

A IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

THE MATERIAL PARLIAMENTARY IMMUNITY IN THE 1988 BRAZILIAN CONSTITUTION

José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior*

Clara Bonaparte Pedrosa**

Resumo

O presente artigo visa explorar a imunidade parlamentar material dos deputados federais e senadores da República sob a ótica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para isso, faz-se necessário realizar um breve estudo da origem do instituto e apontar a sua evolução ao longo das Constituições brasileiras. Construída esta base, o trabalho aborda os debates da Constituinte de 1987/1988 sobre a imunidade parlamentar material e, posteriormente, os debates parlamentares que levaram à edição da Emenda Constitucional n. 35, de 2001. Por fim, conclui-se que a Constituição brasileira de 1988, em relação às anteriores, foi a que trouxe os maiores avanços para a imunidade parlamentar material, visto que ampliou o instituto no tocante à inviolabilidade civil. Além disso, o instituto harmoniza-se com a Constituição de 1988 em relação ao regime democrático, inerente a esta Constituição pós-regime ditatorial, na medida em que garante a ampla liberdade dos parlamentares de expressarem suas opiniões, palavras e votos.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Poder Legislativo. Imunidade parlamentar. Imunidade parlamentar material. Direito Parlamentar.

Abstract

This paper aims to explore the material parliamentary immunity of federal deputies and senators of the Republic from the perspective of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil. To this end, it is necessary to carry out a brief study of the institute's origin and point out its evolution throughout the Brazilian Constitutions. Thereafter, this study addresses the National Constituent Assembly debates of 1987/1988 over the material parliamentary immunity and, afterwards, the

Artigo submetido em 10 de junho de 2019 e aprovado em 03 de julho 2019.

* Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela UFMG. Master of Law pela Harvard Law School. Professor do Programa de graduação e pós-graduação em Direito da PUC Minas. Advogado. Email: josealfredo@oliveirabarachoegodoi.com.br

** Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Email: clarabonaparte12@gmail.com

parliamentary debates that led to the editing of the 35th Constitutional Amendment, of 2001. At last, it is concluded that the 1988 Brazilian Constitution, when correlated with the previous ones, was the one that entailed the greatest advances for the material parliamentary immunity, since it has broadened the institute concerning civil inviolability. Furthermore, the institute is in harmony with the 1988 Constitution in relation to its democratic system, inherent to this post-dictatorship Constitution, as far as it guarantees the parliamentarians broad freedom to convey their opinions, words and votes.

Key-words: Constitutional law. Legislative Branch. Parliamentary immunity. Material parliamentary immunity. Parliamentary law.

1 DEFINIÇÃO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL

A imunidade parlamentar material está expressa no *caput* do artigo 53 da Constituição Federal de 1988, cujo texto originário foi modificado pela Emenda Constitucional número 35, de 2001, da qual se trata mais adiante. O artigo 53 prevê: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. (BRASIL, 1988).

O instituto da imunidade parlamentar se subdivide entre imunidade material e imunidade formal. Este trabalho aborda apenas a imunidade material. A doutrina diverge entre o uso da expressão “imunidade material” ou “inviolabilidade”¹, podendo ser usado os dois termos.

De acordo com Piovesan e Gonçalves (2003, p. 191), “a imunidade parlamentar material [...] objetiva assegurar a ampla liberdade de expressão ao parlamentar, a fim de garantir o bom exercício do mandato, excluindo-se a incidência do crime quando da manifestação de opiniões, palavras e votos por deputados e senadores”.

Conforme Fernandes (2017, p. 984), “para que haja a imunidade material as opiniões ou palavras devem guardar relação com o mandato. Deve haver nexo de causalidade entre o exercício do mandato e o proferimento das opiniões ou palavras”. Para Mendes; Gonet Branco (2017, p. 823) “a imunidade tem alcance limitado pela própria finalidade que a enseja.

¹Alguns autores utilizam o termo “inviolabilidade”, por tratar-se de uma causa de excludente de ilicitude.

Cobra-se que o ato, para ser tido como imune à censura penal e cível, tenha sido praticado pelo congressista em conexão com o exercício do seu mandato”.

