituinte se valeu de três termos diversos para abarcar três situações também diversas. Não fora assim, seria de se concluir desde logo pela incidência no vício da superfluidade.

Razoável também é supor que tais termos tenham sido usados em sentido comum, e não em sentido técnico, filosófico, como é de se presumir em texto constitucional. É, pois, de se buscar o conteúdo deles em nossos léxicos.

O **Aurélio**, por exemplo, consigna como significados de *opinião*:

"1. Modo de ver, de pensar, de deliberar: *liberdade de opinião*. 2. Parecer, conceito: *Na minha opinião, venceremos*. 3. Juízo, reputação: *a opinião mundana*. 4. Idéia, doutrina, princípio: *opiniões democráticas*. 5. Idéia sem fundamento; presunção: *Sua opinião de que vai ser ministro é bem ridícula*."

Parece possível, pois, resumir tais significados dizendo que *opinião*, no texto constitucional, é o conceito ou juízo que alguém faz de outrem ou de alguma coisa.

¹⁰² Maximiliano, Carlos, "Hermenêutica e Aplicação do Direito", p.110, letra f.

O mesmo dicionário consigna para o termo *palavra*, dentre outros, os seguintes significados pertinentes ao presente estudo:

“1. Fonema ou grupo de fonemas com uma significação; termo; vocábulo, dição: ‘*Nada! Esta só palavra em si resume tudo.*’ / ... / 3. Manifestação verbal ou escrita; declaração. / ... / 7. Modo de ver; **opinião**, afirmação, asserto. 8. Alocução, oração, discurso.”

Finalmente, consigna no verbete *voto* estes significados de interesse:

“8. Maneira de expressar a vontade ou **opinião** num ato eleitoral ou numa assembléia. 9. Decisão, sufrágio, votação.”

Parece, pois, inteiramente razoável concluir que *opinião*, *palavra* e *voto* são termos que significam, em última instância, ao final das contas, o *juízo* ou *opinião* que alguém faz de outrem ou de alguma coisa.

Desse ponto de vista, pois, o art.53 da Constituição Federal empregou sinônimos para traduzir a mesma idéia: a de que a *opinião* ou o *juízo* externados pelo parlamentar no exercício do mandato têm a escudá-los a inviolabilidade, para que não sejam reputados como ilícitos.

No entanto, não sendo a Constituição texto de exercício teórico, mas, ao contrário, texto de utilidade prática, pode-se entender por que preferiu empregar três termos diferentes, embora sinônimos - *opiniões*, *palavras* e *votos* - ao invés de simplesmente um, *opiniões*. Certamente o fez para não deixar margem a dúvida sobre estar a coberto da inviolabilidade a *opinião* manifestada pelo parlamentar sem se importar com o meio pelo qual ela se manifesta: seja discursando ou debatendo (palavra escrita ou falada), seja votando ou decidindo (palavra escrita, palavra falada, gestos, postura, digitação eletrônica).

Enfim, estará a salvo de ilicitude a manifestação do parlamentar que importe em revelar sua *opinião* ou *juízo* sobre alguém ou alguma coisa, seja mediante palavras, gestos ou digitação eletrônica. Por isso, não se houve o constituinte com superfluidade.

Desse modo, contorna-se a aparente superfluidade que poderia caracterizar o art.53, *caput*, descobrindo-se e revelando-se na dicção desse dispositivo a intenção de apanhar num único preceito todas as possíveis hipóteses de fato – opiniões, palavras e votos - dando-lhes a mesma consequência jurídica – a descaracterização de suposta ilicitude.

Cabem ainda aqui algumas considerações, admitindo-se, como se admite, que as opiniões se resumem, afinal, a juízos ou pensamentos.

Como simples cidadãos, ao manifestarem suas opiniões (=juízos ou pensamentos), os parlamentares já gozam da liberdade prevista no art.5º, IV, da Constituição, onde se assegura a todos os residentes no País, brasileiros e estrangeiros, a liberdade de manifestação do pensamento.

