

TEXTO 5.1. ALMEIDA



Associação Portuguesa de Direito Constitucional

SEPARATA

DE

**ANUÁRIO PORTUGUÊS
DE DIREITO CONSTITUCIONAL**

VOL. III / 2003

FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA



Coimbra Editora

AS IMUNIDADES PARLAMENTARES NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 (*)

FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA (**)

Sumário: 1. Apresentação do tema. 2. Justificando as imunidades parlamentares. 3. As imunidades parlamentares na Emenda Constitucional n.º 35/01. 4. Tratamento dado à inviolabilidade: 4.1. O âmbito da inviolabilidade. 4.2. Inteligência da expressão "quaisquer de suas opiniões, palavras e votos". 4.3. Atos que caracterizam a atividade parlamentar. 5. Tratamento dado à imunidade processual: 5.1. Imunidade à prisão. 5.2. Prisão por sentença condenatória transitada em julgado. 5.3. Prisão em flagrante de crime inafiançável. 5.4. Imunidade a processos criminais; 5.5. Julgamento do processo pelo Supremo Tribunal Federal. 5.6. A desnecessidade de licença para abertura do processo. 5.7. Crimes praticados antes do mandato. 5.8. Prazo para sustação do processo. 5.9. A suspensão da prescrição do processo. 5.10. O direito de não testemunhar sobre informações ligadas ao exercício do mandato. 6. Outras disposições relativas às imunidades parlamentares: 6.1. Incorporação do parlamentar às Forças Armadas. 6.2. Imunidades durante estado de sítio. 7. Concluindo.

1. Apresentação do tema

No debate sobre o aprimoramento das instituições políticas brasileiras, a partir do perfil que lhes traça a Constituição, tem sido tema recorrente o das imunidades parlamentares, quando a instituição em pauta é o Poder Legislativo.

(*) Intervenção no *III Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Constitucional*, promovido pela Associação Portuguesa de Direito Constitucional e Associação Brasileira de Constitucionalistas — Instituto Pimenta Bueno, sob o tema "Imunidades Parlamentares" (Lisboa, Julho de 2003).

(**) Mestre e Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Ex-Procuradora do Estado de São Paulo. Membro do Instituto Pimenta Bueno — Associação Brasileira dos Constitucionalistas.

Isto se justifica por serem as garantias do Legislativo um aspecto que não pode ser relegado a segundo plano, se quisermos, como se há de querer, o fortalecimento desse Poder, imprescindível no Estado de direito.

Em sua versão original, a Constituição brasileira em vigor, promulgada a 5 de outubro de 1988, conferiu às imunidades um tratamento que, em linhas gerais, não inovou significativamente a disciplina que já conheciam na tradição constitucional anterior ao regime autoritário instalado no país após a Revolução de 1964. Nesse sentido, a orientação seguida pela atual Constituição procurou principalmente eliminar certas restrições que as franquias parlamentares haviam sofrido sob a égide da Constituição de 1967, mormente durante a vigência da Emenda Constitucional n.º 1/69.

Mas a liberalidade mais acentuada com que passaram a ser tratadas as imunidades facilitou, em repetidas ocasiões, o desvirtuamento da proteção oferecida aos congressistas, demonstrando a necessidade de uma correção de rumos. Assim é que a Emenda Constitucional n.º 35, de 20 de Dezembro de 2001, veio alterar o tratamento da matéria, o que justifica que com esta se retome contato, mediante o estudo de seu novo perfil.

Quando de sua promulgação, a mencionada emenda mereceu grande destaque na mídia e nos círculos políticos e jurídicos. Mas como costuma acontecer com as análises que se fazem no primeiro momento, sob o impacto das novidades, talvez não se tenha refletido muito, então, sobre o exato alcance das modificações.

Como a apresentaram as autoridades do Legislativo, a Emenda n.º 35/01 veio com objetivo moralizador, voltada a corrigir distorções e abusos. Certamente para apaziguar a opinião pública, descrente da classe política, que aos olhos do cidadão comum, do leigo, mais que uma classe de privilegiados, está se tornando — o que é mais sério — um reduto de impuníveis, que tudo podem, sem temer sanções. E é de convir que não há mesmo nada que repugne tanto à consciência democrática como a existência de privilégios num regime que tem como um dos principais esteios o princípio da isonomia.

Sem desdenhar das inquietações éticas e políticas da sociedade, as quais, pelo contrário, devem ser consideradas no equacionamento jurídico da questão, o que se pretende no momento é comentar o que mudou no artigo 53 da Constituição Federal com a Emenda n.º 35/01,

situando-nos diante do Direito posto, para fazer uma análise crítica das mudanças e apontar se ficou melhor resguardada a representação política, sem desvirtuamento dos fins a que se preordenam as imunidades parlamentares.

2. Justificando as imunidades parlamentares

A título introdutório, convém posicioná-las em contexto adequado, de um lado para elidir preconceitos injustificados de que muitas vezes são alvo, por má compreensão de seu sentido e alcance, e, de outro lado, para prevenir que, seja pela prática parlamentar, seja pela interpretação das regras constitucionais pertinentes, possam elas tornar-se abusivas, justificando, então sim, repúdio e condenação.

Nessa linha de raciocínio, parece relevante, antes de mais nada, registrar a ótica sob a qual devem ser vistas as imunidades que, ao lado de deveres e incompatibilidades, constituem o que se convencionou chamar de estatuto dos parlamentares.

Considerando-se sua finalidade específica, ou seja, a de garantir a independência imprescindível ao cumprimento do mandato representativo, devem as imunidades ser visualizadas como prerrogativas funcionais. De fato, é sob este prisma que precisam ser compreendidas, e não como privilégio ou direito subjetivo dos congressistas. Sim, porque, na verdade, o interesse juridicamente protegido por elas é o do Poder Legislativo como instituição ou, antes mesmo, o interesse do povo de ter a sua representação respeitada.