Raul Machado Horta exemplifica o instituto da imunidade parlamentar material:

Na tribuna, um deputado acusa funcionário de concussão; fornecedor do Estado de furto; afirma que determinada pessoa é agente de potência estrangeira. Profere, afinal, palavras que, pronunciadas por outros, exporiam o seu autor à ação penal ou à responsabilidade civil. Mas, no caso do membro do Poder Legislativo, ele está protegido por ampla irresponsabilidade, que envolve os discursos, as palavras, os votos e as opiniões, manifestadas no exercício do mandato. (Julien Laferrière *apud* HORTA, Raul Machado, 1967, p. 72)

A imunidade parlamentar material é essencial para a democracia, na medida em que garante aos representantes do povo ou dos Estados-membros no Congresso Nacional não serem perseguidos ou prejudicados em razão de suas atividades, podendo livremente expressarem suas opiniões, palavras e votos.

2 BREVE HISTÓRICO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL

De acordo com Raul Machado Horta (1967, p. 66), “as imunidades receberam sua consagração inicial nas práticas, nos costumes e depois ingressaram em texto [...]”. Segundo Baracho (1980, p. 36), “existem referências aos “Tribuni Plebis” do Direito Romano. A função e a pessoa dos mesmos eram sagradas, do que decorriam a inviolabilidade e a santidade de suas pessoas”.

No entanto, grande parte da doutrina faz alusão ao Direito inglês à origem da imunidade parlamentar. Conforme preleciona Baracho:

Como fonte, ainda, relaciona-se a proclamação do Parlamento inglês, em 1512, quando foi votada lei decidindo que qualquer processo dirigido contra um membro do Parlamento em razão de um “bill”, discurso ou declaração qualquer sobre uma matéria no Parlamento seria considerado nulo e de nenhum efeito.

Em 1541 o presidente da Câmara fez incluir a liberdade de palavra como um dos privilégios do poder, atendendo à resolução da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes, declarando que a lei de 1512 era de ordem geral, aplicável a todos os deputados.

Cita-se, como etapa consagradora da imunidade parlamentar relativa à liberdade de debates [...] o “Bill of Rights”, de 13 de fevereiro de 1689 que no parágrafo nono determinava: “a liberdade de palavra, de discursar e de atos parlamentares não pode ser objeto de exame ante tribunal algum e em nenhum lugar que não seja o Parlamento mesmo.”. (BARACHO, 1980, p. 36)

No período moderno, após a promulgação do “Bill of Rights”, grande parte das Constituições escritas passaram a abarcar a imunidade parlamentar, principalmente a

Constituição americana² e a Constituição francesa³. Nos demais países da Europa, a imunidade parlamentar surge nas Constituições a partir do século XIX.

3 NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1824

No Brasil, na tentativa de acompanhar os principais movimentos do período moderno, principalmente o estado-unidense e francês, em 1824 a Constituição do Brasil Império inaugura a imunidade parlamentar material: “Art. 26 - Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício das suas funções” (BRASIL, 1824).

A Constituição do Império teve como inspiração os modelos constitucionais francês e norte-americano. Entretanto, de acordo com Bonavides (1989), havia trezentos anos de desenvolvimento jurídico e cultural de influência lusitana no Brasil. Para conquistar a independência, segundo alguns autores, o Brasil teve que recorrer a uma figura muito forte, como, no caso, um monarca, para garantir o processo de separação de Portugal sem traumas e violência. Assim, apesar de a imunidade parlamentar, na prática, os parlamentares não gozavam do pleno exercício da função, devido aos três poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário - serem exercidos cumulativamente pela titularidade do monarca, titular do Poder Moderador.

4 NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1891

Em 1891, iniciou-se no Brasil a chamada “República Velha”, que perdurou até 1930. A Constituição de 1891 marca a ruptura entre o estado monárquico e o republicano. A nova Constituição fixou a República e fortaleceu a imunidade material, acrescentando palavras e votos ao exercício da função dos parlamentares. Está expresso em seu artigo 19: “Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato” (BRASIL, 1891).

2 O texto constitucional americano estipulou: “Gozarão, em todos os casos, de imunidade de prisão, salvo por traição, delito, ou perturbação de ordem pública, enquanto assistirem às sessões de suas respectivas Câmaras [...]” (BARACHO, 1980, p. 37)

3A primeira Assembleia Nacional francesa, em luta aberta contra a Coroa, no dia 23 de junho de 1789, decretou a inviolabilidade de seus membros (BARACHO, 1980, p. 37).

