



SENADO FEDERAL  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB**

**AUSINDA PERRÚ PEREIRA**

**A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE IMUNIDADE PARLAMENTAR APÓS  
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Brasília

2015



**AUSINDA PERRÚ PEREIRA**

**A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE IMUNIDADE PARLAMENTAR APÓS  
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2015.

Orientador: Edvaldo Fernandes da Silva

Brasília

2015



**AUSINDA PERRÚ PEREIRA**

**A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE IMUNIDADE PARLAMENTAR APÓS  
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2015.

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**Banca Examinadora:**

---

Professor Doutor Edvaldo Fernandes da Silva

---

Professor Doutor Rafael Silveira e Silva



## **AGRADECIMENTO**

A Deus, Pai eterno, pela vida.

Aos meus pais, Germano e Solange, que, do jeito deles, me ensinaram valores como hombridade, dignidade, superação e respeito com tudo e por todos.

Aos meus irmãos, Germaninho e Plínio, pela amizade e carinho.

Aos meus amigos pela força e incentivo. Em especial ao Professor-Mestre em Linguística pela UnB e Consultor Legislativo - CLDF, João Dino dos Santos, por sua ajuda, cooperação, garra e paixão contagiante pela vida acadêmica. Ao Eduardo Mota, pelos livros que serviram de base para a confecção do trabalho. Ao Carlos Barbosa, pelos estímulos que sempre me deu para encarar os estudos. A Marina Lopes, por seus muitos ensinamentos e exemplos de que tudo é possível.

Aos tios Abner e Gerson Perrú pelas conversas, informações e sugestões.

Aos professores e, em especial, ao coordenador-geral do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Rafael Silveira e Silva.

Ao funcionário da secretaria do ILB, Jefferson de Castro.

Ao meu orientador, Professor Doutor Edvaldo Fernandes da Silva, pela colaboração, elegância e paciência durante a elaboração deste trabalho.

Aos meus colegas da turma de pós-graduação do ILB, Janela de Oportunidades, amigos que guardarei em minha memória e em meu coração.

E, por último, mas não menos importante, ao meu querido Marcio, que tanto me ensina e inspira diariamente, pela delicadeza, dedicação, paciência, carinho e companheirismo.





*“Toda a política se há de inspirar na Moral.*

*Toda a política há de emanar da Moral”.*

*Rui Barbosa*



## RESUMO

O presente TCC objetiva avaliar a evolução do instituto imunidade parlamentar após a Constituição Federal de 1988, sobretudo a mudança no conceito de imunidade formal ensejada pela Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a Emenda Constitucional nº 35/2001 e a Lei da Ficha Limpa.

O presente estudo trata do conceito clássico de imunidade parlamentar e como este se fez presente nas constituições brasileiras desde 1824 até a de 1988, salvo as restrições da Constituição de 1937 e da Emenda Constitucional nº 1/1969.

Trata, ainda, de um estudo de caso para evidenciar como os novos instrumentos legais resultaram na perda de mandato do então deputado federal Natan Donadon e também como as brechas da Lei permitem que Paulo Maluf continue exercendo o mandato parlamentar.

**Palavras-chave:** Imunidade Parlamentar. Emenda Constitucional. Democracia. Ficha Limpa. Improbidade.



## **ABSTRACT**

The goal of this monograph is assessing the evolution of the institute “parliamentary immunity” after the Brazilian Federal Constitution of 1988, especially the change in formal immunity concept imposed by the Administrative Misconduct Act (LIA), the Constitutional Amendment 35/2001 and the “No Record” Law.

This study deals with the classical concept of parliamentary immunity and how it was introduced in all Brazilian constitutions from 1824 to 1988, despite of restrictions in the Constitution of 1937 and The Constitutional Amendment 1/1969.

This word includes a case study to show how the new legal instruments resulted in the expelling of the Congressman Nathan Donadon and also as Paulo Maluf continued exercising his parliamentary mandate through legal gaps.

**Keywords:** Parliamentary Immunity. Constitutional Amendment. Democracy. Clean Record. Improbability.



## SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO .....	15
II – O SURGIMENTO DO INSTITUTO IMUNIDADE.....	19
2.1. Imunidade e separação de Poderes .....	22
2.2. A imunidade parlamentar e a democracia representativa no Brasil .....	26
III – IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL .....	31
3.1. Constituição de 1824 .....	33
3.2. Constituição de 1891 .....	34
3.3. Constituição de 1934 .....	34
3.4. Constituição de 1937 .....	35
3.5. Constituição de 1946 .....	36
3.6. Constituição de 1967 .....	38
3.7. Emenda Constitucional N.º 1/1969.....	39
3.8. Constituição de 1988 .....	40
IV - A IMUNIDADE MATERIAL NO CONTEXTO DO SÉCULO XXI .....	43
4.1. Decoro Parlamentar .....	45
4.2. Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92).....	47
4.3. Emenda Constitucional nº 35/2001 .....	48
4.4. Lei da Ficha Limpa.....	50
V – ESTUDO DE CASO.....	55
VI – CONCLUSÃO.....	59
VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	63





## I – INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar pode ser conceituada como o conjunto de garantias para o exercício do mandato legislativo, que asseguram o livre direito aos votos, palavras e opiniões, durante o exercício das funções e atividades parlamentares. A imunidade parlamentar tem, desse modo, duas funções imbricadas entre si: 1) resguardar a independência do Legislativo; e 2) otimizar a representação política.

Já na Antiguidade Clássica, na Grécia e em Roma, as imunidades eram vistas como uma forma de proteção às instituições e não aos indivíduos. Tanto a Coroa de Mirto quanto a Tribuna de Plebe demonstram características permanentes do instituto, como a inviolabilidade e a imunidade propriamente dita. Esta era vista como proteção pessoal contra possíveis processos tendenciosos e aquela era entendida como proteção para o exercício das funções (COULANGES, 1999).

As prerrogativas da inviolabilidade referem-se a pessoas e lugares determinados que estejam livres da ação da justiça e esta se justifica como um dos principais fundamentos em relação à separação dos Poderes.

Na origem do conceito, imunidade não se confunde com privilégio. Imunidade refere-se à condição de uma pessoa em função do cargo que ocupa, tornando-a insuscetível a determinadas regras. Já o privilégio é inerente à pessoa e cria uma distinção que não se sustenta juridicamente.

Esse conceito de imunidade, como observa Kuranaka (2002, p. 176), encontra respaldo também na noção de imunidade que se depreende do *Bill of Rights*, adotado na Inglaterra em 1689, seja na garantia da *freedom of speech*, seja na garantia do *freedom from arrest*. A primeira significa liberdade de expressão e a garantia de que o parlamentar não será julgado em tribunais reais por suas opiniões e votos proferidos durante o seu exercício. A segunda, por sua vez, refere-se à prerrogativa de não ser preso ou molestado por dívidas ou questões civis durante o mandato.

Modernamente convencionou-se dividir a imunidade em material e formal. A imunidade formal, de ordem pública e irrenunciável, não se destina à proteção do parlamentar, mas sim da instituição que ele representa. A imunidade material ou imunidade substantiva assegura o direito à liberdade de expressão dos congressistas, não podendo eles

responder penal e criminalmente por suas opiniões, votos e posições durante o exercício do mandato.

O conceito de imunidade material e formal, grosso modo, está presente em todas as Constituições. Embora, o instituto imunidade tenha sofrido ataques e restrições, em períodos ditatoriais – Estado Novo e Ditadura Militar – é preservado desde a Constituição de 1824 até a Constituição de 1988. A Constituição de 1937 e a Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967 representam momentos em que o instituto imunidade foi colocado em xeque.

O contexto social e político que emergiu após o fim da Ditadura Militar e se projetou na elaboração da Constituição de 1988 levou à preservação do instituto imunidade material e formal. Entretanto, esta última, que foi utilizada ao longo de décadas para livrar parlamentares do devido processo legal por crimes comuns, tem sido sistematicamente questionada.

O conjunto da sociedade brasileira, conforme demonstram as manifestações de rua, sobretudo nos últimos três anos, já não admite que os parlamentares sejam protegidos pela imunidade e possam, de alguma forma, livrar-se de processos no âmbito do Poder Judiciário.

Ainda em 1998, estudo elaborado por Tancredo Kubitschek dava conta de “traçar um perfil da Imunidade Parlamentar como necessária ao Estado Democrático de Direito, **mas determinar as mudanças necessárias na sua regulamentação com vista a melhor servir à Democracia**”. (grifo nosso). (KUBITSCHKEK, 1998, p. 2).

O intuito deste trabalho é, portanto, demonstrar de que maneira esse anseio da sociedade por mudanças, apontado pelo autor, materializou-se como arcabouço legal. Nesse sentido, serão examinados os efeitos práticos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92), da Emenda Constitucional nº 35/2001 e da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).

A disputa em torno do conceito de imunidade continua e verifica-se, hoje, a intensificação de pressões questionando o instituto imunidade. Entretanto, o objetivo deste trabalho é ressaltar a importância do referido instituto, conforme o entendimento de Alexandre de Moraes (2003) e Jorge Kuranaka (2002).

Será feito também um estudo de caso para demonstrar, de um lado, como o então deputado federal Natan Donadon perdeu o mandato em razão desses novos institutos, e, de outro, como o deputado federal Paulo Maluf continua no exercício do mandato, amparado pelas lacunas da Lei.



## II – O SURGIMENTO DO INSTITUTO IMUNIDADE

Existem questionamentos sobre a origem histórica da imunidade parlamentar. Para uns, o instituto começou durante as primeiras civilizações; para outros, o início se deu com a derrocada do Absolutismo na Inglaterra.

Em Atenas, a tribuna era sagrada. Para fazer uso da palavra, o orador tinha que usar uma coroa de Mirto. Dessa forma, ele tornava-se inviolável e sagrado por suas opiniões e votos. Pode-se dizer que a coroa de Mirto era o próprio símbolo da imunidade.

Na Roma Antiga, a inviolabilidade dava o direito de não sofrer sanções, responder processos, ser preso ou ser acusado por qualquer motivo os cidadãos comuns, os políticos e os *edis* – dois cidadãos que eram responsáveis pela preservação da cidade, da polícia, dos mercados e das ações penais correlatas, assim como os que cuidavam da jurisdição civil nas questões que porventura ocorressem. (MORAES, 2003, p. 416).

Na Inglaterra, em 1689, foi promulgada a Declaração de Direitos, *Bill of Rights*, que define a *freedom of speech* e a *freedom from arrest* – que significam liberdade da palavra e imunidade à prisão arbitrária, respectivamente. É importante salientar que, inicialmente, a *Bill of Rights* surge como a proteção dos súditos ingleses sob o reino de Guilherme de Orange, que também ordena a eleição de representantes para compor o Parlamento.

O *Bill of Rights* é resultante do contexto histórico da sucessão do rei Jaime II, conforme consta no preâmbulo da Declaração: “Considerando que o falecido Rei Jaime II com a ajuda de diversos maus conselheiros, juízes e ministros empregados por ele, empenhou-se em destruir e extirpar a religião protestante, e as leis e liberdades deste reino”.<sup>1</sup>

Orange determina “que fossem escritas cartas aos lordes espirituais e temporais, que fossem protestantes; e outras cartas para vários condados, cidades, universidades, burgos, e aos cinco portos, para que escolhessem essas pessoas para representá-los, com direito a serem enviadas ao Parlamento, para reunirem-se e sentarem em Westminster no segundo e vigésimo dia de janeiro, neste ano de mil, seiscentos e sessenta e oito, a fim de que, com tal

---

<sup>1</sup> INGLATERRA. Bill of Rights. *Declaração Inglesa de Direitos*. Disponível em: <[http://pt-br.pauloacbj.wikia.com/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_Inglesa\\_de\\_Direitos\\_\(1689\)](http://pt-br.pauloacbj.wikia.com/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_Inglesa_de_Direitos_(1689))>. Acesso em 13 ago. 2015.

procedimento, suas religiões, leis e liberdades não estivessem ameaçadas de subversão; e com base em tais cartas, eleições foram devidamente realizadas”.<sup>2</sup>

Na cláusula nove do *Bill of Rights* consta que, para garantir os antigos direitos e liberdades, “a liberdade de expressão, e debates ou procedimentos no Parlamento, não devem ser impedidos ou questionados por qualquer tribunal ou local fora do Parlamento”.<sup>3</sup>

Nesse sentido, “a liberdade de palavra e debates ou procedimentos, no parlamento, não deve ser cortada por processos de acusação política ou investigação criminal – *ought not to be impeached or questioned* – em nenhum tribunal ou local fora do Parlamento.” (COMPARATO *apud* KURANAKA, 2002, p. 94).