Assim, o Deputado, como beneficiário direto das imunidades, o é não na condição de cidadão comum, mas na de representante do povo, que necessita da proteção imunitória para poder exercer com isenção o mandato, livre da coação ou da ação sedutora dos demais Poderes e dos particulares.

Inscrevem-se, portanto, as imunidades na categoria de garantias do Poder Legislativo, próprias do regime de separação de poderes — ainda hoje dogma de organização política —, que prega a distribuição das funções do poder a órgãos distintos, independentes e harmônicos, cabendo à Constituição estabelecer para cada um deles as garantias que tornem efetivas as desejadas independência e harmonia.

Assim posta a questão, justifica-se um tratamento diferenciado para os parlamentares no exercício de suas funções, sem que isto represente ofensa à isonomia. Afinal, na lapidar formulação de Rui Barbosa, o princípio da igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida que se desigualem.

No entanto, há que se cuidar para que esse tratamento diferenciado seja adequado, vale dizer, que não se perca da destinação que o justifica.

É tendo presentes essas premissas que nos propomos analisar como se encontram disciplinadas as prerrogativas funcionais dos congressistas, após a Emenda n.º 35/01.

3. As imunidades parlamentares na Emenda Constitucional n.º 35/01

Pois bem, foram mantidas, seguindo-se a tradição constitucional brasileira, as duas principais espécies de imunidades que comumente protegem os Deputados e Senadores: a inviolabilidade ou imunidade material (que assegura a liberdade de expressão dos congressistas e os irresponsabiliza por suas opiniões, palavras e votos) e a imunidade processual ou formal (prevista como garantia do parlamentar contra a prisão e o processo criminal).

Mas é preciso examinar em que termos foram mantidas essas prerrogativas.

4. Tratamento dado à inviolabilidade

No caso da inviolabilidade não houve mudança substancial, embora a redação do *caput* do artigo 53, dada pela Emenda n.º 35/01, possa sugerir uma proteção ampliada.

A redação original de 1988 dizia, sinteticamente, que “os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”. Já na atual dicção, “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

O que se explicitou, portanto, é que a inviolabilidade se dá nos âmbitos civil e penal. E mais, enfatizou-se, acrescentando-se o adjetivo “quaisquer”, que nenhuma opinião, palavra ou voto escapa da

proteção imunitória. Parece-nos, entretanto, que nem a explicitação, nem o acréscimo, devem alterar a interpretação que já se fazia do texto constitucional.

4.1. O âmbito da inviolabilidade

Quanto aos âmbitos civil e penal, conforme a melhor doutrina, a inviolabilidade já os abrangia, mesmo sem haver referência expressa na Constituição. Nesse sentido, por exemplo, a lição de PONTES DE MIRANDA, comentando a Constituição de 1967, e a de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, comentando aquela e a atual Constituição ⁽¹⁾.

Tal exegese procede. Em geral, a inviolabilidade é lembrada mais como uma excludente de criminalidade — o que, aliás, explica a razão pela qual não é possível processar criminalmente o Deputado ou o Senador, mesmo após o término do mandato, por pronunciamentos que tenha feito durante o mandato. Sim, porque é óbvio que, se é apagada a configuração delituosa, não se justifica a abertura de processo.

Mas, o fato é que a imunidade material gera, na verdade, a irresponsabilidade jurídica ampla, tanto civil como criminal, do congressista. Exclui o ilícito, tanto civil como criminal, que eventualmente possa estar presente nos seus pronunciamentos ligados à função parlamentar, de modo a garantir-lhe a mais ampla liberdade de expressão de pensamento. Assim é que, por exemplo, não cabe indenização por danos morais contra parlamentar em virtude de opiniões externadas no exercício de suas funções. Aliás, a frequência com que nos últimos tempos se tem pretendido alcançar, por via judicial, a reparação de danos morais, provocados por pronunciamentos de parlamentares, é que terá motivado talvez a previsão expressa que passou a constar no *caput* do artigo 53 da Constituição emendada, no sentido de serem eles civil e penalmente invioláveis.

⁽¹⁾ MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969*, 2.ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, v. 3, pp. 7 a 9, e FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição brasileira*, 3.ª ed., São Paulo: Saraiva, 1983, p. 197, e *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, 3.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000, v. 1, p. 331.

Registre-se, entretanto, que isto não impede que as Casas Legislativas, com base em outras disposições constitucionais e regimentais, possam responsabilizar os Deputados e Senadores que abusem da franquia, chegando até mesmo à declaração de perda do mandato. O artigo 55, inciso II, da Constituição prevê, por exemplo, a perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar e o § 1.º do mesmo artigo diz ser incompatível com o decoro, além dos casos definidos no Regimento Interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional.

4.2. Inteligência da expressão “quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”

Já quanto ao acréscimo do adjetivo “quaisquer”, a questão fica um pouco mais delicada. Poder-se-ia até supor, como hipótese de raciocínio, que se tenha pretendido, com a inclusão do referido adjetivo, reforçar a proteção dos congressistas, para livrá-los de problemas por qualquer coisa que digam, em qualquer circunstância.

Mas não parece aceitável dar ao novo texto uma interpretação que não seja a interpretação teleológica, que leve em conta a finalidade das imunidades. E essa finalidade, como já se demonstrou, é a garantia de independência do parlamentar no exercício de suas funções. Lembre-se mais uma vez que as imunidades são prerrogativas funcionais e não privilégios pessoais dos representantes. Existem para preservá-los de ações coercitivas dos demais Poderes e dos particulares que possam embaraçar o cumprimento do mandato representativo.

Portanto, a inviolabilidade é preordenada a garantir a liberdade de expressão, no que se refira ao desempenho das atividades parlamentares. Justifica-se *ratione muneris*. Não se estende à manifestação do pensamento dos Deputados e Senadores na condição de cidadãos comuns, fora do exercício da representação política. Caso contrário, estaríamos, então sim, criando uma regalia, um privilégio injustificável e alimentando a impunidade que se quer combater.