Conforme Bierrenbach (1986), a nova Constituição adotou como forma de Governo o presidencialismo, a forma Federativa de Estado e estabeleceu o sistema de tripartição de Poder, com Executivo, Legislativo e Judiciário independentes e harmônicos entre si.

5 NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1934

A segunda Constituição republicana, de 1934, teve curta duração. Ela manteve o instituto da imunidade parlamentar material, com poucas mudanças, expresso no artigo 31: “Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato” (BRASIL, 1934). Os benefícios atingiam, também, os Senadores, conforme previsto no artigo 89, § 2º: “Os Senadores têm imunidade, subsídio e ajuda de custo idênticos aos dos Deputados e estão sujeitos aos mesmos impedimentos e incompatibilidades”. (BRASIL, 1934).

6 NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1937

A terceira Constituição da República, de 1937, conhecida como “Polaca”, foi outorgada sob um regime autocrático com forte concentração de poder nas mãos do chefe do Executivo. De acordo com Oliveira (2016, p. 138), “[...] as garantias legislativas foram relativizadas, e suas funções foram suprimidas, impondo-se uma enorme censura às palavras proferidas pelos parlamentares”. Nela está exposto:

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

Parágrafo único. Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento (BRASIL, 1937).

Conforme Falcão (1955), apesar desta Carta prever a imunidade parlamentar, durante o seu império, o Legislativo não chegou a funcionar.

7 NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1946

A Constituição de 1946 foi promulgada após o encerramento do regime autoritário anterior e restabeleceu o regime democrático brasileiro. Além disso, houve o restabelecimento do Poder Legislativo e das garantias parlamentares conforme o artigo 44: “Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.” (BRASIL, 1946).

8 NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1967

A Constituição de 1967 foi outorgada em plena ditadura militar e numa fase turbulenta para as instituições e para a política. Ela manteve, em seu artigo 34, a imunidade parlamentar material: “Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.” (BRASIL, 1967). Entretanto, de acordo com Oliveira:

Embora o preceito legal continuasse o mesmo, o Comando Militar, como se sabe, efetuou prisões políticas de todos aqueles que demonstravam qualquer resistência à ordem implantada, incluindo-se os parlamentares. Dessa forma, não possuíam os legisladores a total liberdade, a segurança e o necessário amparo para melhor desempenharem suas funções. (OLIVEIRA, 2016, p. 140).

Apesar de prerrogativas favoráveis à imunidade parlamentar material, na prática, no Congresso Nacional havia pouco poder institucional e liberdade de expressão.

Em 1968, com a incorporação do Ato Institucional número 5 ao Texto Constitucional, de acordo com Falcão (1955), o Presidente possuía plenos poderes para legislar, julgar e punir, ostentando uma excessiva concentração de poderes, desfavorecendo o Congresso. Além disso, durante o período autoritário, não houve mecanismos jurídicos de participação popular democrática.

Com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, após o Ato Institucional número 5, houve uma alteração no texto constitucional referente à imunidade parlamentar material:

Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional.

Após anos de AI-5, começou então um processo de transição, lento e gradual, a chamada abertura, que durou 10 anos. Com a Emenda Constitucional n. 11, de 1978, o artigo 32 foi alterado, restaurando parte do instituto da imunidade parlamentar material: Art. 32. “Os

Deputados e Senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional”.

Posteriormente, influenciada pela necessidade de abertura para a redemocratização, a Emenda Constitucional n. 22, de 1982, também alterou o artigo 32: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra”.

9 A IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Durante o período de abertura para a redemocratização, de acordo com Bonavides (1989), esteve nas ruas a campanha pela Constituinte, que tinha como objetivo o voto direto, que foi encampada com a histórica cruzada das Diretas-Já. A campanha da Constituinte tinha como partido a Aliança Democrática, com o mineiro Tancredo Neves como presidente e José Sarney como vice-presidente. A Aliança Democrática venceu as eleições no Colégio Eleitoral (portanto, eleições indiretas). Antes de ocupar o cargo, Tancredo Neves teve que se afastar por motivos de saúde. Sendo assim, José Sarney ocupou a presidência da República.

Conforme Paulo Bonavides:

[...] abraçado aos mesmos compromissos do desventurado estadista mineiro, Sarney enviou ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, mensagem ao Congresso Nacional com a proposta de convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte. Dessa iniciativa resultou a Emenda Constitucional número 26, de 27 de novembro de 1985 (BONAVIDES, 1989, p. 453).