No reinado dos Tudor e dos Stuart, na Inglaterra, o rei intervia diretamente nos trabalhos da Câmara, a qual estava completamente submissa. Qualquer discurso ou deliberação que pudesse contrariar os anseios e vontades do rei era motivo para que ele mandasse perseguir, reprimir e punir seus opositores. A imunidade nasce como uma defesa contra esses abusos da Coroa Inglesa.

Foi então, nesse contexto, que o *Bill of Rights – Declaração de Direitos de 1689* – surgiu, exigindo que o rei não mais interferisse nos trabalhos do Parlamento Inglês. Vale notar que esse importante instrumento de proteção do parlamento é resultante de um processo histórico marcado por alguns episódios.

Destaca-se o caso de Peter de la Maré, presidente da Câmara dos Comuns, que foi preso, em 1376, “tendo sido libertado somente com a ascensão ao trono do Rei Ricardo II, sucedendo a Eduardo III”. (KURANAKA, 2002, p. 95).

Outro caso conhecido foi o de Thomas Haxey, que em 1397, foi declarado traidor e condenado à pena de morte. A sentença só não foi executada devido à interferência de um Arcebispo.

Em 1453, o presidente da Câmara dos Comuns, Thomas Thorpe, foi preso, acusado oficialmente de não honrar com suas dívidas. No entanto, historiadores afirmam que o real motivo da prisão é que ele fazia oposição ao Duque de York.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

Ao longo dos séculos, muitos parlamentares foram presos por motivos que extrapolavam a esfera legislativa, mas, no fundo, as prisões aconteciam justamente pelo que ocorria dentro da Casa representativa por suas opiniões, votos e posições, que nem sempre agradava aos reis.

A mudança começou a ocorrer com Strode que, em 1512, foi preso por apresentar um projeto que regulamentava o privilégio dos mineiros de estanho. A repercussão negativa foi tal que os membros do parlamento aprovaram a primeira lei que tratava sobre a inviolabilidade dos debates no Parlamento. O tema gerou muita discussão e somente em 1541 a liberdade de palavra foi consagrada. (KURANAKA, 2002, p. 95-96).

Em 1576, Peter Wentwort foi preso. Em 1588 ele foi novamente preso. Em 1593, outro parlamentar — Morice — também foi preso. Em 1603, Jaime I prendeu quatro deputados. Em 1614, ele dissolveu o seu segundo parlamento. E assim aconteceu até 1688. A partir de Cromwell, em 1689, aconteceu a Declaração de Direitos, que em seu art. 9º estabelece que:

“A liberdade de palavra e debates não pode ser objeto de acusação ou de processo em nenhum tribunal ou lugar fora do parlamento”.

Com o fortalecimento da liberdade de expressão, o instituto imunidade passou a ser adotado em toda a Europa e, posteriormente, na América do Norte, América Central e América do Sul, cada uma ao seu tempo e conforme a realidade social e política.

Na França, a imunidade foi aprovada na primeira Assembleia Nacional, em 23 de junho de 1789, como uma característica marcante da Revolução Francesa. A aprovação aconteceu em decorrência da luta travada entre o Legislativo e a Coroa, que culminou com a queda da monarquia e a promulgação da Constituição, em 3 de setembro de 1791. A Carta francesa assim dizia:

“Os representantes da nação são invioláveis, não poderão ser processados, acusados nem julgados, em tempo algum, pelo que tiverem proferido, escrito ou praticado no exercício de suas funções de representantes”. (KURANAKA, 2002, p. 98)

Em outro artigo da Constituição francesa, foi definido que:

“Somente poderão ser presos, por fato criminoso, em flagrante delito ou em virtude de mandado de prisão, dando-se ciência imediata ao Corpo Legislativo. O processo somente poderá continuar depois que o Corpo Legislativo houver decidido sobre a procedência da acusação”. (KURANAKA, 2002, p. 98).

Nos Estados Unidos da América, a Constituição foi promulgada em 1787 e consagrou a imunidade de seus parlamentares no art. 1º, seção 6.1:

“Em nenhum caso, salvo traição, felonía e perturbação da paz, poderão ser presos durante sua assistência à sessão das respectivas Casas, e enquanto a elas se dirigirem ou delas retornarem. Eles não poderão ser interpelados, em nenhum lugar, por discurso ou debates realizados em qualquer das Casas”. (KURANAKA, 2002, p. 97)

## 2.1. Imunidade e separação de Poderes

É razoável dizer que a imunidade é inerente ao conceito de separação dos poderes, sobretudo, porque surge de conflitos entre a Coroa e o Parlamento. Revela-se desde a Antiguidade Clássica, como instrumento de proteção, não só do tribuno, mas, também, do próprio Parlamento, enquanto instituição.

Em *A Política*, Aristóteles faz uma análise sobre as formas de governo e as instituições. O objetivo foi delinear um meio viável para encontrar o equilíbrio, visando à convivência social harmoniosa. Para ele, a cidade é uma comunidade que trabalha em prol do bem-comum, pois as ações são pensadas para o bem-estar do povo.<sup>4</sup>

Em relação à divisão de poderes numa constituição, Aristóteles ensina que esta se divide em três partes. A primeira refere-se às funções públicas, que é o Executivo; a segunda, o Legislativo, que é responsável pelos assuntos políticos; a terceira função se refere ao Judiciário e como este deve atuar.<sup>5</sup>

Ao menos em certa medida, a inviolabilidade do tribuno romano pode ser vista como essencial à separação dos poderes concebida por Aristóteles. Trata-se de uma barreira de proteção e de um limite da interferência de quem exercia as funções públicas sobre quem era responsável pelos assuntos políticos.

Nos contextos moderno e contemporâneo, a teoria da separação de poderes foi debatida por muitos filósofos, escritores e pensadores. É imperioso destacar especial atenção para três pensadores e suas obras: John Locke (1632-1704), *Segundo tratado sobre o*

---

<sup>4</sup> ARISTOTELES. *Política*. Disponível em:

<[https://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica\\_\(Arist%C3%B3teles\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_(Arist%C3%B3teles))>. Acesso em: 06 jul. 2015.

<sup>5</sup> *Idem*.



governo; Montesquieu (1689-1755), *O espírito das leis*; e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), *O contrato social*.

John Locke, em *O segundo tratado sobre o governo*, explica a organização política das sociedades. Ele apresentou ideias sobre a sociedade liberal-burguesa, a partir do fim do feudalismo. Assim, enfatiza o trabalho como parte fundamental do processo de desenvolvimento da burguesia. Dessa forma, os conceitos de liberdade, propriedade e leis representavam a sociedade capitalista que surgia.

Locke defende que o Estado tem a obrigação de proteger todos os interesses daqueles que acumularam bens e propriedades por intermédio do próprio esforço e trabalho. Segundo o pensador, o momento em que o homem passa a fazer parte da sociedade política acontece quando ele renuncia aos poderes que detinha no Estado de Natureza e passa a desfrutar de todas as liberdades, direitos e privilégios.

Entende-se das ideias de Locke que, em razão da nova ordem política, será necessário regular os limites da liberdade dos cidadãos, para que se protejam dos abusos, não só dos demais cidadãos, mas também, do próprio Estado. Estaria aí uma das origens do conceito contemporâneo do princípio de imunidade e, em certa medida, da necessidade de separação entre os poderes, defendida por Montesquieu.

Para Montesquieu é imperioso que “o poder freie o poder”. Sua justificativa é a de que quem ocupa cargos no poder, pode usá-lo de forma abusiva. Para que se evite isso é necessário que os poderes sejam separados. Com isso, a concentração de poder seria evitada. Conseqüentemente, “ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite (...)”. (MONTESQUIEU, 1985, p.186).

Prova disso é que, em *O Espírito das Leis*, Montesquieu viu a necessidade de manter a separação funcional de um poder em relação aos demais. Dessa forma, seria possível garantir o controle de um poder sobre os excessos cometidos pelos outros poderes. Ou seja: trata-se de um sistema de freios e contrapesos, ou *checks and balances*. Com o equilíbrio entre os poderes, cada poder seria eficaz para atuar de forma independente e em harmonia.

Para se conseguir esse equilíbrio de que trata Montesquieu, parece evidente a necessidade de que um poder tivesse a garantia de ser imune às possíveis investidas do outro. O equilíbrio não nasceria ao acaso e precisaria, portanto, estar garantido no arcabouço legal, daí a necessidade de se conceber o instituto imunidade.

Em sua obra *O espírito das leis*, Montesquieu ressalta que o conceito de igualdade é merecedor de cuidados, pois sua radicalização pode prejudicar todo o sistema político. Para ele, é preciso ter em mente que a igualdade extrema pode prejudicar a democracia. Com isso, todos poderiam se sentir no direito de questionar o pacto entre os homens, o que poderia levar a uma sociedade sem regras e sem hierarquia, com cada um se sentindo no direito de fazer o que bem entendesse.

Jean-Jacques Rousseau, no *O contrato social*, afirmou que o poder deve ser exercido em nome da vontade geral da sociedade. Embora Rousseau seja refratário à noção de representação política, é razoável dizer que não se poderia materializar o contrato social sem que, na prática, não viesse a existir algum tipo de garantia e imunidade.

Vale observar que Rousseau entende como necessária a presença de um mediador político para intermediar as relações entre o soberano e os súditos. Rousseau apresenta três teorias de governo: é democrático quando todo o povo ou a maioria dele faz parte; é aristocrático quando apenas poucos fazem parte; e é monárquico quando somente um magistrado é o responsável.

Rousseau defende ainda a democracia como um modelo garantidor da vontade de todos, em que as decisões sejam tomadas a partir do consenso e não apenas pela vontade da maioria. Dessa forma, entende-se que o conceito de cidadania está interligado ao consenso em prol da coletividade, como fonte de direitos e obrigações.

A partir dessa “divisão de tarefas” estabelecida pela constituição, com a separação de poderes, o processo legislativo, apresenta dois aspectos fundamentais em uma democracia: e respeito à liberdade, no seu sentido mais genérico, porém sob os princípios morais, e o acatamento das decisões da maioria do povo, como expressão de sua soberania política. (ANDRADA, 2013, p.11).

Não se pode tratar da independência entre os poderes, tampouco da imunidade parlamentar, sem levar em conta a experiência republicana dos Estados Unidos, de extrema influência para os Estados que se formaram no Novo Mundo, em particular, na América Latina.

Não é por acaso que, como bem observa Kubitscheck (1998, p. 9), o primeiro artigo da Constituição americana reza: “(...) Eles [Senadores e Deputados] não poderão, em quaisquer casos, exceto traição, falta grave ou alteração da paz, serem presos durante o

período de sessão das respectivas Casas, bem como quando se dirijam às mesmas ou dela retornem, e tampouco poderão ser questionados em qualquer outro lugar por qualquer discurso ou debate travado qualquer das Casas”. (tradução livre).

Essa cláusula retoma o conceito do *Bill of Rights* inglês e materializa as condições necessárias para garantir o equilíbrio entre os poderes, ou seja, o sistema de freios e contrapesos. Sem essa imunidade, seria difícil garantir aos membros do parlamento o livre exercício do mandato que lhes foi outorgado pelo povo.

A experiência americana na Constituição dos Estados Unidos da América e a experiência francesa consubstanciadas no processo da Revolução Francesa, de 1789, são, portanto, os referenciais mais importantes para que se compreendam as noções do Estado de Direito, do equilíbrio entre os poderes e do instituto imunidade parlamentar. São esse os pilares que predominaram nas repúblicas que nasceram na América Latina e, mesmo, no Brasil, embora este tenha nascido como império.