Todavia, no art.53, *caput*, a Constituição tem outro enfoque. Não se limita a transferir para o âmbito parlamentar essa mesma liberdade de manifestação do pensamento que atribui aos cidadãos comuns. Ao contrário, por ter em vista que os parlamentares são cidadãos diferenciados dos demais pela investidura em mandato de representação política, a Constituição não apenas lhes assegura aquela liberdade de expressão assegurada ao cidadão comum, mas dá-lhe essa mesma liberdade acrescida de um *plus*, que corresponde ao *plus* acrescido ao cidadão pela investidura em mandato político. Assim, dá-lhe a garantia de que suas opiniões, palavras e votos, proferidos no exercício do mandato ou em função dele, estarão a salvo de ilicitude, vale dizer, livres de punição e, pois, livres do respectivo processo.

Mesmo porque, sem essas garantias, de nenhum valor seriam a representação política e o Poder Legislativo.

Pontes de Miranda, aliás, pondera, com a argúcia de sempre, que “sem liberdade de pensamento, sem liberdade de emitir-lo (liberdade de palavra, de opinião), não há Poder Legislativo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo”.¹⁰³

De fato, a proteção que a inviolabilidade dispensa às opiniões, palavras e votos dos parlamentares, no exercício do mandato de representação política, apresenta-se como indispensável ao cumprimento das atribuições que cabem constitucionalmente ao Poder Legislativo,

¹⁰³ Miranda, Pontes de, op. cit., t. III, p.5.

tanto que – é forçoso observar - ela existe em países onde se pratica efetivamente a democracia representativa.

Por isso mesmo, a inviolabilidade há de estar condicionada ao efetivo exercício do mandato, protetora que é dos meios – opiniões, palavras e votos – pelos quais se realiza a atuação parlamentar.

Logo, não se há de cogitar de inviolabilidade quando o parlamentar estiver afastado do exercício do mandato, licenciado por doença, ou por interesse particular, ou para exercer cargo no Executivo com previsão constitucional. Nesses casos, por óbvio, opiniões, palavras e votos do deputado ou senador não estarão protegidos pela inviolabilidade, porque se trata de instrumentos de atuação exclusivamente parlamentar.

Nem se diga que, por estar prevista na Constituição a possibilidade de o parlamentar exercer cargo no Executivo, sem perder o mandato, esteja tal exercício incluído no do mandato, ou consista em desempenho de funções próprias do mandato.

A previsão existe só e unicamente para livrar o parlamentar da perda do mandato em tal caso; existe como exceção específica à impossibilidade de o membro de um Poder exercer função de outro, como era expressamente vedado, por exemplo, na Constituição Federal de 1946, onde se dizia (art.36, § 1º):

“O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”

Assim, pois, o que o texto atual prevê é que as opiniões, palavras e votos estarão cobertos pela inviolabilidade quando o parlamentar os manifestar como instrumento de exercício do mandato.

Não é preciso que o parlamentar se encontre na **Casa Legislativa** ao manifestar suas opiniões, em sentido amplo.

Ao manifestá-las, poderá o parlamentar encontrar-se no interior da Casa Legislativa, sem estar, entretanto, no exercício do mandato ou em função dele: por exemplo, quando manifesta opinião sobre assunto de cunho pessoal, do seu próprio e exclusivo interesse; quando até mesmo

em convenção do partido político realizada em dependência da Casa Legislativa versa tema estranho à vida parlamentar.

Mas, também pode emitir opinião fora da Casa Legislativa, fazendo-o, entretanto, no exercício do mandato ou em função dele, quando, por exemplo, defende a posição que adota, adotou ou adotará no tocante a assunto sob exame da Casa Legislativa.

No entanto, se a respeito das opiniões, palavras e votos manifestados no exercício do mandato ou em função dele, o parlamentar não poderá ser responsabilizado, o certo é que o poderá ser por seus próprios pares, se o fizer em desconformidade com as normas do Regimento Interno ou do Código de Ética da respectiva Casa.