A Emenda Constitucional n. 26 é um marco histórico da ruptura do regime ditatorial para o regime democrático. No dia 15 de novembro de 1986, o povo compareceu às urnas para eleger os membros da Constituinte, composta de 487 deputados e 72 senadores.

De acordo com Bonavides (1989), a Assembleia Constituinte não sabia por onde começar, não dispunha de um texto base ou de apoio, não tinha método. Assim:

A fórmula integrativa proposta para satisfazer a todos indistintamente se concebeu nos seguintes termos: criavam-se oito comissões, cada qual subdividida em três subcomissões. A par dessas comissões e subcomissões, haveria uma comissão central, a chamada Comissão de Sistematização, para a qual convergiria depois todo o trabalho das oito comissões temáticas, mediante a ação coordenadora, condensadora e sistematizadora do relator. Na Sistematização deveria nascer assim o primeiro esboço articulado de anteprojeto, congregando obviamente todo o trabalho produzido e encaminhado pelas comissões temáticas, onde a contribuição das três subcomissões respectivas já deveria ter passado decerto por um possível crivo. (BONAVIDES, 1989, p. 456).

Quanto à imunidade parlamentar material, ela era discutida pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, que se dividia na Subcomissão do Poder Legislativo.

10 A IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987/1988

No dia 22 de abril de 1987, reuniu-se a Subcomissão do Poder Legislativo, na segunda reunião extraordinária, sob a Presidência do Senhor Constituinte Bocayuva Cunha. Compareceram os Senhores Constituintes: Manoel Ribeiro, José Jorge, Miro Teixeira, Rubem Branquinho, Henrique Córdova, Farabulini Júnior, Jorge Hage, Hélio Manhães, Vinícius Cansanção e Victor Faccioni. No início da sessão do dia 22, o Presidente Bocayuva Cunha afirmara que seria discutido o tema da imunidade parlamentar quanto às suas vantagens, obrigações e restrições dos parlamentares.

O Relator José Jorge sugere que seja discutido o dispositivo da imunidade parlamentar presente no Texto Constitucional de 1967, que, conforme supracitado em tópico anterior previa: “Art. 32. Os Deputados e Senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra.”

O Constituinte Farabulini Junior problematiza a questão da ressalva ao "crimes contra a honra". Afirmara que:

[...] no que tange à imunidade material ou processual, teremos que rever o texto constitucional vigente, de 1969, pois na verdade a redação atual leva o parlamentar a certas complicações, enquanto exerce o seu mandato, legitimamente, fora da Casa. Estabelece-se ali a imunidade material, enquanto tem liberdade de votar e de proferir o discurso que desejar no exercício do seu mandato. Na prática, encontramos no Supremo Tribunal Federal problemas atinentes a essa parte do texto constitucional. Depois há outros mais graves. Enquanto o Deputado está no exercício do seu mandato, num comício, numa conferência, numa entrevista, através do rádio e da televisão, ele pode, pelo que diga, ser passível de enquadramento, por exemplo, na Lei de Segurança Nacional. E aí começa a fluir o problema. Como V. Ex. as sabem, existe a Lei de Segurança Nacional, que está em vigor, pois foi revogada, na legislatura passada, apenas em parte. [...] Os Deputados e Senadores correm realmente sério riscos de serem enquadrados nesta lei, porque o Texto Constitucional ressalva o caso de crime contra a honra. [...]. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 30)

Para resolver este impasse, Farabulini Junior apresenta a seguinte sugestão: eliminar a expressão “salvo no caso de crime contra a honra” e acrescentar “dentro ou fora do parlamento”. Desta forma, a redação do artigo seria “Os deputados e senadores são

invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, dentro ou fora do Parlamento”.

O Constituinte Miro Teixeira também problematiza a questão da ressalva aos "crimes contra a honra”:

Há imunidade no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crimes contra a honra - calúnia, injúria e difamação. E tudo, porque no exercício do mandato você só pode praticar realmente um desses crimes: calúnia, injúria ou difamação. Então, não existe a inviolabilidade do parlamentar, na prática. O conceito de injúria é extremamente subjetivo. Muitas vezes tem-se o conhecimento de um fato, às vezes até de domínio público. A pessoa não tem a prova material a respeito. Sabemos que normalmente a autoridade que pratica um delito cobre-se muito bem para não deixar provas materiais. Circunstancialmente o delito ficaria facilmente demonstrável. Essa redação não é propriamente... (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 31)