No conceito contemporâneo de Estado Democrático e de Direito, a Constituição estabelece as regras e, principalmente, a separação e autonomia dos poderes, que devem atuar em total harmonia. Para tanto, é imperioso que se respeite e pratique o sistema de freios e contrapesos (*Checks and Balances*). Dessa forma, o Executivo age conforme suas delegações, assim como o Legislativo. Já o Judiciário, se faz presente sempre que ocorrerem excessos de quaisquer um dos outros Poderes.

Quando se examina esse processo de concepção do Estado contemporâneo, marcado pela separação entre os poderes, percebe-se como as imunidades parlamentares são fundamentais e de vital importância. Visam proteger os congressistas durante o exercício do mandato, bem como o Legislativo contra abusos e excessos por parte dos outros Poderes – Executivo e Judiciário.

A imunidade para ser compreendida não pode ser vista apenas como uma prerrogativa institucional ou um privilégio de uma categoria específica. Seu surgimento, na Inglaterra, foi devido aos excessos cometidos pela monarquia. No século XVIII, na França, com a Revolução, o Parlamento moderno exigiu soberania para representar a vontade popular, com vistas a assegurar o livre exercício da atividade parlamentar.

A sociedade moderna se apresenta como multicultural e a compreensão do conceito de cidadania está inserida no processo que garante sua legitimidade democrática.

Dessa forma, a manutenção do Estado Democrático de Direito ocorre pela garantia dos direitos individuais e coletivos e pela separação, independência e harmonia entre os Poderes. Estes, por sua vez, são detentores de obrigações e prerrogativas estabelecidas pela Constituição, como, por exemplo, as imunidades dos representantes do Legislativo.

Por isso é que, entre os doutrinadores, a posição predominante é a de que o instituto imunidade é extremamente importante, principalmente, devido à segurança e independência dos Poderes. Se há questionamentos, são acerca de até onde dever ir o alcance desta, sobretudo no contexto da democracia contemporânea, caracterizado pela transparência na conduta pública e por maior participação dos cidadãos no processo político.

## **2.2. A imunidade parlamentar e a democracia representativa no Brasil**

As imunidades parlamentares são fundamentais e de vital importância, pois visam proteger os congressistas, durante o exercício do mandato, bem como o Legislativo contra abusos e excessos por parte do Executivo e do Judiciário.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, entre os princípios estabelecidos, consagra o da Igualdade e, para o livre exercício da atividade parlamentar, existe o instituto imunidade. A imunidade não significa um privilégio e sim uma garantia constitucional para o parlamentar, quanto à inviolabilidade civil e penal, durante o tempo em que estiver no exercício de suas funções e enquanto durar o mandato.

As imunidades parlamentares reforçam a democracia, pois, a partir delas, o parlamentar pode com total liberdade votar, emitir opiniões e usar a palavra para se manifestar, enquanto durar o mandato, sem correr o risco de ser preso arbitrariamente ou de sofrer perseguições políticas.

Nesse sentido, a Constituição Federal permite que o parlamentar seja preso, mas apenas em caso de flagrante por crime inafiançável. O art. 53, § 2, diz que é preciso autorização da Casa legislativa respectiva, pelo voto ostensivo e nominal da maioria de seus membros.

O objetivo primordial da imunidade é não permitir interferências arbitrárias por parte dos outros poderes no Legislativo. Assim, o parlamentar pode exercer as funções sem que venha a ser submetido aos caprichos dos representantes dos outros Poderes, uma vez que é possível que a concentração de poder em um só indivíduo ou grupo permita levá-lo a se exceder no exercício das funções.

Aragão, conceituado professor de Direito Constitucional, enfatiza “a natureza de inviolabilidade a certas condutas dos membros do Congresso, enquanto estiverem exercendo a função parlamentar para a qual foram eleitos e empossados”. (ARAGÃO, 2007, p. 104-105).

Rosah Rossomano defende que “os componentes do Poder Legislativo sejam escudados por garantias funcionais, que lhes facultem o livre desempenho de suas funções”. (ROSSOMANO, 1976, p. 54).

Compreende-se da lição de Moraes (2011, p. 966) que a imunidade parlamentar é a garantia constitucional que o parlamentar goza, em suas palavras, opiniões e votos, assim como não sofrem prisões arbitrárias e processos temerários, constituindo-se em um direito instrumental de liberdade para exercer o mandato. Segundo o autor, um Poder Legislativo forte e independente se traduz “pela regência de normas democráticas, eleições livres, periódicas e populares, bem como pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”. (MORAES, 2003, p. 907).

No Brasil, a imunidade parlamentar sempre esteve presente nos textos das Constituições, desde que o país aprovou sua primeira Carta, ainda no Império, em 1824, até a última em 1988. Dentre as prerrogativas estabelecidas pela Carta Magna de 1988, destacamos a imunidade parlamentar e suas duas modalidades: a imunidade material e a imunidade formal. (MORAES, 2003)

A imunidade material é a prerrogativa, de que dispõe o parlamentar, de ser resguardado, de ser incriminado ou de sofrer sanções e punições por suas palavras, votos e opiniões no exercício do mandato parlamentar. Por outras palavras, é a prerrogativa que permite ao parlamentar a ampla liberdade de expressão.

A imunidade formal é concedida apenas aos congressistas e compreende duas vertentes: a prisão e o processo de parlamentares. Neste caso, o foro privilegiado é do cargo e não do parlamentar.

Se a imunidade material pode ser vista como instrumento de reforço da independência do Parlamento, a imunidade formal é um instrumento eminentemente processual, que garante ao parlamentar a não possibilidade de ser preso, ou permanecer preso, desde a expedição do diploma e enquanto durar o mandato. A exceção é a prisão em flagrante e por crime inafiançável, sendo que nesse caso, os autos devem ser remetidos em até 24 horas à Casa respectiva para que, pelo voto da maioria dos seus membros, decida sobre a prisão. Ela

também permite que seja suspenso o andamento de uma ação penal em decorrência de crimes cometidos posteriormente à diplomação, conforme definido no art. 53 da Constituição Federal.

A Carta Magna também traz em seu texto outras espécies de imunidades, como a testemunhal; incorporação nas Forças Armadas; Estado de Defesa ou estado de sítio; e o foro por prerrogativa de função.

A imunidade testemunhal estabelece que deputados e senadores só estão obrigados a prestar depoimentos que estejam diretamente correlacionados à instrução de processo criminal ou cível. Os parlamentares não são obrigados a testemunhar acerca de “informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato”, assim como revelar informações sobre as pessoas que confiaram ou receberam informações, conforme prevê o art. 53, § 6.º da Constituição Federal. O seu objetivo é resguardar o nome de quem repassou as informações ao parlamentar — no caso, a fonte das informações.

Dessa forma, sempre que o congressista for intimado pela Justiça, ele só deverá ir mediante convite com hora e data marcada. Outra coisa: o convite deverá estar de acordo com as atividades parlamentares, para que não cause prejuízo ao desempenho institucional de suas atividades no Parlamento.

Outra situação prevista na Constituição de 1988 refere-se à incorporação nas Forças Armadas. Foi estabelecido que os parlamentares não estão obrigados a prestar serviço militar, conforme determina o art. 143 da Constituição Federal. O art. 53, § 7.º da Constituição, esclarece que, mesmo que o Brasil esteja em tempo de guerra, dependerá de prévia licença de sua respectiva Casa.

A Constituição Federal, em seu art. 53, § 8.º, também prevê que durante o estado de sítio os parlamentares não terão suas imunidades interrompidas. Elas só poderão ser suspensas, neste caso, com o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, quando seus atos forem exercidos fora do recinto do Congresso Nacional e incompatíveis com a execução da medida.

Por último e não menos importante é a prerrogativa de foro ou foro privilegiado. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 53, §1º, que os congressistas, desde sua diplomação até o final do mandato, só serão processados e julgados criminalmente pelo Supremo Tribunal Federal.

O fato é que o instituto imunidade se desenvolveu, ao longo dos séculos, com o intuito de fortalecer o Poder Legislativo, tornando-o independente em relação ao Poder Executivo, conforme preceitua o Estado Democrático de Direito.





### III – IMUNIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL

Ao longo da história do Brasil, a imunidade parlamentar sempre esteve presente nos textos das Constituições, desde que o país aprovou sua primeira Carta, ainda no Império, em 1824, até a última em 1988. Ao todo, foram sete Cartas Magnas, com uma Emenda reestruturante representada pela Emenda Constitucional nº 01/1969, imposta de forma autoritária, pelos militares, com modificações significativas no texto constitucional vigente.

Com relação ao objeto do presente trabalho, que pretende identificar no arcabouço jurídico atual instrumentos legais que modifiquem a imunidade parlamentar, vale ressaltar que, desde a primeira Carta de 1824, esse instituto não parece ter sofrido questionamentos de ordem legal por intermédio de emendas constitucionais como ocorreu com a Emenda Constitucional nº 35 à Constituição Federal de 1988.

É evidente que seria necessária uma pesquisa mais ampla para identificar melhor as correlações de força e poder entre a sociedade civil e os representantes políticos para se saber, de fato, a percepção que a sociedade tinha da imunidade parlamentar ao longo de quase dois séculos de história, desde a Constituição de 1824 até o contexto atual, sob a vigência da Carta de 1988.

Vale dizer que o Brasil não teve longos períodos de estabilidade política, com ampla vigência dos direitos e garantias assegurados em Cartas liberais, democráticas e republicanas, a começar pela Constituição outorgada em 1824. Mais do que lutar pela proteção do estatuto imunidade parlamentar, a sociedade brasileira viu a necessidade de fortalecer o Estado de Direito e as instituições sob o manto constitucional.

Pode-se dizer que Constituições como a de 1934 e 1946 não tiveram tempo hábil de ser enraizadas no intuito maior de garantir a preservação da ordem do Estado de Direito. Aos períodos de vigência democrática sucederam longos períodos ditatoriais, como o Estado Novo e a Ditadura Militar.

Uma das hipóteses para a instabilidade constitucional brasileira pode estar relacionada às forças existentes na sociedade, as quais, de acordo com a concepção de Ferdinand Lassalle, compunham os fatores de poder. Para esse teórico, conforme assinala Marcos José Pinto, em “Um breve histórico sobre as Constituições Brasileiras”, “a Lei Maior de um determinado país só seria realmente eficaz se refletisse os “fatores de poder” desse país. Portanto, a Constituição só surtiria efeito se estivesse de acordo com os interesses da

classe dominante, de acordo com a vontade de quem de fato comanda o país, em concordância absoluta com os chamados “fatores de poder”. E os “fatores de poder” são formados pela burguesia, aristocracia, banqueiros, Exército ou quem quer que possua alguma relação com o poder em determinada região. Sem tais fatores, a Constituição não possuiria nenhuma eficácia”. (LASSALE *apud* PINTO, 2012, p. 2).

Essa concepção defendida por Lassalle, ao menos em certa medida, pode explicar os ciclos constitucionais brasileiros. Todas as vezes que um dos fatores de poder adquire mais poder que os demais, a ordem constitucional é abalada e modificada, como ocorreu nos períodos ditatoriais.

O que muda no contexto que emergiu após a redemocratização consubstanciada na Carta Constitucional de 1988 é exatamente o longo período de vigência da ordem democrática republicana sob o manto do Estado de Direito, se comparado aos anteriores. Com efeito, já são vinte e sete anos de democracia com alternância de poder, eleições livres e liberdade de expressão.

Acrescente-se que no contexto da globalização, das redes sociais e da comunicação em tempo real, a troca de informações e a participação política tomou uma dimensão jamais vista em outro período da história no Brasil e no mundo.

O intercâmbio de ideias no mundo e no Brasil tem levado a um questionamento permanente da relação entre o cidadão e os representantes políticos. Na esfera internacional, a maior participação da sociedade e o questionamento das instituições representativas levaram, por exemplo, à primavera árabe.