A inviolabilidade do direito brasileiro, tal qual a *freedom of speech* do direito inglês e a *irresponsabilité* do direito francês, desde sua origem histórica, constitui proteção do parlamentar contra atos que partem de fora do parlamento.¹⁰⁴

Daí nada haver de surpreendente em que seja passível de responsabilização política perante seus pares o membro do Legislativo que ofender o decoro parlamentar. É que, como se disse, a inviolabilidade protege o parlamentar de atos externos ao Legislativo, não só agora, mas desde sempre.

A Constituição Federal de 1946, no art.48, § 2º, tornou possível a perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar, como ainda hoje o é, nos termos do art.55, II, da Constituição de 1988.

No exercício do mandato de representação política, lembra **Paulino Jacques**¹⁰⁵, “o mandatário deve ... agir, decentemente, respeitando-se a si mesmo e aos outros, não só no recinto da respectiva Câmara, como também fora dela”.

O conceito de decoro parlamentar é bastante fluido, carente ainda de nitidez, razão por que a ofensa ao decoro parlamentar pode resultar,

¹⁰⁴ **Maximiliano**, Carlos, “Comentários à Constituição Brasileira”, 2º vol., p.49: “A imunidade é uma garantia contra influência ou ingerências exteriores; não contra a ação preventiva ou repressiva da Mesa, que adverte o tribuno contumelioso, proíbe a publicação das frases inconvenientes, emprega, enfim, contra o representante violento no falar, os meios enérgicos e regimentais.”

¹⁰⁵ **Jacques**, Paulino, “Curso de Direito Constitucional”, p.293.

sem dúvida, da falta de respeito a si mesmo e aos demais, como ficou dito acima, mas também da falta de moderação, de comedimento, de reserva, de veracidade, de moralidade, enfim, e até de incontinência verbal.

O mesmo **Paulino Jacques** refere-se ao famoso caso do deputado **Barreto Pinto**, que causou celeuma ao deixar-se fotografar “em trajes menores, numa reportagem da revista *O Cruzeiro*”, quando houve, é certo, uma primeira tentativa de cassar-lhe o mandato, por quebra do decoro parlamentar, em 1948, que não vingou. Finalmente, seu mandato foi cassado, em 1949, ante “os seguidos ataques ao Congresso e a seus pares”.

Também merecem referência os recentes casos dos Senadores **José Roberto Arruda** e **Antônio Carlos Magalhães**, respectivamente, Líder do Governo e Presidente do Senado Federal e, pois, do Congresso Nacional.

Envolvidos no episódio que se chamou o “escândalo do painel eletrônico” (=quebra do sigilo dos votos dos senadores em votação que decidiu sobre cassação do mandato do então Senador **Luiz Estêvão**), o Conselho de Ética do Senado instaurou processo de investigação, ouvindo testemunhas e implicados, dentre os quais aqueles senadores. Diante das afirmações que fizeram, e que logo mais foram desmentidas, o Conselho proferiu parecer propondo a instauração de processo de cassação dos seus mandatos, por ofensa ao decoro parlamentar. Ante a certeza e a iminência dessa instauração, os Senadores renunciaram ao mandato, para não se tornarem inelegíveis.

Firme, pois, é a possibilidade de o parlamentar submeter-se a medidas disciplinares previstas no Regimento Interno ou no Código de Ética, medidas que vão desde a mera advertência, passam pela censura (verbal ou escrita) e chegam até à perda temporária (do exercício) e à perda definitiva do mandato, consoante se vê, por exemplo, no Código de Ética e Decoro Parlamentar vigente na Assembléia Legislativa (Resolução nº 766, de 16 de dezembro de 1994), que praticamente reproduz o Código de Ética vigente no Senado Federal.

Aliás, na sua origem e por sua própria natureza, as imunidades parlamentares constituem garantias do Legislativo e dos seus membros

contra a atuação dos demais Poderes, e não contra a atuação do próprio Poder.

Assim, nos casos em que houver ofensa às disposições adotadas para a preservação do decoro parlamentar, do respeito que cada um dos seus membros deve a si mesmo e aos demais, assim como à opinião pública, tem cabimento cogitar-se da aplicação da devida sanção política, o que se fará na conformidade do que dispuser o Regimento Interno e/ou o Código de Ética vigente no Legislativo, os quais têm fundamento na própria Constituição.