O Constituinte Jorge Hage dá seu voto quanto a questão da ressalva ao crimes contra a honra e ainda acrescenta modificações:

[...] esta modificação do texto do art. 32, com a exclusão da expressão “salvo nos casos de crime contra a honra” deve ser feita, mas não deve esgotar-se aí. Devemos, na Constituinte, fazer um esforço maior de ir além para desmontarmos o aparato jurídico, constitucional e legal que existe neste País para defesa da corrupção. [...] E a chaga da corrupção, dos demandos no serviço público, e todo esse mecanismo de incriminar parlamentares com base no ilegível honra. [...] Devemos, além de mudar o dispositivo em questão, preocuparmo-nos com outros componentes da legislação nacional que viabilizem realmente o fim da impunidade neste País, da impunidade para as autoridades que prevaricam na condução da coisa pública. E extinguindo, evidentemente, a punibilidade para aqueles que, no exercício do mandato parlamentar procuram a sua denúncia. [...] E, por último, manifesto minha preocupação quanto a esse detalhe do "durante o mandato". Acho que temos de encontrar uma forma de redação melhor, a fim de evitar aquele risco de se considerar ressuscitada a punibilidade após encerrado o mandato. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 32)

O presidente da mesa, Bocayuva Cunha, contra-argumenta alegando que, no Anteprojeto Constitucional Afonso Arinos, já há alteração do texto anterior para: “Art. 155. Os deputados e senadores são invioláveis durante o mandato, por suas opiniões, palavras e votos”.

No dia 29 de abril de 1987, houve a quarta reunião extraordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, sob a Presidência do Constituinte Bocayuva Cunha. Compareceram os Constituintes: Henrique Córdova, Farabulini Júnior, Victor Faccioni, José Jorge, Rubem Branquinho, Vinícius Cansanção, Jesualdo Cavalcanti, Nelson Wedekin, José Guedes, Vivaldo Barbosa, Jorge Hage, Hélio Manhães e Álvaro Antonio, da Subcomissão do Poder Legislativo, e Moema São Thiago, Mozarildo Cavalcanti e Geraldo Melo que não eram membros desta Subcomissão.

Célio Borja volta à tona com o tema da imunidade parlamentar material. Ele argumenta que as imunidades parlamentares são prerrogativas da função dos parlamentares, não privilégios pessoais. Também fala sobre as imunidades parlamentares e a garantia da autonomia e independência do Legislativo em face dos demais poderes do Estado:

A concepção que orienta o atual sistema de imunidades parlamentares é, a sua vez, informado pelas ideias de igualdade entre sujeitos de direito e de defesa do Parlamento, como instituição, contra os outros Poderes do Estado. Assim, ao invés de conceder ao indivíduo um privilégio pessoal que fere o princípio de igualdade de todos perante a lei, dá ao Poder Legislativo a faculdade de opor-se à ação de outro Poder na qual suspeita ou vê tentativa de intimidação ou dominação de qualquer de seus órgãos. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 87)

O Constituinte Nelson Marchezan reitera o instituto da imunidade parlamentar como garantia da independência do Legislativo:

[...] o grande pensamento de Montesquieu, que dizia exatamente que o Poder Legislativo tinha nascido para conter a ambição humana. No Poder Executivo, o homem tem a tendência de buscar o poder ilimitadamente. Se não ha limite, ele vai ao absolutismo. E o Poder Legislativo, que nasceu para conter a ambição e teve, no final do século XVII, no século XVIII e começo do XIX uma importância enorme, quase superando o Poder Executivo – entramos no século XX com o Poder Executivo avançando violentamente, criando novos mecanismos – permaneceu acanhado. O século XX caracteriza-se exatamente pelo fato de o Poder Executivo dotar-se de mecanismos, de órgãos, de assessoramento, de estatais, de empresas não só nacionais, como até transnacionais, e de todos os recursos humanos para exercer o seu poder, e o Poder Legislativo praticamente usando apenas a sua palavra, a sua crítica, a opinião pública e o debate e, com isso, evidentemente, não perdendo propriamente atribuições diretas, mas não criando mecanismos. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 88)

O dispositivo do Anteprojeto Constitucional Afonso Arinos tornou-se o dispositivo final: "Art. 53 - Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos".

As mudanças em relação ao texto anterior da Constituição de 1967 dizem respeito a exclusão da expressão “salvo nos casos de crime contra a honra” e da expressão “no exercício do mandato”.