A propósito, é interessante registrar que à medida que se foram tornando mais lacônicos, ao longo do tempo, os diferentes dispositivos das Constituições brasileiras que cuidaram da matéria, sempre houve, paralelamente, tentativas de interpretá-los no sentido de maior amplitude

para a prerrogativa. Tentativas, diga-se logo, que não contaram com o aval da melhor doutrina e da jurisprudência.

Exemplifiquemos. Na Constituição de 1934, o artigo 31 dizia, inequivocamente, serem invioláveis os congressistas pelas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato. Do mesmo modo, a Constituição de 1937, no artigo 43, referia-se à inviolabilidade pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções.

Já a Constituição de 1946, no artigo 44, e a de 1967, no artigo 34 da versão original e no artigo 32.º com a redação das Emendas n.º 1/69, n.º 11/78 e n.º 22/82, limitaram-se a prever a inviolabilidade no exercício do mandato, não mais se referindo a exercício das funções do mandato. Pois bem, bastou que se omitisse menção a “funções do mandato” e não faltou quem pretendesse, sem sucesso, é bom insistir, identificar “exercício do mandato” com “duração do mandato”, para concluir que o parlamentar se tornara inviolável por quaisquer pronunciamentos expendidos na constância do mandato, mesmo que não relacionados à sua atividade funcional.

Com o advento da Constituição de 1988 mais sucinto ainda se tornou o tratamento da matéria. O *caput* do artigo 53 limitou-se a dizer, *tout court*, que os parlamentares são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. E de novo aventou-se, sem eco, logo após a promulgação da Constituição, que a inviolabilidade se ampliara para irresponsabilizá-los pelo que dissessem, no exercício ou fora do exercício do mandato.

Vem agora a Emenda n.º 35/01 forçar mais a situação, com o adjetivo “quaisquer”, o que, previsivelmente, irá ressuscitar a controvérsia. E é por isso que reiteramos o ponto de vista, há pouco manifestado, no sentido de que, mesmo diante da nova redação, não se deve mudar a interpretação finalística do texto constitucional, que leva em conta os objetivos já conhecidos das prerrogativas parlamentares, sob pena de desnaturar-se por completo o instituto. Continuamos, portanto, sustentando que, à luz do que prevê o *caput* do artigo 53 com sua atual redação, o parlamentar é inviolável, sim, por quaisquer pronunciamentos, desde que manifestados no exercício das funções de representação política. Na verdade, seria até supérfluo que isto precisasse estar expressamente consignado, tão óbvio é que a inviolabilidade tem uma vinculação direta e necessária com a preservação da independência no exercício dessa representação.

4.3. Atos que caracterizam a atividade parlamentar

É claro que surge a propósito uma questão difícil: a de saber que atos caracterizam a atividade parlamentar, que atos podem-se considerar ligados à função.

Não faz dúvida que nesta condição se enquadram discursos, pareceres e votos proferidos nas Casas Legislativas durante as sessões ordinárias e extraordinárias, pronunciamentos proferidos em suas comissões ou ainda no cumprimento de missões oficiais, dentro ou fora do Congresso.

Sim, porque o exercício da função parlamentar de há muito deixou de limitar-se às dependências físicas onde funciona o Poder Legislativo. Como disse com propriedade RAUL PILLA, “as casas do Parlamento são hoje, apenas, o centro donde se irradia ação parlamentar e não mais em si a podem confinar” (2).

De fato, é acertado afirmar que a inviolabilidade se estende a atos do congressista praticados fora do Congresso, como prolongamento da atuação parlamentar, tanto mais que a Constituição brasileira não adota o critério espacial do direito norte-americano (3).

Não é outra a posição do Supremo Tribunal Federal a respeito, traduzida nos seguintes trechos do voto do Ministro CELSO DE MELLO, nos autos do Inquérito n.º 510-DF: “A inviolabilidade emergente dessa regra constitucional (artigo 53) não sofre condicionamentos normativos que a subordinem a critérios de espacialidade. É irrelevante, para efeito de invocação da imunidade parlamentar, que o ato por ela objetivado não tenha ocorrido na sede ou em instalações ou órgãos do Congresso Nacional. [...] O exercício da atividade parlamentar não se exaure no âmbito espacial do Congresso Nacional, no recinto das Casas Legislativas que o compõem” (4).

(2) Voto proferido no Projeto de Resolução n.º 523, de 1954, publicado no *Diário do Congresso Nacional*, de 9 de Julho de 1954, pp. 3.659 e segs.

(3) Assim dispõe o artigo 1.º, Seção VI, da Constituição norte-americana: “Os senadores e representantes gozarão do privilégio de não poderem, em caso algum, salvo por traição, felonía e violação da paz pública, ser presos enquanto se acharem presentes à sessão de sua respectiva Câmara, nem durante o tempo que gastarem para ir a ela ou dela voltarem; não poderão igualmente ser inquietados ou interrogados, em lugar algum, por discursos pronunciados ou opiniões emitidas em uma ou outra Câmara.”

(4) Acórdão publicado na *RTJ* 135-509.

Mas nessa matéria há de prevalecer o bom senso. E este informa, por exemplo, RAUL MACHADO HORTA, quando considera, por exemplo, abrangidas pela inviolabilidade manifestações do Deputado ou do Senador em reuniões com seus eleitores para prestar contas do exercício do mandato ou para esclarecimento sobre assuntos discutidos no Legislativo. “Caso contrário” — explica o eminente constitucionalista — “recusaríamos ao parlamentar a comunicação necessária com a fonte do próprio mandato. Todas as vezes que ele dirigir-se a ela, para prestar contas do exercício do mandato, pessoalmente, ou através de cartazes, circulares ou cartas, estará praticando ato inerente ao mandato” (5).