Pois, cabe lembrar neste ensejo: é a própria Constituição Federal que contém regra autorizando o Legislativo a incluir no texto dos regimentos internos a disciplina do decoro parlamentar, cujo desrespeito poderá levar à perda do mandato (v. CF, art. 55, II, c/c o art. 55, § 1º).

Claro, no entanto, que em tal hipótese se há de respeitar o direito que o parlamentar tem de se fazer ouvido, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, em nome do princípio do contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

A esta altura, cabe observar que não se afigura possível seja o parlamentar submetido a sanção em virtude do seu voto. Se a tanto se chegasse, seria como impedir-lhe exatamente o exercício do mandato, retirando-lhe a possibilidade de dissentir da maioria, erigida então como árbitro do regular exercício do mandato. Seria, na verdade, quebrar o pluralismo democrático, mutilar, ou até mesmo impedir por completo, a representação política.

O voto, como manifestação de vontade do parlamentar, há de ser realmente livre. Essencialmente livre. Sob pena de se fazer *tabula rasa* da representação política.

5 - As imunidades formais.

No 'caput' do art. 53 a Constituição dispõe sobre a inviolabilidade, ou imunidade material. Nos parágrafos, trata das **imunidades formais**, ou simplesmente **imunidades**.

Em sua primeira redação, a Constituição Federal de 1988 consagrava cinco espécies de imunidades formais, as seguintes: a

imunidade prisional (art. 53, § 1º, primeira parte), a **imunidade processual** (ibidem, segunda parte), a **imunidade de foro** (art. 53, § 4º), a **imunidade de depoimento** (art. 53, § 5º) e a **imunidade de incorporação militar** (art. 53, § 6º).

Hoje, após a Emenda Constitucional nº 35, a imunidade processual não deixou efetivamente de existir, mas foi alvo de acentuada restrição, imposta por orientação inteiramente diversa, como logo mais se verá.

Afora isso, são aquelas mesmas as imunidades formais que continuam consagradas no texto constitucional, pela ordem: a **imunidade de foro** (art.53, § 1º); a **imunidade prisional** (art.53, § 2º); a **imunidade processual** (art.53, §§ 3º, 4º e 5º); a **imunidade de depoimento** (art.53, § 6º) e a **imunidade de incorporação militar** (art.53, § 7º).

a) Imunidade de foro. Prescreve o § 1º do art.53 que deputados e senadores, **desde a expedição do diploma**, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

Desde logo, é de se convir em que se cuida de foro privilegiado, por prerrogativa de função, e de competência funcional, na terminologia do Direito Processual, que, na do Direito Constitucional, há de se ter como imunidade de foro, garantia ou prerrogativa do parlamentar, do Poder Legislativo e da representação política.

Trata-se, ademais, de foro privilegiado e de competência funcional relativamente a processos criminais. Deputados e senadores somente "serão julgados", pessoalmente, em processo criminal, razão por que se há de se concluir que mencionado dispositivo atribui competência ao Supremo Tribunal Federal para os processos **criminais** e não para os processos cíveis.

As causas de natureza cível continuam sendo propostas no foro competente segundo as regras gerais de competência.

b) Imunidade prisional. Essa imunidade formal, ainda que não pareça, por força da Emenda Constitucional nº35, sofreu, na verdade, alterações não apenas de forma, mas também de conteúdo.

No texto original da Constituição de 1988, o assunto era regulado pelos §§ 1º e 3º do art.53, prevendo-se, no § 1º, que não poderia haver prisão de parlamentar, salvo em flagrante de crime inafiançável, “**sem prévia licença de sua Casa**”.

Hoje, a regra é mais cortante, pois se diz no art.53, § 2º, primeira parte, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº35, simplesmente:

“§ 2º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos”.

Como ali se diz que **não poderão ser presos**, não poderão ser presos nem **com prévia licença de sua Casa**, como parece óbvio.