11 A IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 35/2001

Após a promulgação da Constituição de 1988, houve propostas de Emenda à Constituição referentes ao artigo 53. As mudanças do texto originário que se consolidaram

dizem respeito ao acréscimo dos termos “inviolabilidade civil e penal” e do pronome “quaisquer”.

No dia 20 de fevereiro de 1995, na fase instrutória (fase das emendas) do processo legislativo, o Senador Ronaldo Cunha Lima realizou proposição de Proposta de Emenda à Constituição número 02/95. Inicialmente, a proposta tinha como objetivo alterar os parágrafos primeiro e segundo do artigo 53 da Constituição Federal, referentes à imunidade parlamentar formal.

Em 20 de maio de 1998, na fase constitutiva do processo legislativo, houve o parecer número 283 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, que propôs um substitutivo à PEC (Proposta de Emenda à Constituição) originária do Senador Ronaldo Cunha Lima. A substituição deu-se devido a influência do parecer favorável à PEC 03/95 do Senador Pedro Simon, que também abordava o assunto da imunidade parlamentar, entretanto, tratava-se da imunidade parlamentar material.

A PEC 03/95 buscou alterar o dispositivo que anteriormente expressava: “Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos” para “Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras, votos e atos, decorrentes do exercício do mandato”. O Senador justificou a mudança da expressão “no exercício do mandato” para “decorrentes do exercício do mandato” para que “a responsabilidade parlamentar possa abranger outros delitos além dos contra a honra.” (PARECER N. 283 DO SENADO FEDERAL, 1998, p. 18). Nas considerações finais, a Comissão entende que:

A demolição dos pilares culturais que têm sustentado deformações sociais como o patrimonialismo, o corporativismo e a autoproteção de grupos que ocupam posições no aparelho do Estado, padrões de comportamento que infelizmente grassam na sociedade brasileira e da qual os Deputados e Senadores não estão imunes, exige, em contrapartida, a firme e saudável preservação de suas instituições legitimamente democráticas - e tal é o instituto da inviolabilidade (imunidade material), que visa garantir ao parlamentar o livre arbítrio e a mais absoluta isenção nas decisões que toma, nas palavras que profere, nas denúncias que tem a obrigação de fazer e nos votos que tem a responsabilidade de emitir; torna-se, pois, imprescindível assegurar-lhe, no âmbito de sua atuação parlamentar a mais rigorosa inviolabilidade do mandato, em termos civis e penais. (PARECER N. 283 DO SENADO FEDERAL, 1998, p. 27)

Sendo assim, a nova redação expressa: “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente por suas opiniões, palavras e votos”. O parecer do Presidente do Senado Federal foi favorável a emenda substitutiva da nova redação e o novo

dispositivo foi encaminhado para a Câmara dos Deputados. A inviolabilidade civil passa a abranger a impossibilidade de indenização por danos materiais e morais.

Na Câmara dos Deputados, tramitava a Proposta de Emenda à Constituição número 34 de 1995⁴. Durante a votação, a Deputada Cidinha Campos alegou que propôs uma emenda com o objetivo da inviolabilidade alcançar o âmbito civil, tendo em vista que estava respondendo, como Deputada Federal, a 35 ações cíveis por danos morais, em razão de, como determinação parlamentar, ter denunciado ao Ministério Público crimes praticados por juízes. Pode-se dizer que este fato influenciou a Comissão Especial, que manteve a inviolabilidade civil e penal no texto constitucional.

Entretanto, a Comissão Especial ainda realizou alterações no dispositivo para “Art. 53. Os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos, proferidos no exercício do mandato ou em função dele”.

Posteriormente, houve a redação final para: “Art. 53. Os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Houve a supressão dos termos “proferidos no exercício do mandato ou em função dele” devido ao fato de que:

A expressão deve ser suprimida para evitar que a imunidade por palavra e opinião enseje a violação do mandato por desacato à autoridade em determinadas circunstâncias. Exemplo: o parlamentar ao gestionar sobre algum problema de setores do Executivo, Judiciário ou dos juizados, fora do exercício do mandato e em função dele poderá ter sua prisão decretada, se em decorrência dessa gestão houver alterações e discussões, onde a palavra dita com veemência ou emoção atinja a autoridade e em consequência, ela determine a prisão por desacato. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001)

Além disso, houve também uma emenda aglutinativa referente ao acréscimo do termo “quaisquer”, garantindo uma maior abrangência das opiniões, palavras e votos.