Ainda com razão, e *contrario sensu*, MACHADO HORTA reputa o parlamentar desamparado da prerrogativa se comparece a movimentos sediciosos, incentivando atos ilícitos, ou se, na qualidade de jornalista, publica artigos caluniosos na imprensa, ou ainda se acompanha de agressão física a manifestação de pensamento.

De todo modo, adverte o mencionado autor, “o casuísmo, aliás, não é propício à fixação do âmbito da inviolabilidade. O exemplo fornecido, sem maior exame de suas implicações, pode conduzir, aprioristicamente, à mutilação da inviolabilidade e à frustração do instituto” (6). Daí concluir pela importância da interpretação teleológica na aplicação da imunidade material aos casos concretos.

5. Tratamento dado à imunidade processual

Se a inviolabilidade não foi substancialmente alterada pela Emenda n.º 35/01, a imunidade processual, por sua vez, sofreu mudanças mais acentuadas.

Do ponto de vista de sua localização no texto constitucional, as questões da prisão e do processo criminal passaram a ser tratadas em parágrafos distintos. As regras relativas à prisão de parlamentares vêm previstas no atual § 2.º, em que se fundiram prescrições constantes anteriormente nos §§ 1.º e 3.º do artigo 53. E a disciplina do processo criminal, que constava dos §§ 1.º e 2.º, figura agora nos §§ 3.º, 4.º e 5.º

(5) *Estudos de Direito Constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 598.

(6) *Estudos...*, p. 599.

daquele artigo. Ainda ligadas à imunidade processual devem ser lembradas as regras antes estabelecidas nos §§ 4.º e 5.º, ora transferidas respectivamente para os §§ 1.º e 6.º, sempre do artigo 53

5.1. Imunidade à prisão

Quanto à prisão, diz hoje o § 2.º do artigo 53: “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.”

Comparando esta redação com o que dispunha originalmente o § 1.º do artigo 53 parece ter saído fortalecida a imunidade. Afirmava-se antes que os congressistas não poderiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, sem prévia licença de sua Casa. Ou seja, havia a possibilidade — teórica ao menos, porque na prática nunca se concretizava — de a Casa autorizar a prisão e esta se realizar.

Foi agora eliminada a expressão “sem prévia licença de sua Casa”, levando a crer que hoje, salvo na hipótese de flagrante de crime inafiançável, os parlamentares simplesmente não poderão ser presos, deixando a Casa respectiva de ter qualquer interferência no assunto.

De fato, diante da menção genérica à impossibilidade de prisão, e observada a ressalva já aludida, estaria, em princípio, vedada qualquer espécie de prisão, tanto civil, como penal, tanto provisória, como definitiva.

Neste sentido, por exemplo, o entendimento de ALEXANDRE DE MORAES, ao afirmar: “Em regra, portanto, o congressista não poderá sofrer qualquer tipo de prisão de natureza penal ou processual, seja provisória (prisão temporária, prisão em flagrante de crime afiançável, prisão preventiva, prisão por pronúncia, prisão por sentença condenatória recorrível), seja definitiva (prisão por sentença condenatória transitada em julgado), ou ainda, prisão de natureza civil. Posicionamo-nos contra a possibilidade de prisão do parlamentar em virtude de decisão judicial com trânsito em julgado, uma vez que a Constituição Federal não restringe a garantia somente às prisões processuais, e excetua somente a hipótese de prisão em flagrante de crime

inafiançável, e mesmo assim, submetendo-a a imediata apreciação da Casa Parlamentar” (7).

5.2. Prisão por sentença condenatória transitada em julgado

Vale a pena, no entanto, analisar melhor a questão da prisão por sentença definitiva. Isto porque, nos termos do artigo 15, inciso III, da Constituição, a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, é causa de suspensão dos direitos políticos. E tanto a suspensão dos direitos políticos, como a condenação criminal transitada em julgado, são causa de perda do mandato parlamentar, conforme artigo 55, incisos IV e VI, também da Constituição. Da conjugação de tais dispositivos poderia resultar o entendimento de que a prisão decorrente de condenação criminal definitiva não encontraria qualquer óbice, pois colheria um condenado já destituído de mandato.

Ocorre, porém, que a Constituição dá tratamento diverso à perda do mandato, nas hipóteses dos incisos IV e VI do artigo 55.

De fato, no caso do inciso IV (relativo à perda ou suspensão de direitos políticos, por causas outras que não a condenação criminal definitiva), a perda do mandato “será *declarada* pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” (grifamos). É o que determina o § 3.º do artigo 55 da Constituição.

Já no caso do inciso VI (relativo à condenação criminal transitada em julgado, entre outras hipóteses), “a perda do mandato será *decidida* pela Casa respectiva, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” (grifo nosso). Este é o comando do § 2.º do mesmo artigo 55.

Analisando a matéria, observa MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, em relação ao mencionado § 2.º, que “o procedimento previsto importa num contraditório que assegure ao interessado ampla defesa. Redunda numa decisão a ser tomada pela Casa respectiva, numa votação secreta,

(7) *Constituição do Brasil interpretada*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1025.

que só determina a perda do mandato se a tanto for favorável a maioria absoluta dos integrantes da Câmara. Desses traços resulta que a Casa julga a conduta do interessado, podendo recusar a perda do mandato se entender essa conduta justificada, no caso concreto, dadas as suas circunstâncias ou peculiaridades” (8).

Na seqüência, fazendo crítica absolutamente procedente da solução adotada pela Constituição, completa o mesmo eminente autor: “Isto é plenamente admissível no que tange à hipótese de violação do decoro parlamentar, pois envolve uma apreciação até certo ponto subjetiva (ao menos no que concerne ao que sejam vantagens ‘indevidas’); não o parece quanto à infração das incompatibilidades ou em face de uma condenação criminal transitada em julgado. Nessas duas hipóteses a perda do mandato deveria ser simplesmente ‘declarada’, como dizia a Emenda n.º 1/69 (artigo 35, § 2.º) e como é previsto no parágrafo seguinte” (9).