E, uma vez que deputados e senadores podem ser processados incondicionadamente, vale dizer, sem licença prévia da respectiva Casa, segue-se que, processados e condenados, não poderiam cumprir sentença de prisão, pois a Constituição diz que “os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos”. É, aliás, o que se diz na Constituição da Itália: “Igual autorização é preciso para levar preso ou manter em detenção um membro do Parlamento em execução de uma sentença mesmo irrevogável.”

É nisso que dá aprovar reforma constitucional debaixo de pressão orientada pela mídia, - não sem razão, há de se convir, - apenas para lhe dar satisfações, ainda que explicadas como “conciliação do Legislativo com a opinião pública” ...

Caberia ao Supremo Tribunal Federal pedir licença ao Legislativo para levar o congressista condenado à prisão, ainda que a providência não constasse do texto constitucional, como ocorre atualmente?

Como é possível desde logo supor, o Supremo Tribunal Federal certamente entenderá que, se, em certo passo, a Constituição diz que poderá livremente processar, também poderá livremente executar o julgado, ainda que, em outro passo, a Constituição diga que deputados e senadores não poderão ser presos, sem distinguir se **com** ou **sem** processo ...

35992/020

Ainda por força da imunidade prisional, os membros do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), desde a expedição do diploma, não poderão ser presos, salvo se apanhados em flagrante de crime inafiançável¹⁰⁶.

Nesse caso, manda o art. 53, § 2º, segunda parte, da Constituição (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº35) que o auto de prisão em flagrante seja remetido, dentro em vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo **voto da maioria de seus membros**, resolva sobre a prisão.

Diferentemente do que ocorria no sistema original da Constituição de 1988, quando o assunto era resolvido, no Legislativo, pelo **voto secreto** da maioria, agora será resolvido pela mesma maioria, mas votando **a descoberto**.

Além disso, o Legislativo, agora, não resolve mais sobre a formação da culpa, como ocorria antes da Emenda Constitucional nº35, eis que ela, formação da culpa, já está de antemão autorizada, uma vez que o deputado e o senador podem ser processados criminalmente sem prévia licença do Legislativo.

Enviados os autos do flagrante à Casa Legislativa, pois, esta resolverá sobre a prisão tão-somente, e não mais sobre o processo, uma vez que este não se submete a nenhuma providência prévia de sua parte, como ocorria anteriormente.

No sistema anterior à referida Emenda Constitucional, havia necessidade de prévia licença, e se dizia na Constituição (art.53, § 2º) que o indeferimento do pedido de licença, ou a ausência de deliberação sobre o pedido, implicaria a suspensão do prazo prescricional da ação penal.

¹⁰⁶ **CPP** : *Flagrante delicto* - "Art.302. Considera-se em flagrante delito quem: I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração."
CPP: "Fiança - "Art. 323 - Não será concedida fiança : I - nos crimes punidos com reclusão em que a pena mínima cominada for superior a dois anos; II - nas contravenções tipificadas nos arts. 59 e 60 da Lei das Contravenções Penais; III - nos crimes dolosos punidos com pena privativa da liberdade, se o réu já tiver sido condenado por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado; IV - em qualquer caso, se houver no processo prova de ser o réu vadio; V - nos crimes punidos com reclusão, que provoquem clamor público ou que tenham sido cometidos com violência contra a pessoa ou grave ameaça."

No sistema instituído pela Emenda Constitucional nº35, a suspensão do prazo de prescrição ocorrerá a partir da aprovação do pedido de partido político para sustar a ação penal, havendo retomada daquele prazo, no entanto, assim que se findar o mandato.

c) **Imunidade processual.** Essa espécie de imunidade sofreu as maiores alterações por força da Emenda Constitucional nº35.

O motivo dessas alterações, sem dúvida, era constituído pela necessidade, no sistema anterior, original da Constituição de 1988 (art.53, § 1º, parte final), de prévia licença da respectiva Casa para se processar criminalmente algum parlamentar, e da imobilidade corporativa com que ela se havia, indeferindo o pedido ou omitindo-se na resposta ao pleito. O que sem dúvida irritou a opinião pública.