No Brasil, é compreensível, portanto, que a partir do contexto que emergiu com a globalização, ainda em 1998, estudo elaborado por Kubitschek (1998, p. 2) desse conta de “traçar um perfil da Imunidade Parlamentar como necessária ao Estado Democrático de Direito, **mas determinar as mudanças necessárias na sua regulamentação com vista a melhor servir à Democracia**”. (grifo nosso).

É natural que, numa democracia com quase trinta anos de existência, o conjunto da sociedade civil, nos seus diferentes segmentos sociais, políticos e econômicos, aumente a importância do seu papel como “fator de poder”. Com base nessa percepção hipotética, pode-se explicar o surgimento das manifestações, por parte da sociedade, desde os “caras-pintadas”,

que culminaram com o *impeachment* de Collor, até as manifestações populares ocorridas desde 2013.

O Brasil, desde 1988, tem vivido um processo de aperfeiçoamento e amadurecimento político e democrático bastante evidente desde o final do século XX até os dias atuais. É nesse novo contexto, de ampla participação e politização popular, que se desencadearam os questionamentos à imunidade parlamentar, entre outros aspectos. O resultado disso são leis aprovadas com o intuito de coibir as práticas abusivas e não condizentes com exercício do poder público, por meio dos mandatos outorgados pelo eleitor.

### **3.1. Constituição de 1824**

Em relação às imunidades, a primeira Carta brasileira definiu em seus artigos que os parlamentares são invioláveis, durante o exercício do mandato, por suas opiniões. Os parlamentares não podem ser presos, exceto para os casos de prisão em flagrante. Mas, a Casa respectiva deverá ser comunicada para decidir se o processo terá continuidade, se ele será ou não suspenso de suas atividades. Ou seja, a respectiva Casa é que determina.

A primeira Constituição brasileira data de 25 de março de 1824, quando o Brasil ainda era um Império. A Carta Magna sofreu forte influência da Constituição francesa, de 1814, que foi outorgada por Luís XVII, e pela Constituição portuguesa, de 1822, que também foi influenciada pelo texto constitucional francês. Seu texto continha “o compromisso dos ideais de liberalismo e o tradicionalismo monárquico reinante na Europa”. (GUIMARÃES, 2010, p. 42).

No Título 3º, Dos Poderes, e Representação Nacional, no art. 10, ficou estabelecida a separação de poderes, bem como ficou definida a existência de quatro poderes: Legislativo, Executivo, Judicial e o Poder Moderador.

Na prática, o Poder Moderador do Imperador permitia a Dom Pedro Primeiro agir como bem entendesse, pois ele podia nomear senadores, convocar a Assembleia Geral extraordinariamente e dissolver a Câmara dos Deputados. Sob essa perspectiva, o Imperador era, de fato, o único inviolável. Bastava uma decisão sua e o Legislativo era dissolvido e outro era convocado imediatamente para substituí-lo.

Sobre a imunidade, a primeira Carta brasileira definiu em seus artigos que:

“art. 26. Os Membros de cada uma das Camaras são invioláveis polas opiniões, que proferirem no exercicio das suas funções.

art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, póde ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Camara, menos em flagrante delicto de pena capital.

art. 28. Se algum Senador, ou Deputado fôr pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Camara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercicio das suas funcções.” [SIC]

### **3.2. Constituição de 1891**

Em 15 de novembro de 1889, aconteceu a Proclamação da República. A Constituição de 1891 é fruto da ruptura entre o estado monárquico e o republicano. No dia 24 de fevereiro daquele ano, foi promulgada a segunda Constituição brasileira. Ela foi elaborada por renomados juristas, como o hoje patrono do Senado Federal, Rui Barbosa. A principal alteração foi a retirada do Poder Moderador do Texto Constitucional.

A Carta Magna de 1891, em relação à imunidade formal, determina não ser possível a prisão sem licença prévia de sua respectiva Casa. O texto permitiu ainda que o parlamentar pudesse escolher se seria julgado imediatamente ou não. Mas, para isso, a autoridade processante deveria lavrar o termo de renúncia para comunicá-la, depois, à respectiva Casa do Congressista.

Objetivando manter a independência do Poder Legislativo, determinou que o Congresso Nacional funcionasse mesmo durante do estado de sítio. Com isso, ficou mantida a imunidade parlamentar enquanto durasse o referido período.

Reza a Constituição de 1891:

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

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

### **3.3. Constituição de 1934**

A Carta Magna de 1934 foi promulgada em 16 de julho de 1934, com mudanças significativas em relação à Carta anterior. O texto constitucional recebeu influência direta da Revolução de 1930 e da Revolução Constitucionalista de 1934, que tomou como modelo a

Constituição alemã, de 1919. O texto faz referência ao bicameralismo, uma vez que ficou determinado que a Câmara ficaria responsável pelas atividades legislativas, enquanto que o Senado seria apenas um “colaborador”, conforme o Artigo 22:

“O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal”.

Apesar da visível redução dos poderes e papéis a serem desempenhados pelo Senado, a Constituição de 1934 manteve a imunidade parlamentar em todo o Legislativo e a estendeu ao suplente de deputado:

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

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

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

### **3.4. Constituição de 1937**

Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas esteve à frente da nação de forma provisória até 1934, período que ficou conhecido como governo provisório. Em 1934, a Assembleia Constituinte o elegeu presidente até 1937. Mas, por meio de um golpe, com apoio de setores militares, o país se tornou uma ditadura civil, que permaneceu no poder até 1945. Esse período ficou conhecido como Estado Novo.

Durante o Estado Novo, com a justificativa de conter o comunismo que avançava no Brasil e para que o novo regime se apresentasse de forma legal, houve a necessidade de uma nova Carta e em 10 de novembro de 1937 foi promulgada a Constituição. O fato é que o texto constitucional foi inspirado nas constituições fascistas em vigor na Europa, concentrando o poder decisório nas mãos do presidente da República, como era o texto constitucional polonês. Assim, essa Carta Magna ganhou o apelido de “Polaca”.

Vargas se inspirou nos métodos utilizados por Hitler, na Alemanha, e criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que controlava a mídia, exaltando a figura do presidente, bem como as facetas de seu governo.

Apesar de o país estar sob um período ditatorial, a imunidade formal foi mantida. Já a imunidade material não. Isso significa que a liberdade de expressão tinha limitações. Pelo texto constitucional, os parlamentares não estavam imunes a processos por difamação, à calúnia, à injúria, a ultraje à moral pública ou à provocação pública ao crime. O parágrafo único, do art. 43, estabeleceu ainda a perda do cargo, caso o parlamentar fosse considerado culpado de atentar contra a nação, a ordem política ou social.

Outro ponto a ser destacado nesse texto constitucional é o art. 169, que concedeu ao presidente da República, pelo período que durasse o estado de emergência, o direito de solicitar à Câmara ou ao Conselho Federal “a suspensão das imunidades de quaisquer de seus membros”. (GUIMARÃES, 2010, p. 57).

Reza a Constituição de 1937:

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

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

Parágrafo único - Em caso de manifestação contrária à existência ou à independência da Nação ou a 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.”

### **3.5. Constituição de 1946**

No contexto que emergiu após a Segunda Guerra Mundial, não havia mais lugar para regimes de inspiração nazifascista, como era o Estado Novo, sobretudo, porque os vitoriosos foram as forças aliadas capitaneadas pelos Estados Unidos da América. Em suma, a derrota de Hitler e Mussolini representou o fortalecimento da República Democrática e do Estado de Direito, o que estabelece as condições para o processo de redemocratização do Brasil, consubstanciado na Carta de 1946.

Promulgada em 18 de setembro de 1946, a nova Carta Magna foi concebida sob a influência das Constituições de 1891 e 1934. O princípio federativo foi fortalecido, uma vez que, durante o Estado Novo, o federalismo tinha sido enfraquecido. Dessa forma, foi

restabelecido o equilíbrio político e o sistema bicameral voltou a ter o mesmo grau de atribuições e importância.

O fato é que em todas as vezes que um texto constitucional foi elaborado, precedido de um regime ditatorial, as garantias individuais e coletivas sempre tiveram destaque. O desejo de encerrar mais esse triste capítulo da história brasileira fez com que a Constituição de 1946 não fugisse a essa regra. Assim, “instaurou-se um Estado Democrático comprometido em assegurar os direitos individuais”. (GUIMARÃES, 2010, p. 60).

Nesse novo contexto, a imunidade parlamentar retornou plenamente e os parlamentares voltaram a ter resguardadas as imunidades materiais e formais, conforme estabelecem os seguintes artigos:

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

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

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

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

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

Art 46 - Os Deputados e Senadores, quer civis quer militares não poderão ser incorporados às forças armadas senão em tempo de guerra e mediante licença de sua Câmara, ficando então sujeitos à legislação militar.”

A Carta Magna de 1946 determinou ainda que a imunidade parlamentar não fosse suspensa durante a vigência do estado de sítio:

“Art 213 - As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara ou do Senado, as de determinados Deputados ou Senadores cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais.

Parágrafo único - No intervalo das sessões legislativas, a autorização será dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou pelo Vice-Presidente do

Senado Federal, conforme se trate de membro de uma ou de outra Câmara, mas *ad referendum* da Câmara competente, que deverá ser imediatamente convocada para se reunir dentro em quinze dias.”

### 3.6. Constituição de 1967

Os militares, apoiados por diversos segmentos da sociedade, incluindo a igreja e grande parte da mídia, assumiram o poder em 31 de março de 1964, depondo o presidente João Goulart. O regime instaurado suspendeu direitos políticos, cassou mandatos, prendeu opositores e editou vários atos institucionais. Um deles foi o Ato Institucional nº 4, estabelecendo regras para que o Legislativo votasse uma nova Constituição.

Dessa forma, em 24 de janeiro de 1967, mais uma Constituição foi promulgada. Especialistas afirmam que esse texto foi inspirado na Constituição de 1937. Nele, os direitos e garantias individuais foram restringidos. Novamente, o Poder Executivo concentrou poder nas mãos do presidente da República.

Apesar de o período vivido ser uma ditadura, a imunidade parlamentar continuou no texto constitucional. A exceção foi em relação ao Poder Judiciário, que ao convidar um parlamentar como testemunha, este tinha que comparecer. Caso não o fizesse não teria direito à imunidade, conforme consta nos artigos abaixo:

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

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

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

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

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

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



### 3.7. Emenda Constitucional N.º 1/1969

A Emenda Constitucional nº 01/1969 foi imposta de forma autoritária pelos militares, com modificações significativas no texto constitucional vigente. A imunidade parlamentar foi mantida, mas, com alterações. Pelo texto, os parlamentares podiam ser enquadrados na Lei de Segurança Nacional nos casos em que fossem acusados de injúria, difamação ou calúnia.

Isso aconteceu no momento que o então presidente da República, Arthur da Costa e Silva, teve um derrame cerebral e o país estava sendo governado por uma Junta Militar. Por isso, ela acabou sendo considerada como uma nova Constituição. Na redação do preâmbulo, consta:

“CONSIDERANDO que a Constituição de 24 de janeiro de 1967, na sua maior parte, deve ser mantida, pelo que, salvo emendas de redação, continuam inalterados os seguintes artigos (...)”

As principais alterações foram: eleições indiretas para governador, ampliação do mandato de presidente para cinco anos e a extinção das imunidades parlamentares. Com a estrutura baseada na Segurança Nacional, liberdades civis foram restritas (Lei de Segurança Nacional) e foi regulamentada a censura oficial (Lei de Imprensa).

Além de todas as restrições aos direitos e garantias individuais, a EC nº 01/1969 reuniu todos os atos institucionais e atos complementares que tinham sido editados até aquele momento.