De fato, não obstante se reclame também no parágrafo seguinte (§ 3.º), um procedimento contraditório que assegure ampla defesa, a Mesa da Casa respectiva, na hipótese de suspensão de direitos políticos (em decorrência de outras causas, que não a condenação criminal definitiva, em que se segue o estabelecido no § 2.º) declara a perda do mandato, inferindo-se do verbo “declarar” — para continuar acompanhando o ensinamento de FERREIRA FILHO — que se trata aí “de mera verificação da ocorrência dos pressupostos da perda: ausência prolongada, perda ou suspensão dos direitos políticos, decisão da Justiça Eleitoral” (10).

Realmente, não andou bem o constituinte ao adotar tratamento distinto na espécie, demonstrando até mesmo uma incoerência. Sim, pois a perda do mandato resultante, por exemplo, de decisão da Justiça Eleitoral (artigo 54, V) deverá ser declarada pela Mesa e a perda do mandato por força de condenação criminal definitiva (artigo 54, VI), que no caso de parlamentares só pode ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal, será decidida pela Mesa da Casa respectiva.

(8) *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, 3.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000, v. 1, p. 343.

(9) *Comentários...*, pp. 343-344.

(10) *Comentários...*, p. 344.

Mas o certo é que assim dispôs a Constituição. E como a perda do mandato na hipótese de condenação criminal irrecorrível ficou na dependência de uma decisão da Casa, que pode preferir manter o mandato, não se pode afirmar conclusivamente que a prisão do parlamentar condenado criminalmente por decisão transitada em julgado, tendo por consequência a suspensão dos direitos políticos, seria viável por colher alguém já destituído de mandato.

Cumprir registrar, contudo, que o Supremo Tribunal Federal, em decisão anterior à entrada em vigor da Emenda n.º 35/01, já entendeu ser possível a prisão de congressista no caso de condenação criminal definitiva, deixando claro que “a *freedom from arrest* não afasta, no entanto, a possibilidade de o parlamentar, sujeito a condenação penal definitiva, vir a ser preso, para efeito de execução da decisão condenatória. Este aspecto da imunidade formal — estado de relativa incoercibilidade pessoal do congressista — não obsta, observado o *due process of law*, a execução de penas privativas de liberdade definitivamente impostas aos membros do Congresso Nacional” (11).

Após o advento da referida Emenda, não logramos localizar nenhuma decisão a respeito. Mas a argumentação utilizada antes pelo Supremo Tribunal Federal não se afigura descabida à luz do texto constitucional ora vigente, se procurarmos interpretá-lo levando-se em conta, mais uma vez, o elemento teleológico, a finalidade das imunidades parlamentares.

No caso da imunidade formal, o que se busca é evitar uma agressão injustificada à representação política, estabelecendo-se a proteção do parlamentar contra perseguições arbitrárias que possam redundar no seu afastamento do exercício do mandato. Ora, não há falar em arbitrariedade em um feito conduzido segundo o devido processo legal e pela mais alta Corte de Justiça do País. Bem por isso, não se justifica o impedimento da prisão, na espécie, impedimento que só viria, de modo desarrazoado, adiar a administração da justiça.

Por outro lado, uma interpretação sistemática da Constituição, que concilie o tratamento da imunidade à prisão com o da imunidade ao processo penal, conduz igualmente à admissão da prisão de parlamentar condenado por sentença penal com trânsito em julgado.

(11) Cf. Inquérito n.º 510-DF, publicado na *RTJ* 135/509.

De fato, se uma interpretação isolada e literal do § 2.º do artigo 53 desautorizaria a prisão resultante de decisão condenatória irrecorrível, o certo é que não faz sentido permitir-se que o processo criminal contra parlamentar se instaure hoje sem licença da Casa respectiva, que siga seu curso, a menos que se dê sua sustação por deliberação da mesma, e que, no entanto, afinal, havendo a condenação, não se possa executar eventual pena de privação de liberdade.

Bem por isso, e mesmo reconhecendo que o assunto é polêmico, principalmente se a Mesa da Casa respectiva decidir pela manutenção do mandato, como pode ocorrer nos termos do artigo 55, inciso VI, entendemos ser possível a prisão do parlamentar, quando decorrente de decisão penal condenatória definitiva.

5.3. Prisão em flagrante de crime inafiançável

Quanto à prisão em flagrante de delito inafiançável, vimos que continua a ser possível a sua efetivação, devendo os autos ser remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa a que pertencer o parlamentar, para que resolva sobre a prisão, pelo voto — agora aberto, já que se eliminou a menção a voto secreto que constava anteriormente na Constituição — da maioria de seus membros. Nesta hipótese, a Casa decide *a posteriori*, mas necessariamente é chamada a se manifestar. Assim já era antes e nos parecia, como ainda parece, razoável prescindir-se de autorização prévia no caso, pois a flagrância afasta a suposição de prisão motivada por perseguição política.

Convém lembrar a propósito que, sendo a imunidade formal voltada a proteger o parlamentar contra a prisão e o processo por crimes comuns, desatrelados do exercício do mandato, só se justifica se nas medidas repressivas se vislumbrar *arrière-pensée*. Esta é a razão pela qual não se deve subtrair às Câmaras a apreciação da acusação, para que possam, segundo a fórmula da doutrina francesa, verificar se a demanda é leal, sincera, se não é apenas pretexto para afastar um Deputado do seu lugar⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Costuma-se atribuir a Duguit a paternidade da fórmula que manda averiguar "*si la demande de poursuit est loyale et sérieuse et si elle n'est pas déterminée par des motifs politiques*". Prado Kelly, em voto proferido no Projeto de Resolução n.º 115, da

Sim, porque o representante, pelo dever de ofício de exercer a crítica publicamente, expõe-se, torna-se alvo fácil de rancores e não é rara a imputação falsa de delitos como base para processos forjados, tendo por endereço o legislador que incomoda. Assim sendo, de pouco valeria resguardar-se a liberdade de opinião, se ficasse vulnerável o parlamentar à repressão injusta. Daí a necessidade da imunidade formal, complementando a imunidade material.