Por isso, em verdadeiro movimento pendular, indo de um a outro extremo, o Congresso deixou a posição reacionária e deixou-se levar à posição oposta, de liberalização completa. Admitiu desde logo, aprioristicamente, que todos os processos criminais podem ser instaurados contra seus membros porque todos eles têm suficiente fundamentação fática e jurídica. É certo que, prevenindo algum possível equívoco, reservou-se o direito de suspendê-los, se e quando provocado por partido político representado na respectiva Casa.

A tanto não precisaria ter chegado, se tivesse, como era seu dever, apreciado conveniente e oportunamente todos os pedidos de licença para processar, e houvesse decidido pelo deferimento, ou pelo indeferimento, conforme fosse o caso e a justiça ...

Agora, no entanto, *legem habemus*, e há de se experimentar para saber se as novas normas atendem, ou não, ao interesse público. O que traz expectativas, especialmente diante do que se noticiou a respeito da atuação de certos membros do Ministério Público, que plantam notícias nos meios de comunicação para se habilitarem, posteriormente, a instaurar investigação sobre o assunto. Mais expectativas ainda, diante do que também se noticiou, a respeito da posição político-partidária ou ideológica de alguns deles. Tudo isso faz temer pela isenção e justiça com que os membros do Legislativo podem vir a ser processados, a dano, por via de consequência, do próprio Poder e da representação política. Em, última instância, a dano do interesse público.

A Constituição passou a dizer, depois da referida Emenda Constitucional nº35, no tocante à imunidade processual:

“§ 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.

“§ 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.”

A Constituição se reporta a crime ocorrido após a diplomação. *Quid juris*, no caso de crime ocorrido **antes da diplomação**?

Segundo a máxima *inclusio unius, exclusio alterius*, haver-se-á de concluir que o Supremo Tribunal Federal tem de comunicar à respectiva Casa apenas e tão-somente o recebimento de denúncia de crime ocorrido **após** a diplomação, omitindo-se no caso de crime ocorrido antes.

Para que deve dar ciência à Casa Legislativa? Para possibilitar a algum partido político ali **representado** (coisa inteiramente diversa de partido político a que **esteja filiado** o parlamentar) que apresente à Mesa Diretora o seu pedido de suspensão do processo.

Disso resulta que o texto constitucional vigente não admite a possibilidade de suspensão do processo criminal, em se tratando de crime cometido antes da diplomação.

Diz a Emenda Constitucional, ainda, que o pedido de suspensão terá eficácia desde que, em votação a descoberto, seja aprovado pela maioria absoluta da Casa Legislativa, dentro dos quarenta e cinco dias seguintes ao seu recebimento pela Mesa Diretora, mas antes de prolatada a decisão final no processo cujo curso se pretende sustar.

Cabe, finalmente, indagar a respeito do momento a partir do qual fica suspensa a prescrição da ação criminal no caso de sustação do processo por ato do Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal, assim que receber denúncia contra deputado ou senador, tem o dever constitucional de cientificar do fato a respectiva Casa; a partir daí, abre-se a qualquer dos partidos políticos com assento na Casa o direito de apresentar à Mesa Diretora o seu pedido de sustação do processo; por sua vez, a partir do momento em que a Mesa Diretora recebe tal pedido, conta-se o prazo de quarenta e cinco dias para a Casa deliberar a respeito dele; finalmente, a aprovação do pedido pela sua maioria absoluta, terá eficácia se for notificada ao Supremo Tribunal Federal antes de prolatada a decisão final no processo.

Nesse ponto, pois, isto é, **da deliberação comunicada** ao Supremo Tribunal Federal, tem início a suspensão do prazo prescricional.

Duas questões podem ser levantadas desde logo.

A primeira, sobre quais as consequências de o Supremo Tribunal Federal dar ciência ao Legislativo em época de recesso parlamentar.

No art.58, § 4º, a Constituição prevê que, durante o recesso, haja uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas, com atribuições definidas no regimento comum, e em cuja composição se observará, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

Poder-se-ia cogitar, nesse caso, de atribuir a essa comissão representativa competência para deliberar, durante os períodos de recesso, sobre pedidos de sustação de processo criminal contra deputado ou senador. Até porque o § 4º do art.53 não prevê a convocação extraordinária da respectiva Casa para esse fim, e o parlamentar não pode ver-se prejudicado pela possível demora.