Conforme a página na Internet do ex-deputado Marcio Moreira Alves, este, no dia 2 de setembro de 1968, foi à tribuna da Câmara e fez um pronunciamento bastante ácido criticando a Polícia Militar que invadiu a Universidade de Brasília. O discurso foi considerado pelos ministros militares como ofensivo “aos bríos e à dignidade das forças armadas”. Os militares queriam a cassação de seu mandato. Como a Câmara não aceitou a abertura de processo, encaminhado pelo Supremo Tribunal Federal, o governo militar utilizou esse episódio e editou em 13 de dezembro de 1968 o Ato Institucional nº 5. Cassado pelo AI-5, Moreira Alves deixou clandestinamente o país ainda em dezembro de 1968, em direção ao Chile.

Os militares, no comando do Executivo Federal, decretaram o recesso parlamentar, conforme o ato complementar nº 38 e assumiram, dessa forma, as atribuições que cabiam ao Poder Legislativo.

A edição do AI-5 deixou marcas profundas na sociedade brasileira. Ele representou, segundo estudiosos, o período mais cruel, mais obscuro da ditadura militar (1964-1985), ao conceder ao regime ditatorial poderes para agir como bem entendesse, principalmente contra os opositores. O fechamento do Congresso Nacional foi regulamentado pelo Ato Complementar nº 38. Mandatos foram cassados, direitos políticos foram cerceados, pessoas desapareceram e/ou morreram. Houve intervenções nos estados e municípios e o direito de *habeas corpus* para crimes políticos foi suspenso, entre outros.

Trata-se, então, de um período em que as imunidades parlamentares sofreram extrema restrição, decerto, uma exceção quando se considera a história das constituições brasileiras. Nem a Constituição de 1937 foi tão dura na restrição do direito e da liberdade de pensamentos e de expressão.

### **3.8. Constituição de 1988**

O processo de redemocratização do Brasil pode ser visto como resultante da mudança do quadro político internacional e da mobilização da sociedade brasileira. O modelo ditatorial se esgotou e, ainda que de forma gradual, lenta e segura, deu lugar à democracia, não só no Brasil, mas em toda a América Latina.

Os “anos de chumbo” foram superados pela mobilização da sociedade que começou a se organizar desejando o retorno da democracia, da liberdade de expressão e das eleições diretas para presidente, entre outras reivindicações. Após muitas manifestações e campanhas, como “Diretas já”, em 1984, o Congresso rejeitou a Emenda Dante, que tinha por objetivo realizar eleições diretas para presidente em 1985. Com isso, a eleição naquele ano ocorreu de forma indireta e, após 21 anos de regime militar, no dia 15 de janeiro de 1985, os parlamentares elegeram o primeiro presidente civil. Tancredo Neves não conseguiu tomar posse e morreu no dia 21 de abril de 1985.

Em seu lugar assumiu o vice-presidente, José Sarney, que conseguiu aprovar a Emenda Constitucional nº 26/1985, que teve por objetivo elaborar o texto de uma nova Carta Magna. Em 05 de outubro de 1988 a Constituição Cidadã foi promulgada e vigora até os dias atuais.

Todos os direitos e garantias individuais e coletivos foram assegurados. Novamente, o constituinte não fugiu à regra e elaborou uma Constituição que priorizou as garantias individuais e coletivas e os direitos fundamentais, como a liberdade de expressão,

entre outros. Destaque para a imunidade formal e material que, mais uma vez, foi mantida, conforme estabeleceu o constituinte em 1988:

“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, nem processados criminalmente, 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 de 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.”



#### IV - A IMUNIDADE MATERIAL NO CONTEXTO DO SÉCULO XXI

Os excessos cometidos por alguns parlamentares, que confundiram imunidade com impunidade, fizeram com que a sociedade se mobiliasse e começasse a pedir mudanças.

Como bem observa Tancredo Kubitschek, ainda, nos idos de 1998, “não é nenhuma novidade falar que o Poder Legislativo atravessa, sem medo de errar, duas décadas de crescente descrédito perante a sociedade, como as várias pesquisas de opinião demonstram. Dentre as causas desse descrédito pode-se diagnosticar o uso abusivo pelos parlamentares dos poderes e prerrogativas dos cargos que exercem (...)”. (KUBITSCHKEK, 1998, p. 1-2).

Não é por acaso que Tancredo atenta para a necessidade de “determinar as mudanças necessárias na sua regulamentação (imunidade parlamentar) com vistas a melhor servir à Democracia”. (KUBITSCHKEK, 1998, p. 2).

De fato, no decorrer da história constitucional brasileira, a sociedade tomou conhecimento de que alguns maus políticos fazem uso desse instrumento para se beneficiar ilicitamente e obter vantagens e, com isso, em muitos casos, institucionalizando a impunidade.

Os deputados e senadores têm foro privilegiado e, por isso, as ações são julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto estiverem no exercício do mandato parlamentar.

É recorrente a mídia noticiar casos de políticos que respondem por processos judiciais e que devido ao foro privilegiado, aliado à morosidade da Justiça, acabam sendo beneficiados, algumas vezes, com a prescrição do crime. Esses crimes, em sua grande maioria, referem-se à improbidade administrativa, abuso de poder, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, entre outros.

O fato é que não são raros os casos que a mídia tem noticiado. Parlamentares se valem do instituto imunidade para se proteger de situações escusas e incompatíveis com o princípio a que se propõe. As imunidades acabam sendo confundidas com “instrumentos violadores dos princípios da igualdade e da tutela jurisdicional”. (GUIMARÃES, 2010, p.19).

Com a consolidação da democracia no Brasil, o questionamento que se faz é se a imunidade deve ser compreendida como uma prerrogativa institucional ou como um privilégio.

Em muitas situações, a tentativa de alguns maus parlamentares em tentar se tornarem impunes por seus atos transmite a visão errada de que a imunidade permite proteger e amparar parlamentares que venham a praticar excessos, abusos e até crimes.

Por isso, alguns doutrinadores defendem mudanças, uma vez que a imunidade formal afronta o princípio da igualdade. A análise é a de que se existe um Judiciário independente, não mais se justifica a persistência da imunidade, assim como os foros privilegiados. (PIOVESAN, 2001, p. A3).

Na história recente do Brasil, principalmente nos últimos dez anos, não foram poucos os parlamentares que renunciaram aos seus mandatos para tentar escapar do processo de cassação e, com isso, impedir uma possível suspensão de seus Direitos Políticos. Assim, ao renunciar na atual Legislatura, o político poderia nas eleições seguintes concorrer, se eleger e voltar ao parlamento com todas as garantias constitucionais.

Entretanto, da promulgação da Constituição de 1988 até a presente data, percebe-se que diversos dispositivos legais foram aprovados e passaram a restringir a aplicação da imunidade formal. Pode-se dizer que, num contexto de participação política marcado pelo desejo de transparência nas ações do Estado e dos representantes eleitos, não há lugar para a utilização da imunidade como forma indevida de proteção contra possíveis punições do Judiciário.

Destacam-se, nesse sentido, os Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar, constantes nos Regimentos Internos das Casas Legislativas e, sobretudo, o arcabouço jurídico representado pela Lei de Improbidade Administrativa, de 1992; pela Emenda Constitucional nº 35/2001; e pela Lei da Ficha Limpa, de 2010.

Se esses instrumentos legais não foram capazes de tirar do Parlamento todos os políticos com envolvimento em ações legais, ao menos, têm sido uma importante barreira de preservação das instituições democráticas, em particular, do Parlamento.

Nota-se, portanto, um aperfeiçoamento da democracia brasileira, quando se compara o contexto examinado por Tancredo Kubitschek, em 1998, e o destas primeiras décadas do século XXI.

Com efeito, não houve uma mudança drástica, da noite para o dia, que modificasse a aplicação do instituto imunidade. Todavia, são notórias as modificações pontuais que, juntas, provocaram substancial mudança na aplicação do conceito quando

comparado o contexto das primeiras décadas do século XXI ao contexto examinado por Tancredo Kubitschek no final da década de noventa.

#### **4.1. Decoro Parlamentar**

Embora não tenha havido, ao longo das últimas décadas, uma modificação significativa do conceito de quebra de decoro parlamentar, a exigência de que a votação no Plenário seja aberta coibiu uma velha prática dos parlamentares de absolver os Pares, mesmo quando estes deveriam perder os mandatos em razão da quebra de decoro parlamentar. A votação secreta servia como uma espécie de manto protetor escuso para a preservação corporativista dos mandatos dos parlamentares processados.

O principal objetivo do decoro parlamentar é resguardar o Parlamento como instituição. Nele, o importante é a honra do Legislativo, que deve ser respeitada pelos detentores do mandato, com um comportamento digno do cargo que ocupa. Nesse sentido, o decoro não visa proteger ou preservar a reputação ou dignidade pessoal dos parlamentares e sim do Parlamento, sendo vedado ao deputado ou senador macular essa honra, sob pena de perda do mandato.

O decoro parlamentar baseia-se em normas, nos valores, na postura e na conduta a ser adotada pelos parlamentares. De acordo com a Constituição, artigo 55, § 1º:

“É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas, asseguradas ao membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.”

Ao se pronunciar, um deputado ou senador, tem assegurado o direito de se manifestar, bem como de se expressar, desde que não agrida ou ofenda a honra, ou cometa atos que configurem abuso de poder, ou receba vantagens indevidas, entre outros. Matérias tratadas como sigilosas também não podem ser “publicizadas” por parte do parlamentar.

O decoro e o instituto da probidade administrativa caminham juntos, uma vez que parlamentar não pode colocar seus interesses acima dos interesses do Poder Legislativo e, tampouco, receber benesses e vantagens por causa do cargo que ocupa no Parlamento.

No comportamento de cada parlamentar devem estar inseridos todos os princípios éticos, enquanto durar o mandato. Outro “guia” de conduta é o Regimento Interno que cada Casa tem. Trata-se de, entre outras atribuições, como deve se comportar o parlamentar. Conforme o Capítulo V, Artigos 19 e 20 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF):

“art. 19. Ao Senador é vedado:

I – Usar de expressões descorteses ou insultuosas;

II – Falar sobre resultado de deliberação definitiva do Plenário, salvo em explicação pessoal.

art. 20. Não será lícito ler da tribuna ou incluir em discurso, aparte, declaração de voto ou em qualquer outra manifestação pública, documento de natureza sigilosa.”

A única exceção é o estado de sítio, que, no Capítulo IX, trata da Suspensão das Imunidades e que diz:

“art. 36. As imunidades dos Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante voto de dois terços dos membros da Casa, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida (Const., art. 53, § 8º).”

Já no Regimento Interno da Câmara Federal, no Capítulo II, Dos Crimes Contra o Livre Exercício dos Poderes Constitucionais, consta:

“art. 6º. São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

1. Tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;

2. Usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato, bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção;

3. Violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;

4. Permitir que força estrangeira transite pelo território do País ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional.”

O Estatuto dos Congressistas, previsto na Constituição de 1988, estabelece prerrogativas e vedações visando “garantias de existência e independência do próprio Parlamento”. (MORAES, 2003, p. 902).

Pelo Estatuto, o parlamentar perde o mandato, antes do final da legislatura para a qual foi eleito, ou por cassação ou por sua extinção. Morte ou renúncia são passíveis da extinção do mandato. O parlamentar que faltar às sessões ordinárias e não justificar sua ausência também está sujeito à perda do mandato, podendo até ter seus direitos políticos suspensos.



Nos casos de cassação de mandato, vai depender de decisão da Casa respectiva, por voto aberto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, sendo assegurado o direito a ampla defesa. Parlamentares que tiverem o mandato cassado ficam inelegíveis por oito anos. E é este o motivo pelo qual determinados parlamentares costumam renunciar, numa tentativa de não se tornarem impedidos de concorrer às eleições seguintes.

O parlamentar é o representante legal que o povo, por meio do voto, elegeu para representar seus interesses. Assim, qualquer posicionamento ou postura que não esteja de acordo com os preceitos regimentais será merecedor de representação junto ao Conselho de Ética, na Casa em que o parlamentar está vinculado. Após toda a tramitação do processo, sendo considerado culpado, o Conselho pode recomendar ao Plenário da Casa respectiva a perda do mandato parlamentar.

Para coibir atos e atitudes abusivas, as duas Casas contam com os seus Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar. Neles, os membros são responsáveis pela análise e pelo julgamento dos processos que ali chegam.