Mas no caso da prisão em flagrante de crime inafiançável o problema é atenuado, como se mencionou, pois a flagrância induz à rejeição da existência de perseguição política subjacente à prisão. Mesmo assim, se se verificar que o flagrante foi forjado, que o auto não está formalmente válido ou que não estão satisfeitos os pressupostos para a classificação do crime, a prisão será inconstitucional e acarretará a responsabilidade dos que a efetuaram.

5.4. Imunidade a processos criminais

Com relação aos processos criminais contra parlamentares é que a Emenda n.º 35/01 mais inovou (esclareça-se, por oportuno, que em relação a processos de natureza cível ou administrativa nunca houve imunidade no Brasil).

Na redação dada aos §§ 1.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º do artigo 53, está assim posta a matéria:

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

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

Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, mostra que já em 1854 Langlais se utilizara daquela fórmula ao afirmar exatamente: "*on doit rechercher si la demande est loyale, sincère, si elle n'est point un prétexte pour enlever un député à un siège*".

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

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

§ 6.º 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.”

5.5. Julgamento do processo pelo Supremo Tribunal Federal

O julgamento dos parlamentares pelo Supremo Tribunal Federal é regra que já vem do direito anterior e constou inicialmente do § 4.º do artigo 53 da Constituição de 1988. Permanece agora, com a mesma redação, no § 1.º do citado artigo.

Não é demais recordar que a competência originária, por prerrogativa de função, atribuída na espécie ao Supremo é a de julgar os congressistas em processos criminais, como está no artigo 102.º, inciso I, alínea “b”, da Constituição, o que é coerente com a imunidade formal, que somente abrange os processos dessa natureza. Registre-se mais que a competência do Supremo perdura apenas no curso do mandato. Com o término deste, a tramitação processual continuará perante o juízo comum. De outro lado, é prerrogativa do parlamentar ser julgado pelo Supremo a partir da diplomação. Portanto, se o eleito já estiver sendo processado antes dela, transfere-se para aquele Tribunal a competência para prosseguir no julgamento do feito.

5.6. A desnecessidade de licença para abertura do processo

Das novidades introduzidas em matéria de imunidade a processo criminal pela Emenda Constitucional n.º 35/01, a primeira a destacar é que a abertura de processo criminal contra parlamentar deixou de depender de licença prévia do Legislativo, o que era exigido pelo § 1.º original do artigo 53. Resta à Casa a que pertencer o congressista processado, no caso de crimes cometidos após a diplomação, sustar o andamento da ação, se assim entender, observados os requisitos constitucionais.

Voltou-se, na verdade, a uma solução adotada ao tempo da Constituição de 1967. Na vigência desta, o tema das imunidades sofreu várias alterações no ponto que ora interessa.

Inicialmente a deflagração de processo criminal contra congressista dependia de licença prévia de sua Casa e era fixado um prazo de noventa dias para deliberação sobre o pedido de licença, findo o qual a matéria entrava na ordem do dia por quinze sessões consecutivas, entendendo-se concedida a licença se nelas não tivesse havido deliberação (artigo 34, §§ 1.º e 2.º). Com a Emenda n.º 1/69 suprimiu-se simplesmente a imunidade em matéria de processo criminal, que voltou com a Emenda n.º 11/78. Previa esta a necessidade de licença prévia para a abertura do processo e fixava prazo de quarenta dias para o pronunciamento da Casa respectiva, findo o qual, sem deliberação, tinha-se por aprovado o pedido de licença (artigo 32, §§ 1.º e 2.º). Finalmente, a Emenda n.º 22/82, sem se referir a licença para o processo, estabelecia que no caso de crimes comuns, imputáveis a Deputados e Senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderia a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo (artigo 32, § 3.º).

É desta última versão que mais se aproxima o texto da Constituição de 1988, modificado pela Emenda n.º 35/01, já que o mecanismo básico é o mesmo: informada do acolhimento de denúncia contra parlamentar, pode a Casa respectiva sustar o andamento da ação, a pedido de partido político nela representado (não da Mesa, como determinava a Constituição de 1967), dependendo a sustação de ser aprovado o pedido pelo voto — também aberto — da maioria de seus membros.

Note-se que a solução adotada preserva a apreciação da acusação pelo Poder Legislativo, o que é regra na imunidade formal. De fato, salvo no caso de crimes cometidos antes do mandato, não se retira do Legislativo a possibilidade de apreciar a acusação. Apenas se altera o momento em que se abre essa possibilidade: ao invés de ocorrer antes da abertura do processo, como um pressuposto para sua instauração, a análise da acusação passa a ser possível depois de instaurado o processo, como pressuposto para sua eventual paralisação, se esta se mostrar politicamente conveniente.

Mas há particularidades no texto atual que merecem registro.

5.7. Crimes praticados antes do mandato

Uma delas está em que somente se comunica à Casa respectiva, para fins de eventual sustação da ação, o recebimento de denúncia por crimes comuns praticados após a diplomação do parlamentar acusado.

Trata-se de restrição realmente importante e que atende ao clamor da opinião pública. De fato, uma das situações que vinha gerando maior inconformismo era a de parlamentares que haviam praticado crimes antes de serem eleitos e, desde a expedição do diploma, beneficiavam-se da imunidade que impedia, dada a sistemática recusa de licença das Câmaras, a abertura ou o prosseguimento dos processos, conforme o caso. Isto termina a partir da nova regra, que, sem dúvida, será de valia, desestimulando a busca do mandato como escudo, por parte de quem queira se livrar do incômodo de um processo criminal. Doravante, crimes anteriores à eleição não mais se agasalham sob a imunidade formal.