No entanto, essa solução poderia estar de antemão inviabilizada por decisão do Supremo Tribunal Federal, que, nos termos do voto de desempate proferido pelo Ministro **Sepúlveda Pertence**, foi declarada a inconstitucionalidade de dispositivo regimental da Assembléia Legislativa de Minas Gerais prevendo delegação de competência a

Comissão daquela Casa para, durante o recesso, decidir sobre licença para instauração de processo criminal contra deputado, pois no caso se exigia *quorum* qualificado (maioria absoluta) e somente o Plenário poderia decidir a respeito.¹⁰⁷

No caso, entretanto, em que pese essa decisão, e até porque foi tomada mediante voto de Minerva, - para resolver o impasse criado pela empate dos votos dos Ministros presentes, - não há por que se impedir que a Comissão Especial, composta com observância, quanto possível, da representação proporcional dos partidos políticos, decida sobre o pedido de sustação formulado por um deles. Nem se olvide que, para o caso, a Constituição não previu a convocação necessária do Legislativo para esse fim. Do mesmo modo, não há de se esquecer que existe prazo assinado pela Constituição para que haja decisão a respeito do pedido.

Que fazer, pois, se, de um lado, não se admite que a Comissão decida; se, de outro, não há previsão de convocação extraordinária automática das Casas do Congresso, e se, por outro lado ainda, existe prazo fatal constitucionalmente fixado para decisão?

Por último, não se esqueça que em tudo isso está em jogo a liberdade do parlamentar.

Não há negar, pois, que todas as forças militam no sentido de se admitir que a Comissão Especial, representativa do Congresso Nacional durante o recesso, delibere sobre o pedido de suspensão da ação criminal, fazendo-o pelo voto da maioria do mencionado órgão, que a Constituição manda represente o Congresso.

Exatamente aqui, portanto, cabe uma segunda questão, relativa propriamente ao deputado ou senador prejudicado pela falta de deliberação oportuna sobre o pedido de suspensão.

A esse propósito, parece pertinente lembrar que as imunidades parlamentares não são apenas garantia da representação política e do Poder Legislativo, mas também prerrogativa e direito do próprio parlamentar. Daí por que, se o Poder se mantiver inerte frente ao pedido de suspensão regularmente formulado, e não possibilita a deliberação sobre o pleito, haverá de caber mandado de segurança do parlamentar

¹⁰⁷ HC 72.718-MG, Rel Ministro Marco Aurélio. 24./4/96. Vencidos os Ministros Francisco Rezek, Carlos Velloso, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves.

interessado, ao do partido político autor do pedido, contra a Mesa Diretora da Casa Legislativa, para obrigá-la a tanto ...

d) Imunidade de depoimento. No § 6º do art. 53 a Lei Maior, mesmo depois da Emenda Constitucional nº35, continua prevendo a desobrigação de os deputados e senadores testemunharem a respeito das informações que receberam ou prestaram, assim como das pessoas que as receberam ou prestaram, fazendo-o, evidentemente, em razão do exercício do mandato.

O parlamentar **não está obrigado** a depor sobre o conteúdo das informações recebidas ou prestadas, nem sobre a identidade das pessoas que as prestaram ou que as receberam, quando esse intercâmbio de informações teve como pano de fundo o exercício do mandato.

Estar desobrigado, sem dúvida, não significa **estar impedido de depor**. Se entender que seja necessário ou conveniente ao interesse público, o parlamentar poderá depor, e não cometerá em razão disso nenhum ilícito.

O parlamentar, exclusivamente o parlamentar, julgará da sua oportunidade ou conveniência. Ninguém mais.

e) Imunidade de incorporação militar. Finalmente, o § 7º do art.53, na redação dada pela Emenda Constitucional nº35, continua condicionando à prévia licença da respectiva Casa a incorporação às Forças Armadas de deputado ou senador, civil ou militar, em tempo de paz ou de guerra.

*