Os participantes podem decidir por uma simples advertência aos parlamentares que descumprirem as regras em relação ao decoro. Também podem decidir pela absolvição e o caso vai ao arquivo. Já no caso de condenação, recomendando a perda do mandato, o processo é remetido ao Plenário para ser votado por todos os parlamentares da Casa.

Sem a exigência da votação aberta, em muitos casos, deputados e senadores culpados por quebra de decoro parlamentar acabavam absolvidos no Plenário das respectivas Casas do Parlamento. Pode-se dizer, então, que a votação aberta é um dos mecanismos que Tancredo Kubitschek apontava como necessários “com vista a melhor servir a democracia”. (KUBITSCHEK, 1998, p. 2).

#### **4.2. Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92)**

O Brasil, nos primeiros anos da década de 1990, passava por um momento político-institucional extremamente conturbado, que culminou com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, após inúmeras denúncias de corrupção em diversos escalões do governo. Foi nesse período que se iniciou, no Congresso Nacional, a tramitação do Projeto de Lei nº 1.446/91. Curiosamente, a propositura foi originada no Executivo Federal, que tinha à frente o então presidente Fernando Collor de Melo.

O projeto enviado aos congressistas trazia em seu texto treze artigos que estabeleciam algumas poucas propostas legais para o combate à corrupção no poder público. Mas, durante a tramitação da proposta, inúmeras emendas foram apresentadas e o texto aprovado resultou no que hoje é a Lei de Improbidade Administrativa. A LIA ficou conhecida como um instrumento legal extremamente importante no combate à corrupção na Administração Pública.

A lei 8429, de 2 de junho de 1992, considera um ilícito de natureza civil e política, pois os danos causados ao erário podem acarretar, dependendo de cada caso, aos envolvidos, implicações de natureza penal e administrativa. Ela conta com oito capítulos, com vinte e cinco artigos. A LIA define em três os atos de improbidade administrativa: enriquecimento ilícito, que causa lesão ao erário e que atente contra os princípios da Administração Pública.

A referida Lei não se reveste de natureza penal. Ela é uma norma comprometida com a proteção dos direitos difusos à probidade administrativa e tem respaldo em sanções.

Quando um servidor público é flagrado cometendo um ato de improbidade administrativa, é instaurando um procedimento administrativo, conforme consta na legislação estatutária. Todos os incisos do art. 12 da LIA seguem ao encontro da Constituição Federal de 1988, ao definir o mesmo tema — no caso, as mesmas sanções. A Carta Magna, em seu art. 37, § 4º, prevê sanções de natureza civil e política, como suspensão dos direitos políticos e indisponibilidade de bens e ressarcimento ao Estado.

Pode-se dizer, então, que a LIA é um dos instrumentos legais que materializaram os anseios por mudanças apontados por Tancredo Kubitschek ainda no final da década de noventa. Com esse dispositivo legal, o gestor tornou-se mais alcançável e punível pelos desmandos cometidos na condução, não só da máquina pública, mas também no exercício de cargos eletivos.

#### **4.3. Emenda Constitucional nº 35/2001**

Nesse mesmo sentido, representa um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro a Emenda Constitucional nº 35/2001, porque inaugura uma nova forma de relacionamento entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Traz uma nova forma de interpretação do conceito de equilíbrio entre os Poderes, *checks and balances*.

A EC 35/2001 permitiu que deputados e senadores passassem a ser processados, independente de autorização do Congresso. Essa condição também era aplicada para os deputados estaduais, por força do art. 27, §1º, da Constituição de 1988.

No dia 20 de dezembro de 2001, a Emenda Constitucional nº 35 foi promulgada e o Artigo 53 da Constituição Federal, que dispõe sobre imunidade parlamentar, sofreu alterações. Mesmo assim, os parlamentares continuaram invioláveis.

A Emenda Constitucional nº 35/2001 promoveu uma revolução ao manter a imunidade formal em relação à prisão, alterando substancialmente a imunidade formal processual. No caso de o parlamentar ter cometido um crime antes da diplomação não haverá incidência de imunidade formal. Por ter prerrogativa de foro, ele poderá ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal enquanto estiver no exercício do mandato parlamentar.

Dessa forma, ele pode ser preso, mas apenas em caso de flagrante por crime inafiançável. Nesse caso, a Constituição Federal, em seu art. 53, § 2, diz que é preciso autorização da Casa Legislativa pelo voto ostensivo e nominal da maioria de seus membros.

O primeiro caso de condenação de parlamentar pelo Supremo Tribunal Federal aconteceu em 13 de maio de 2010 com o deputado Zé Gerardo (PMDB-CE), por crime de responsabilidade ocorrido quando foi prefeito de Caucaia (CE), entre 1997 e 2000. Ele foi condenado a dois anos e dois meses de prisão em regime aberto, mas a pena foi convertida em pagamento de 50 salários mínimos e prestação de serviços à comunidade.

Uma semana depois, o Supremo condenou a seis meses de prisão o então deputado federal Cássio Taniguchi (DEM-PR) por mau uso de dinheiro público quando ocupava a prefeitura de Curitiba no Paraná, entre 1997 e 2000. Apesar do julgamento do STF, o crime já havia prescrito, razão pela qual o deputado não teve de cumprir pena.

No dia 27 de setembro de 2010, o STF condenou, por unanimidade, o deputado federal José Fuscaldi Cesílio (PTB-GO), conhecido como Tatico, a sete anos de prisão por sonegação e apropriação indébita de contribuição previdenciária dos funcionários de um curtume que mantém em sociedade com a filha, Edna Márcia Cesílio.

O primeiro parlamentar a perder o mandato e ser preso por determinação do Supremo Tribunal Federal foi Natan Donadon, condenado a 13 anos, 4 meses e 10 dias de prisão em regime fechado, além de multa, pelos crimes de peculato e formação de quadrilha. Ele teve ainda os direitos políticos suspensos.

Portanto, a EC 35/2001 também dá ensejo a importantes mudanças no ordenamento jurídico e torna o gestor e o agente político mais alcançáveis pelo Poder Judiciário, que passa a ter mais autonomia para iniciar o processo de membros do Poder Legislativo sem que este tenha de conferir àquele autorização prévia.

Na prática, o novo ordenamento traz impacto ao conceito de imunidade formal, pois esta já não pode mais ser usada para proteger parlamentares que cometeram crimes e se valiam do espírito corporativo para se manter inalcançáveis pelo Poder Judiciário.

Sem colocar em risco a independência entre os Poderes e a liberdade de opinião, votos e palavras, resguardados pela imunidade material, a Emenda 35 traz mudança significativa na aplicação no conceito de imunidade formal. Trata-se de um dispositivo que vai ao encontro dos anseios por mudanças tão ressaltados no seio da sociedade brasileira.

#### **4.4. Lei da Ficha Limpa**

Pode-se dizer que o processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa seja o exemplo acabado de materialização das mudanças exigidas pela sociedade em relação à representatividade político-partidária e à reputação dos parlamentares.

Sem dúvida, esse dispositivo legal criou uma barreira substancial contra os políticos condenados em segunda instância permanecerem no exercício dos respectivos mandatos ou mesmo se candidatarem aos cargos eletivos. Apesar de as interpretações do Supremo Tribunal Federal terem permitido que políticos já condenados concorressem às eleições de 2010 e assumissem os respectivos mandatos, a partir das eleições municipais de 2012, isso não foi mais possível.

A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que tratava sobre inelegibilidade, se apresentou omissa em relação aos meios que visavam selecionar candidatos a um cargo eletivo que tivessem sido condenados por crimes. Dessa forma, a Campanha Ficha Limpa foi lançada oficialmente em abril de 2008 com o objetivo de melhorar o perfil político dos que se candidatam a cargos eleitorais em todo o país.

Em 2002, o Juiz de Direito Márlon Reis, juntamente com lideranças sociais, fundou o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), rede de abrangência nacional que reúne 50 das mais importantes organizações sociais brasileiras e que congrega 330 comitês locais espalhados por todo o país.

Márlon Reis, em 2008, foi designado para auxiliar a presidência do Tribunal Superior Eleitoral, onde idealizou e coordenou a realização de 1.500 audiências públicas em todo o território nacional. Os eventos se deram durante a “Campanha Eleições Limpas”, que tinha como objetivo articular o Poder Judiciário, os movimentos sociais e os cidadãos na fiscalização cívica do processo eleitoral.

Márlon Reis é um dos idealizadores e redatores da Lei da Ficha Limpa. Foram reunidas cerca de 1,6 milhão assinaturas em todo o país. A lei torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado (com mais de um juiz), mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos.

Apesar de ter tramitado sob forte clamor social, o Ficha Limpa levou cerca de oito meses para ser aprovado na Câmara e no Senado antes de ser enviado à sanção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Tanto o projeto Ficha Limpa quanto o projeto de cassação por compra de votos foram patrocinados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

O projeto da Ficha Limpa foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 5 de maio de 2010 e, aprovado no Senado Federal no dia 19 de maio de 2010 por votação unânime. Foi sancionado pelo presidente da República, transformando-se na Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

Em fevereiro de 2012, o Supremo Tribunal Federal considerou a lei constitucional e válida para as próximas eleições que forem realizadas no Brasil, e isso representou uma vitória para a posição defendida pelo Tribunal Superior Eleitoral nas eleições de 2010

Foram algumas as Ações que o Supremo recebeu. Um dos maiores questionamentos à nova Lei era a que consistia na alegação de que ela não poderia retroagir para atingir fatos já ocorridos.

O Ministro Ricardo Lewandowski, um dos maiores defensores da Lei da Ficha Limpa, fez uso do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, para a sua aplicabilidade ainda em 2010 (apesar de vencido neste ponto, assim como os votos de Joaquim Barbosa e Ayres Britto). Na ocasião, em seu voto, Lewandowski destacou que:

“Ao aprovar a Lei da Ficha Limpa, o legislador buscou proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições. Quando estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade, a Lei Complementar 135/10 apenas cumpriu comando previsto na Constituição, que fixou a obrigação de considerar a vida pregressa dos candidatos para que se permita ou não a sua candidatura.”

No dia 23 de março de 2011, a validade da lei nas eleições 2010 foi derrubada por 6 votos a 5 no Supremo Tribunal Federal. O voto do ministro Luiz Fux, que havia chegado ao Supremo há um mês, após a aposentadoria de Eros Grau, decidiu pela invalidade da lei. O argumento utilizado foi o da própria Constituição que diz textualmente que qualquer lei que altere o processo eleitoral não valerá para as eleições até um ano da data de sua vigência.

Com essa decisão, diversos candidatos foram beneficiados imediatamente. Esse foi o caso de Jader Barbalho, Joaquim Roriz e João Capiberibe. A Lei da Ficha Limpa passou a valer apenas a partir das eleições municipais de 2012.

Protestos de todos os segmentos da sociedade ocorreram, mas nada adiantou. O senador Pedro Simon (PMDB-RS) criticou a decisão. Ele lembrou a mobilização de todos os segmentos da sociedade civil, que a Lei da Ficha Limpa foi de iniciativa popular e que contou com mais de 1,6 milhões de assinaturas. Na ocasião, ele declarou estar “com a impressão de que o Supremo matou a Lei da Ficha Limpa”.

No Senado Federal, a senadora Marinor Brito (PSOL-PA) teve que ceder a vaga ao senador Jader Barbalho (PMDB-PA). João Capiberibe (PSVB-AP) assumiu a vaga no lugar de Gilvan Borges (PMDB-AP). Joaquim Roriz (na época PSC e hoje PRTB-DF) foi o único que desistiu de concorrer ao governo do Distrito Federal e lançou sua mulher, Weslian Roriz (PSC-DF) em seu lugar. Ela chegou ao segundo turno, mas perdeu as eleições para Agnelo Queiroz (PT-DF).

No dia 16 de fevereiro de 2012, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Lei da Ficha Limpa não desrespeitava a Constituição brasileira e que, portanto, era válida para as eleições de 2012, assim como para os próximos pleitos eleitorais.