5.8. Prazo para sustação do processo

Por outro lado, prevendo a possibilidade de sustação do andamento da ação, a pedido de partido político, preocupou-se a Emenda em abreviar a decisão sobre o pedido. Por isso estabeleceu prazo improrrogável de quarenta e cinco dias para sua apreciação, a contar do seu recebimento. Não disse que consequência haverá se nesse prazo não sobrevier a decisão. O silêncio, obviamente, não pode corresponder a uma aprovação do pedido, já que esta dependerá do voto da maioria dos membros da Casa. O decurso do prazo *in albis*, tanto mais que se trata de prazo improrrogável, faz, isto sim, decair o direito da Casa de sustar o andamento do processo.

Esta é também a opinião de CELSO RIBEIRO BASTOS ao afirmar: “Note-se ainda que o pedido de sustação deverá ser apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. Assim, a Casa respectiva terá que apreciar o pedido de sustação da ação no Supremo Tribunal Federal em quarenta e cinco dias, pois se não o fizer neste prazo a ação não mais poderá ser obstada” (13).

(13) *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 573.

5.9. A suspensão da prescrição do processo

Outro registro cabe ainda fazer, este relativo à suspensão da prescrição, enquanto durar o mandato, tendo como termo inicial a sustação do processo.

Na vigência das Constituições anteriores não se tratou da questão da prescrição e, doutrinariamente, assentaram-se posições divergentes sobre a caracterização da recusa de licença como causa suspensiva ou interruptiva do lapso prescricional. Alguns entendiam que as causas de suspensão ou interrupção da prescrição são as taxativamente previstas em lei. E como a lei penal não inclui entre elas a recusa de licença para processar ou prender Deputado, tal recusa não se poderia considerar fator suspensivo ou interruptivo da prescrição. Outros, ao contrário, pretendiam aplicar à hipótese o princípio de que a prescrição não deve correr em benefício daquele contra quem, por motivo de força maior, não se pode agir (*contra non valentem agere non currit praescriptio*) (14).

Diante das divergências a propósito do tema, convinha que dele se ocupasse a própria Constituição. De fato, resolver a questão da fluência ou não do prazo prescricional, uma vez negada a licença para o processo, era muito importante. Isto porque, dado o espírito corporativo que presidia a análise dos pedidos, a recusa de licença era uma regra quase absoluta e se não fosse considerada causa de suspensão ou de interrupção da prescrição, esta poderia muito bem consumir-se durante o mandato, ficando frustrada a possibilidade de processar o Deputado ou Senador após o seu término. Aí se tinha mais uma brecha para a impunidade.

Pois bem, a Constituição de 1988 dispôs-se, pioneiramente, a enfrentar o problema. Mas o § 2.º do artigo 53, na sua versão primeira, não o resolveu totalmente a contento. Dava como causas suspensivas da prescrição o indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação. Não assinalava, porém, prazo para o exame do pedido, ficando complicado caracterizar a ausência de deliberação ou impedir um indeferimento tardio que alcançasse a prescrição já consumada.

(14) A respeito das posições doutrinárias sobre a recusa de licença para o processo, como causa suspensiva da prescrição, cf., de nossa autoria, *Imunidades parlamentares*, Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, p. 112.

Uma alternativa para obviar essas dificuldades seria considerar como termo inicial da suspensão da prescrição a data do encaminhamento do pedido de licença, pois a partir daí deveria o Supremo Tribunal Federal sobrestar o andamento do processo, ficando no aguardo da deliberação do Legislativo. Mas, a rigor, não era isto o que dizia a Constituição.

Nesse ponto andou melhor a Emenda n.º 35/01. Com a disciplina que deu à matéria, passou a ser praticamente nula a possibilidade de as Câmaras provocarem a consumação da prescrição e de frustrarem conseqüentemente o processo do parlamentar após o término do mandato. Prevê-se agora que o que suspende a prescrição é a sustação do processo, por decisão da maioria dos membros da Casa a que pertencer o parlamentar processado. Mas essa sustação, sendo uma mera faculdade aberta ao Legislativo, pode não ocorrer. E se não ocorrer, prossegue, é óbvio, o andamento do processo no Judiciário. Por outras palavras, aberto o processo independentemente de licença, comunica-se o fato ao Legislativo, sem prejuízo da tramitação processual que segue seu curso. Se sobrevier decisão pela sustação, a prescrição ficará então suspensa até o final do mandato, voltando a fluir em seguida, sem óbice para a continuação do processo.

5.10. O direito de não testemunhar sobre informações ligadas ao exercício do mandato

Mantém-se no § 6.º do artigo 53 a regra que desobriga o Deputado ou o Senador de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, ou sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

Esta inovação, introduzida pela Constituição de 1988, no § 5.º do artigo 53 da versão original, foi inspirada pela Constituição alemã, que contém regra similar ⁽¹⁵⁾ Visa-se, na hipótese, preservar as fontes de informação que municiam o parlamentar com dados para o exercício

⁽¹⁵⁾ Assim dispõe o artigo 47 da Constituição alemã: "Os deputados têm o direito de recusar o seu testemunho sobre pessoas que lhes confiaram fatos na sua qualidade de deputados ou às quais eles, nesta mesma qualidade, confiaram fatos, como também sobre estes próprios fatos. No âmbito desta recusa de testemunho é proibida a confiscação de documentos."

da função de controle político. Compreenda-se que o dispositivo em pauta não impõe a manutenção de sigilo, podendo o congressista testemunhar, se quiser, sobre os informantes e as informações recebidas ou prestadas. Por outro lado, trata-se de faculdade relacionada não com quaisquer informações, mas apenas com as que receber ou prestar em razão do exercício do mandato.

6. Outras disposições relativas às imunidades parlamentares

Cumpra registrar, por fim, que as demais disposições da Constituição, que completam o quadro de prerrogativas dos parlamentares, não sofreram alteração, tendo sido apenas reenumerados pela Emenda n.º 35/01 os parágrafos pertinentes.

6.1. Incorporação do parlamentar às Forças Armadas

Assim é que repete o § 7.º do artigo 53 a previsão que antes figurava no seu § 6.º, no sentido de que a incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença prévia da Casa respectiva.