Por fim, a proposta retornou ao Senado Federal. De volta a essa Casa, na fase de integração de eficácia⁵ do processo legislativo, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou a nova emenda em sua redação final no dia 19 de dezembro de 2001, sendo promulgada no dia 20 de dezembro de 2001 e publicada no Diário Oficial da União em 21 de dezembro de 2001: "Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.”

⁴ Ementa: Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

⁵ De acordo com Fernandes (2017), a fase de integração de eficácia compreende a publicação e a promulgação da lei.

CONCLUSÕES

A imunidade parlamentar material esteve expressa em todas as Constituições brasileiras e evoluiu no decorrer de nosso histórico constitucional. Algumas mudanças ocorreram como fruto do contexto histórico e social, como na Constituição brasileira de 1937, que censurou o instituto e na Constituição de 1967, que, inicialmente, na prática, o suprimiu. Nas demais Constituições, ocorreram mudanças referentes ao texto do dispositivo, apresentando melhorias em relação ao exercício da imunidade parlamentar material.

A Constituição brasileira de 1988 foi promulgada após o regime ditatorial de 1967, tendo como característica principal ser uma Constituição democrática, que atende aos anseios do povo. Para isto, a imunidade parlamentar material é fundamental, na medida em que os parlamentares são os representantes das pessoas do povo, que possuem ideias, aspirações, necessidades e vontades diversas, que devem ser acudidas pelos deputados e senadores com a garantia de uma ampla liberdade de discurso e voto.

A partir de uma análise histórica, pode-se dizer que a Constituição brasileira de 1988 trouxe as maiores inovações referentes à imunidade parlamentar material. No contexto pós-ditadura militar, a Constituinte teve como objetivo resgatar o instituto, que ainda estava passível de repressão por parte do regime ditatorial, em que não havia a total possibilidade de oposição pelo Poder Legislativo em relação aos outros Poderes. Para favorecer esta oposição, a Constituinte de 1987/1988 removeu a parte do dispositivo referente à exclusão dos crimes contra a honra, uma vez que essa brecha cria diversas barreiras contra a liberdade de discurso. Posteriormente, houve novos debates em relação ao instituto concernentes ao seu alcance apenas no âmbito penal, acrescentando também a inviolabilidade civil por meio da Emenda Constitucional n. 35, de 2001.

Enquanto houver previsão constitucional determinando a imunidade parlamentar material, os parlamentares estarão passíveis de um bom exercício de sua função. Resta as pessoas do povo valorizarem o instituto como algo positivo, na medida em que os Deputados Federais e Senadores da República representam seus anseios e devem fazer uso de sua liberdade de discurso e voto para consolidar os desejos do povo.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. **Subcomissão do Poder Legislativo**. Anteprojeto. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. Imunidades parlamentares. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 17, n. 68, p. 33-64, out./dez. 1980. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181261>>. (Acessado em 28/03/2019).

BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha. **Quem tem medo da Constituinte**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 1. ed. Brasília: Paz e Terra, 1989.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. (Acessado em 08/05/2019).

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. (Acessado em 08/05/2019).

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. (Acessado em 08/05/2019).

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. (Acessado em 08/05/2019).

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. (Acessado em 09/05/2019).

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. (Acessado em 09/05/2019).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. (Acessado em 09/05/2019).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm>. (Acessado em 09/05/2019).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982**. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm>. (Acessado em 09/05/2019).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. (Acessado em 09/05/2019).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm>. (Acessado em 09/05/2019).

FALCÃO, Alcino Pinto. **Da Imunidade Parlamentar**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1955.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

HORTA, Raul Machado. Imunidades parlamentares. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 7, p. 64- 108. 1967. Disponível em: < <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/942>>. (Acessado em 01/05/2019).

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, Bruno de Almeida. Imunidades parlamentares. *In*: BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord). **Temas de direito parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2015. Cap. 3, p. 129 – 175.

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. A imunidade parlamentar no estado democrático de direito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 11, n. 42, p. 190-206, jan./mar. 2003.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 610, DE 1998. Altera dispositivos que menciona da Constituição Federal, referentes à imunidade parlamentar. Brasília: Câmara, 19 jun. 1998. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1234604&filename=Dossie+-PEC+610/1998>. (Acessado em 10/05/2019).