Dos ministros do STF, sete votaram a favor da lei e quatro foram contrários. Os votos favoráveis basearam-se no "princípio da moralidade", que consta no parágrafo nono do art. 14, da Constituição e diz que:

"Lei complementar estabelecerá casos de inelegibilidade a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato.”

Os quatro votos contrários foram argumentados com base no chamado princípio de presunção da inocência, previsto no inciso 57, do Artigo 5º (cláusula pétrea) da Constituição, que diz que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Como a Lei da Ficha Limpa diz que quem for condenado por órgão colegiado, mesmo que ainda haja possibilidade de recursos, irá se tornar inelegível, os ministros contrários à constitucionalidade da lei julgaram esse trecho da legislação como inconstitucional. No entanto, o ministro Ricardo Lewandowski afirmou que a presunção da inocência é válida para casos penais, não sendo ampla o suficiente para atingir o texto da Ficha Limpa.

O ministro Carlos Ayres Britto, em seu voto, que foi favorável à lei, afirmou que:

“O homem público, ou que pretende ser público, não se encontra no mesmo patamar de obrigações do cidadão comum no trato da coisa pública. O representante do povo, o detentor de mandato eletivo, subordina-se à moralidade, à probidade, à honestidade e à boa-fé, exigências do ordenamento jurídico e que compõem um mínimo ético, condensado pela lei da Ficha Limpa, através de hipóteses concretas e objetivas de inelegibilidade.”

Na mesma linha, a ministra Rosa Weber, em seu voto, afirmou que:

“A corrupção é o cupim da República, nossa tradição é péssima em matéria de respeito ao erário. (...) O direito que tem o eleitor de escolher candidatos de vida biográfica de isenta de um passivo penal avultado é direito fundamental. A trajetória de vida do candidato não pode estar imersa em ambiência de nebulosidade no plano ético.”

Nas eleições de 2012, para prefeitos e vereadores, o Tribunal Superior Eleitoral recebeu 3.366 recursos consubstanciados na Lei de Ficha Limpa e julgou 2.9715. O Estado com mais candidatos barrados pela Lei da Ficha Limpa foi o Ceará, com 209 casos (62 candidatos a prefeito; 49 a vice, e 98 a vereador), seguido de Minas Gerais, com 152 enquadramentos.

Em 15 de setembro de 2014, mais de 240 candidatos tinham sido considerados “fichas sujas” pelos tribunais regionais eleitorais (TREs) a pedido do Ministério Público Eleitoral. Quase todos seguiram em campanha enquanto recorriam à Justiça eleitoral na tentativa de reverter a decisão. Alguns deles, como os ex-governadores José Roberto Arruda (PR-DF) e Neudo Campos (PP-RR), desistiram e lançaram suas esposas na disputa.

Na noite de 03 de outubro de 2014, dois dias antes das eleições, a situação era a seguinte: o TSE recebeu 1.766 processos sobre registro de candidaturas referentes às eleições de 2014. Destes, 1.132 casos já tinham sido julgados. Outros 447 tiveram algum tipo de decisão, mas não foram concluídos porque aguardavam julgamento de recursos. Mais 187 processos ainda nem tinham sido analisados. Em todo o país, 26.165 candidatos pediram registro de candidatura, mas só 22.737 estavam aptos a participar do pleito. Isso porque 2.117 acabaram indeferidos pelos Tribunais Regionais Eleitorais – e a maioria (1.766) recorreu ao TSE.

No dia 26 de outubro de 2014, ao anunciar o resultado final das eleições de 2014, o ministro e presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Dias Toffoli, declarou à imprensa que 97% dos pedidos de registro de candidaturas já tinham sido julgados, mas não declarou quantas candidaturas foram aceitas e quantas foram rejeitadas. Isso, porque ainda cabia recurso. A lei:

“Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato”.

Esta lei proíbe que políticos condenados em decisões colegiadas de segunda instância possam se candidatar. Em fevereiro de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a lei constitucional e válida para as eleições que foram realizadas no Brasil em 2010, e isso representou uma vitória para a posição defendida pelo Tribunal Superior Eleitoral naquelas eleições. O 1º artigo estabelece que:

“Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.”

Considera-se, portanto, que a Lei da Ficha Limpa coroa o processo de mudanças almejadas pela sociedade no que tange aos requisitos para o exercício de cargos eletivos. Materializa, sem dúvida, um novo contexto na política brasileira e dá ensejo ao desejo de que tratava Tancredo Kubitschek no final da década de noventa.

É claro que, mesmo quando se considera a positivação do Direito brasileiro, toda Lei está sujeita à interpretação dos tribunais, inclusive, quanto à constitucionalidade, como se pôde verificar nos julgamentos sobre a validade da Lei da Ficha Limpa para os pleitos subsequentes à edição desta, em particular o de 2010.



## V – ESTUDO DE CASO

Dentre os casos analisados pelo Tribunal Superior Eleitoral, destaca-se o do deputado federal Paulo Maluf (PP-SP) que disputou a reeleição em 2014. Ele teve a candidatura barrada pela Lei da Ficha Limpa. O entendimento do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, ao negar o registro, se baseou numa condenação por improbidade administrativa ('mau uso' de recursos públicos) pela 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), em novembro de 2013.

Em setembro de 2014, por um placar apertado, de 4 votos a 3, o TSE havia negado recurso de Maluf e barrado a sua candidatura à reeleição na Câmara dos Deputados com base na Lei da Ficha Limpa.

O parlamentar, no entanto, ainda podia recorrer da decisão no próprio TSE e no Supremo Tribunal Federal, o que permitiu que ele pudesse continuar em campanha. Maluf recebeu 250.296 mil votos nas eleições, sendo o oitavo candidato mais votado no Estado de São Paulo.

O TSE, em 17 de dezembro de 2014, decidiu aprovar o registro de candidatura dele, autorizando-o a assumir um novo mandato na Câmara Federal, a partir de fevereiro de 2015. Essa decisão derrubou a decisão anterior do próprio TSE e do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP).

O Ministério Público ainda pode recorrer da decisão no TSE ou no Supremo Tribunal Federal (STF), o que não ocorreu até a presente data. Percebe-se que a aplicação da Lei da Ficha Limpa carece ainda de consolidação jurisprudencial para que haja uniformidade nos julgamentos e se evitem medidas protelatórias em favor da manutenção de mandatos parlamentares.

Mas o fato de o deputado Paulo Maluf ter o mandato questionado representa uma mudança significativa no ordenamento jurídico pátrio e um marco de ruptura de um manto protetor de políticos acobertados durante anos pela imunidade formal, em meio a inúmeros recursos processuais – estes ainda em uso questionável no Brasil.

Se por um lado, ainda há brechas na legislação, permitindo que parlamentares – como Paulo Maluf – continuem exercendo o mandato, por outro, há casos de perda de mandato e condenação em cárcere privado. Este é o caso do ex-deputado federal Natan Donadon (PMDB-RO).

O Supremo Tribunal Federal, em 28 de outubro de 2010, condenou por 7 votos a 1, o então deputado Natan Donadon a 13 anos, 4 meses e 10 dias de prisão em regime fechado, além de multa, pelos crimes de peculato e formação de quadrilha. Donadon foi obrigado a devolver R\$ 1,6 milhão ao governo de Rondônia e está com os direitos políticos suspensos pelo mesmo tempo da pena.

O Ministério Público Federal (MPF) denunciou Donadon por supostamente liderar uma quadrilha que desviava recursos da Assembleia Legislativa de Rondônia. Os desvios teriam sido feitos entre 1995 e 1998, num total de R\$ 8,4 milhões. Segundo o MPF, os valores eram distribuídos a empresas de comunicação do estado com o objetivo de favorecimento político a integrante da família de Donadon.

Após aguardar o julgamento dos recursos em liberdade, Donadon teve a prisão decretada em 26 de junho de 2013. Dois dias depois, tornou-se o primeiro deputado em exercício, desde a Constituição de 1988, a ser preso por ordem do Supremo Tribunal Federal.

Com o mandado de prisão expedido pelo Supremo, a Câmara dos Deputados iniciou o processo de cassação de mandato do deputado, que foi expulso sumariamente do PMDB.

Em 28 de agosto de 2013, o plenário rejeitou em votação secreta o parecer do deputado Sergio Zveiter, que pedia a cassação. Foram 233 votos a favor da cassação; 131 pela absolvição; e 41 se abstiveram — num total de 405 deputados. Eram necessários, no mínimo, 257 votos.

A repercussão do caso na opinião pública foi extremamente negativa, impulsionando, dessa forma, a discussão do fim de votação secreta no Congresso Nacional.

No dia 2 de setembro, o PSDB acionou judicialmente o Supremo Tribunal Federal, pedindo a anulação da sessão de votação que manteve o mandato de Donadon, sendo aceita pelo ministro Luís Roberto Barroso.

Uma nova votação de pedido de cassação aconteceu e, em 12 de fevereiro de 2014, por 467 votos favoráveis e uma abstenção, Donadon teve seu mandato cassado. Foi a primeira vez que um processo de cassação de mandato no país foi decidida em voto aberto em Plenário. Do prédio do Congresso Nacional, Donadon foi conduzido pela Polícia Federal diretamente para o Complexo Penitenciário da Papuda, no Distrito Federal.

Em julho de 2015, Donadon passou a cumprir a pena em regime semiaberto e começou a trabalhar na Capital Federal. Pela decisão da Vara de Execuções Penais do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), que concedeu a progressão da pena, ele pode passar o dia fora do presídio e voltar apenas para dormir. Além disso, Donadon tem autorização para saídas temporárias, totalizando até 35 dias por ano, período em que não precisará retornar à noite.

Trata-se, portanto, de um caso emblemático em que a imunidade formal foi revista e não mais serviu de abrigo para o mau parlamentar. Materializou as mudanças desejadas pela sociedade no final da década de noventa, que, àquela época, não costumava ver políticos alcançados pelo Judiciário.



## VI – CONCLUSÃO

Os elementos trazidos à colação deste trabalho demonstram que, de fato, houve significativa mudança na aplicação do conceito de imunidade quando se compara o contexto do final da década de noventa às primeiras décadas do século XXI.

Se os parlamentares continuam imunes, do ponto de vista material, o mesmo não pode se dizer do ponto de vista formal. Com efeito, não se feriu a essência do instituto imunidade, sem dúvida, um dos mais importantes alicerces da democracia e da vida republicana.

O instituto imunidade é um dos mais importantes instrumentos que um país tem sob o manto do Estado de Direito. A imunidade parlamentar, em um sistema democrático representativo como é o brasileiro, significa a garantia para o exercício do mandato parlamentar com vistas a resguardar o Legislativo, com autonomia e independência, conforme preceitua nossa Carta Magna.

Todavia, em consonância com os anseios de uma sociedade cada vez mais politizada, num contexto de redes sociais e comunicação em tempo real, não há lugar para proteger maus políticos sob o manto da imunidade formal.

Nesse sentido, parece claro que, ao se concluir este trabalho, os dispositivos legais que foram gradativamente introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Lei de Improbidade Administrativa, corresponderam em grande medida aos anseios por mudanças daquilo que tratava Tancredo Kubitschek, ainda em 1998.

O fim do voto secreto no processo de cassação no Plenário da Câmara e do Senado é uma mudança de grande impacto no relacionamento entre o eleitor e o representante político. Este não pode mais ficar imune às cobranças do cidadão que o elegeu e que pode lhe cobrar coerência nas ações políticas.

Da mesma maneira, a Emenda Constitucional nº 35/2001 promoveu uma revolução ao não condicionar o início do processo contra um parlamentar à autorização do Poder Legislativo. No caso de o parlamentar ter cometido um crime antes da diplomação, não haverá incidência de imunidade formal. Por ter prerrogativa de foro, ele poderá ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal enquanto estiver no exercício do mandato parlamentar.

A Lei da Ficha Limpa também foi de extrema importância para a sociedade brasileira ao mudar o conceito de imunidade. Agora, políticos condenados em decisões

colegiadas de segunda instância não podem mais se candidatar. A Lei da Ficha Limpa tem por objetivo melhorar o perfil dos políticos que se candidatam a cargos eleitorais em todo o país. Representa, também, um marco de mudança no contexto político brasileiro.