Trata-se de regra antiga, prevista, com variações, desde a Constituição de 1934. A idéia básica é, mais uma vez, a de preservar a representação política, deixando-se à consideração das Casas Legislativas a análise da conveniência e oportunidade do afastamento de seus membros para servirem às Forças Armadas.

6.2. As imunidades durante estado de sítio

Finalmente, confirma o § 8.º do artigo 53 o que constava no seu § 7.º, ou seja, a subsistência das imunidades durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, no caso de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Na conturbada primeira república, em que o estado de sítio foi frequentemente decretado, não raras vezes os membros do Congresso Nacional viram-se atingidos pelas medidas de exceção autorizadas com a instauração do sítio. Terá havido até mesmo casos em que este se

decretou exatamente para se poder afastar parlamentares incômodos aos olhos do Executivo. Na consideração de que o controle político do Congresso é mais do que nunca necessário nos momentos de grave anormalidade, que justificam o recurso aos sistemas de emergência, a partir de 1934 as Constituições passaram a contemplar, como regra, a preservação das imunidades sob estado de sítio, deferindo ao próprio Poder Legislativo ajuizar da conveniência de suspendê-las, nas situações em que o constituinte o permitir. Não fugiu, portanto, à tradição a Constituição de 1988.

7. Concluindo

É tempo de sintetizar as principais conclusões a que levou esta análise do tratamento conferido pelo constituinte de reforma ao instituto das imunidades parlamentares

Não seria correto dizer que não houve progresso no sentido da correção de certas distorções, que permitiam abusos no uso das prerrogativas. Porém, também não parece certo alardear, com a ênfase com que o fizeram alguns setores da mídia e autoridades do Poder Legislativo, que agora sim as imunidades foram postas no seu devido lugar, já que os congressistas podem ser processados como qualquer cidadão comum.

Para o leigo isto pode impressionar. Mas vai aí, sem dúvida, uma certa dose de demagogia, já que se fez silêncio sobre o reforço, até certo ponto dispensável, que tiveram as imunidades sob alguns aspectos. De fato, se atentarmos para o conjunto de regras que passaram a regulamentar a matéria, não é difícil perceber que algumas delas vieram antes fortalecer as prerrogativas ou, pelo menos, tentar fortalecê-las, onde não se fazia necessário.

No que respeita à inviolabilidade, isto fica evidente com a tentativa, descabida, de ampliar-lhe o alcance, ao se declararem os parlamentares invioláveis por “quaisquer” opiniões, palavras e votos. O que se espera, neste particular aspecto, é que se mantenha íntegra a interpretação que sempre prevaleceu, no sentido de vincular necessariamente a imunidade material aos pronunciamentos dos congressistas relacionados com as funções do mandato, pois só neste caso se justifica o círculo defensivo traçado por aquela prerrogativa.

Ainda com relação à inviolabilidade, ao tornar os Deputados e Senadores expressamente imunes, também no plano civil, por seus pronunciamentos, a Emenda n.º 35/01 não quis deixar margem a qualquer dúvida sobre a impossibilidade de sua responsabilização também nesse campo. Não se tem aí, no entanto, um alargamento da esfera protegida, pois tradicionalmente já se consideravam nela abrangidos tanto os ilícitos penais como os civis, praticados pelo parlamentar no uso da liberdade de expressão do pensamento ao exercer as funções de representação política.

Já no que se refere à imunidade formal, é preciso distinguir. Quanto à garantia contra a prisão, é possível afirmar que inegavelmente saiu reforçada. Antes da Emenda n.º 35/01 havia a possibilidade, remota sim, mas existente, de se prender Deputado ou Senador, dependendo de licença da Casa respectiva. Hoje simplesmente não se pode mais prendê-los, ressalvadas a hipótese de flagrante de crime inafiançável, em que a prisão se realiza, devendo ser submetida à confirmação da Casa a que pertencer o parlamentar, e a hipótese, não admitida de modo pacífico na doutrina, de prisão decorrente de condenação criminal definitiva.

Quanto à imunidade ao processo criminal, a solução ora adotada — que de resto não é inédita — parece mais interessante: prescinde-se de licença para a abertura do processo, podendo, no entanto, ser o mesmo sustado por deliberação da Casa de que for membro o parlamentar processado.

É certo que esta sustação pode vir a se tornar regra, como era antes a recusa sistemática de licença para o processo. Mas como a sustação é causa suspensiva da prescrição enquanto durar o mandato, não há risco de que o lapso prescricional se consume. E assim o processo poderá retomar o seu curso após o término do mandato. Melhor, sem dúvida, quanto à prescrição, o arranjo da Emenda n.º 35/01, que fecha a porta à impunidade nesse particular.

De todas as inovações, a mais positiva foi a que excluiu da proteção imunitória os crimes praticados antes do mandato. Com relação a eles, o processo transcorre sem qualquer interferência do Legislativo, que sequer precisa ser informado de sua abertura e nem pode sustá-lo. A perspectiva de se pôr a salvo, que despertava súbita vocação política em muitos autores de crimes em busca de proteção, deixou de existir. Foi uma medida realmente saneadora.

Pelo cômputo geral, conclui-se que houve avanços, no sentido do aprimoramento de pontos importantes das imunidades. E disso deve ser conscientizada a sociedade. Não, porém, tentando passar-lhe a idéia de que se corrigiram falhas e distorções para que os parlamentares sejam equiparados aos cidadãos comuns. Melhor serviço se prestará à cidadania informando-a, didaticamente, das razões por que os representantes do povo, nesta qualidade, têm que ter um tratamento diferenciado, que lhes assegure, em benefício dos próprios representados, independência para cumprirem o mandato representativo, livres de pressões e de tentações. Neste sentido, serviço melhor ainda prestará a classe política, se na prática parlamentar fizer por merecer as prerrogativas que suas honrosas funções justificam.