O estudo dos dois casos aponta para a necessidade de consolidação no aplicar da Lei da Ficha Limpa — por vezes, alvo de diversos recursos que, em última instância, têm por objetivo garantir o mandato de parlamentares condenados em segunda instância e que não deveriam mais ter o direito de se candidatar a cargos eletivos.

Resta saber se essa tendência de aperfeiçoamento nas relações políticas entre eleitor e eleito, bem como o instituto imunidade, continuará a ser consolidada no ordenamento jurídico brasileiro nas próximas décadas.

Não que se pretenda colocar em risco a imunidade material, tão cara à democracia como forma de proteção, não só do parlamentar, mas também do próprio parlamento no consagrado sistema de *Checks and Balances*.

A percepção que resulta deste trabalho é a de um novo contexto no Brasil, no qual se separa o sagrado direito do livre pensamento e da liberdade de expressão, inerentes ao exercício do mandato parlamentar, de qualquer manobra capaz de garantir a impunidade.

Pode-se dizer que há um processo de ajuste dos “fatores de poder” em que a sociedade civil — mais politizada e participativa — exige a condução da coisa pública em estrita consonância com o arcabouço legal.

As quase três décadas de vida democrática e republicana com a consolidação das instituições e dos poderes legalmente constituídos têm permitido ao cidadão brasileiro ir além na participação política e questionar o uso indevido da imunidade.

O Brasil, em toda sua história, nunca vivenciou um período de estabilidade democrática tão longo quanto o atual. Antes, o desejo era de consolidar a democracia com independência dos poderes e, por isso, não se questionava o instituto imunidade como proteção ao Legislativo. Hoje, o amadurecimento da sociedade demanda por mudanças mais profundas, e esta já não aceita a proteção do parlamentar, a não ser pela imunidade material.

A manifestação da sociedade, desde 2013, com os movimentos de rua, demonstra a insatisfação de grande parte da população com o atual momento político, bem como com a condução da economia e o trato da coisa pública. Pode-se dizer que esses questionamentos se

correlacionam, em última instância, com o que tem sido construído desde 1988 e com o arcabouço legal examinado no corpo deste trabalho.

Trata-se de um rico momento histórico, que deverá ser objeto de análises futuras para comprovar se o Brasil continuará ou não a caminhar no sentido de cobrar da classe política mais compromisso com a probidade administrativa no exercício do mandato e no trato da coisa pública.

Pelo exposto, não se pode confundir impunidade com imunidade. A primeira é inaceitável e inadmissível no Estado Democrático de Direito, conforme é o brasileiro. Mas a segunda — o instituto imunidade — é de fundamental importância para a consolidação da democracia, conforme preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.





## VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Pollyanna Mara de Castro. *Imunidades parlamentares* (DOC). Disponível em: <[www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca/doutrina/doutrina189.doc](http://www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca/doutrina/doutrina189.doc)>.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Ética e Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA: Integração dos Instrumentos de Controle para Mudança Social*. 2. ed. Brasília: Entrelivros, 2007.

ARISTOTELES. *Política*. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica\\_\(Arist%C3%B3teles\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_(Arist%C3%B3teles))>. Acesso em: 06 jul. 2015.

AVELAR, Lúcia e Antônio Octávio. *Introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Celso Bastos, 2001.

BICALHO, Luis Felipe. *O Instituto da imunidade parlamentar - Considerações históricas e a realidade do Estado Brasileiro*. Publicado em 11/06/2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-instituto-da-imunidade-parlamentar-considera%C3%A7%C3%B5es-hist%C3%B3ricas-e-realidade-do-estado-brasile>>.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e As Lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brazil* (de 25 de março de 1824). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. *Lei 8429, de 02 de junho de 1992*. Improbidade Administrativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em 06 jul. 2015

BRASIL. *Lei Complementar 135, de 04 de junho de 2010*. Lei da Ficha Limpa. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm)>. Acesso em 08 jul. 2015

BRASIL. *Lei da Ficha Limpa*. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[www.stf.jus.br/](http://www.stf.jus.br/)>. Acesso em 09 de jul. 2015.

BRASIL. *Lei da Ficha Limpa*. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <[www.tse.jus.br/](http://www.tse.jus.br/)>. Acesso em: 09 jul. 2015.

BRITO, Orlange Maria. *Imunidade Parlamentar antes e depois da Emenda Constitucional nº 35, de 2001*. Revista de Informação Legislativa Senado Federal, Brasília, edição especial, n.173 Jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/141291>>. Acesso em: 09 jul.2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. Saraiva, 2010.

CALGARO, Fernanda. *TSE Julgou mais de 95% dos casos de candidatos impugnados, diz Toffoli*. Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/tse-julgou-mais-de-95-dos-casos-de-candidatos-impugnados-diz-Toffoli.html>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em 05 jul. 2015.

CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. *A lei da ficha limpa e a revolução eleitoral*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13007&revista\\_caderno=28](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revista_caderno=28)>. Acesso em 09 jul. 2015.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional Positivo*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CASTRO, Celso. *O golpe de 1964 e a instauração do regime militar*. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964>>. Acesso em 05 jul. 2015.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. trad. Edson Bini. 2. ed. São Paulo: Edipro, 1999.

D'AGOSTINHO, Rosanne; MILLER, Gustavo. *50 anos do golpe militar de 1964*. O Brasil pré-64. Portal G1. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/50-anos-do-golpe-militar/pre-1964/platb/>>. Acesso em 05 jul. 2015.

DOTTI, Renè Ariel. *Jurisprudência comentada – Imunidade Parlamentar*. Revista Brasileira de ciências criminais, São Paulo, ano 6, n. 22, p. 277-286, abr./jun. 1998.

FABRE, Ana. *Preso há 2 anos, ex-deputado Natan Donadon já pode sair para trabalhar*. Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2015/07/preso-ha-2-anos-ex-deputado-de-ro-donadon-ja-pode-sair-para-trabalhar.html>>. Acesso em 30 jul. 2015.

FALCÃO, Alcino Pinto. *Da Imunidade Parlamentar*. Revisão Forense, 1995.

FAUSTO, Boris. *História Geral da Civilização Brasileira (III – O Brasil Republicano – 3: Sociedade e Política (1930-1964))*. São Paulo: Difel, 1986.

FERNANDES, B. G. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

HOBBS, Thomas. *Leviatã Ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. Alex Martins São Paulo: Martins Claret, 2004.

HORTA, R. M. *Imunidades Parlamentares*. Revista de Direito Público, v. 3, n. 1, jan./mar. 1968.

INGLATERRA. Bill of Rights. *Declaração Inglesa de Direitos*. Disponível em: <[http://pt-br.pauloacbj.wikia.com/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_Inglesa\\_de\\_Direitos\\_\(1689\)](http://pt-br.pauloacbj.wikia.com/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_Inglesa_de_Direitos_(1689))>. Acesso em 13 ago. 2015.

KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade Parlamentar: Histórico e Evolução do Instituto No Brasil*, Santa Catarina, Letras Contemporâneas; Oficina Editora, Vol. 1, 2004.

KUBITSCHKEK, Tancredo. *Novos Paradigmas da Atuação Político-Parlamentar*, 1998. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/982/982.pdf?sequence=4>>. Acesso em 12 jul. 2015.

KURANAKA, Jorge. *Imunidades Parlamentares*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

*Lei da Ficha Limpa*. Portal Congresso em Foco. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/category/ficha-limpa/>>. Acesso em: 09 jul. 2015.

LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre O Governo Civil*. Trad. Alex Marins. 2. Ed. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*; Escritos Políticos. Trad. Lívio Xavier, São Paulo: Nova Cultura, 1996 (Coleção Os Pensadores).

Marcio Moreira Alves. Biografias. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/marcio\\_moreira\\_alves](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/marcio_moreira_alves)>. Acesso em 05 jul. 2015.

Marcio Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.marciomoreiraalves.com/quem.htm>>. Acesso em 05 jul. 2015.

MELO, Alexandre José Paiva da Silva. *Montesquieu: O Diálogo Necessário*. In: ALMEIDA FILHO, Agassiz e BARROS, Vinícius de Campos Barros. Novo Manual de Ciência Política: autores modernos e contemporâneos. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILL, John Stuart Mill. *Da Liberdade*. Trd. E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963.

*Momento é de 'pacificação', afirma presidente do TSE*. Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/momento-e-de-pacificacao-afirma-presidente-do-tse.html>>. Acesso em: 09 jul. 2015

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Poder Legislativo* (DOC). 2003. Disponível em: <<http://www.alexandremoraesadvogados.com.br/wp-content/uploads/2014/02/77-Poder-Legislativo.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

OMMATI, F. *Dos Freios e Contrapesos entre os Poderes*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 14, n. 55, p.58, jul./set. 1977.

PINTO, Marcos José. *Um breve histórico sobre as Constituições Brasileiras*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 15mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36050&seo=1>>. Acesso em 13 ago. 2015.

PIOVESAN, Flávia. *Prerrogativa ou Privilégio?* Folha de São Paulo, São Paulo, 04 de jul. 2001, p. A 3. A imunidade parlamentar no estado democrático de direito, Revista de Direito Constitucional e Internacional, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, ano 11, n.º 42. jan/mar. 2003.

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. *A Imunidade Parlamentar no Estado Democrático de Direito*, Revista de Direito Constitucional e Internacional, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, ano 11, n.º 42. jan/mar. 2003.

RAMALHO, Renan. *TSE reverte decisão e autoriza Maluf a assumir novo mandato em 2015*. Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/tse-reverte-decisao-e-autoriza-maluf-assumir-novo-mandato-em-2015.html>>. Acesso em: 09 jul. 2015.

REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS FILHO, Daniel Aarão. Marcelo Ridenti e Rodrigo Patto Sá Motta (orgs.). *A Ditadura que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS, Márlon. *Conheça um pouco da história de Márlon Reis*. Disponível em: <<http://www.marlonreis.net/?pag=historia>>. Acesso em 09 jul. 2015.

REIS, Márlon. *Projeto “Eleições Limpas”* (DOC). Disponível em: <<http://www.marlonreis.net/?pag=downloads&acao=exibir&id=1>>. Acesso em 09 jul. 2015.

ROMANO, Rogério Tadeu. *Pode o parlamentar estar sujeito a ação de improbidade administrativa?* Publicado em 20/02/2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26750/pode-o-parlamentar-estar-sujeito-a-acao-de-improbidade-administrativa#ixzz3Kxkr06qV>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Trad. Alex Marins. 2. Ed. São Paulo: Martin Claret, 2005.

RUSSOMANO, Rosah. *Dos Poderes Legislativo e Executivo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas bastos, 1976.

SCHWARCZ, Lilia Moritz (coord.). *História do Brasil Nação* (4 volumes). Rio de Janeiro: Objetiva; Madrid: Fundación Mapfre, 2012.

SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF\\_Vol1.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol1.pdf)>. Acesso em 05 jul. 2015

SIDNEI. Diário acadêmico. *Imunidade parlamentar*. Disponível no blog: <<http://diarioacademico.blogspot.com.br/2011/04/imunidade-parlamentar.html>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *A Constituição e o Supremo Tribunal Federal*. “A imunidade parlamentar não se estende ao corrêu sem essa prerrogativa.” (*Súmula 245*.) Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20708>>.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Trad. Neil Ribeiro da Silva. 4 ed. Belo Horizonte: Itatiaia Ltda., 1998.

VIRGÍNEA, Alane. *Descomplicando o Direito: Imunidade Parlamentar*. Publicado em 28/02/2013. Disponível no site: <<https://advocaciaemsalvador.wordpress.com/2013/02/28/descomplicando-o-direito-imunidade-parlamentar/>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

Wikipedia. *Natan Donadon*. Artigo. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Natan\\_Donadon](https://pt.wikipedia.org/wiki/Natan_Donadon)>. Acesso em 30 jul. 2015.