



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**SÉRGIO PORTILHO SIMÃO**

**IMUNIDADE PARLAMENTAR FORMAL E SUA RELAÇÃO COM A  
IMPUNIDADE**

Brasília - DF

2016

**SÉRGIO PORTILHO SIMÃO**

**IMUNIDADE PARLAMENTAR FORMAL E SUA RELAÇÃO COM A  
IMPUNIDADE**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Processo e Funções do Legislativo / Política e Legislação / Direito  
Constitucional

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Karin Käsmayer

Brasília - DF

2016

**Sérgio Portilho Simão**

**IMUNIDADE PARLAMENTAR FORMAL E SUA RELAÇÃO COM A IMPUNIDADE**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Karin Kässmayer

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

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Karin Kässmayer

---

Prof. Msc. Paulo Fernando Mohn e Souza

## Dedicatória

Aos meus pais, Geraldo Simão e Andreia Portilho, por me permitirem a vida

À minha maravilhosa e doce esposa, Renata

À indescritível Bebel, filha que me despertou o mais profundo amor e dá sentido à minha  
própria existência

## Agradecimentos

À minha orientadora, Karin Kässmayer, por quem sou grato por ter aceitado o convite e não ter medido esforços no desafio da minha orientação

Ao prof. João Trindade que, com sua paixão pelo Direito e excelência das aulas, conquistou todos nós, alunos, desse valioso curso

Ao Juiz Sérgio Moro, agente transformador, que nos orgulha e comprova que é possível fazer

## Epígrafe

“Essa escalada de denúncias retrata um país de ladrões impunes.”

Pedro Jorge Simon, 1930 - (político brasileiro)

## RESUMO

A imunidade formal confere ao parlamentar a impossibilidade de prisão, salvo casos excepcionais e, ainda, a possibilidade de a Casa respectiva do congressista sustar o andamento de processos criminais instaurados em seu desfavor. O presente trabalho investiga, considerando o regramento vigente da imunidade formal, a contribuição do instituto para a impunidade de Deputados e Senadores. Para tanto, apresenta conceitos e características das imunidades parlamentares. Analisa, assim, um breve histórico do instituto, tanto sob a óptica internacional – resgatando sua origem – como do Direito Brasileiro – indicando sua previsão nos textos constitucionais, desde a Carta do Império à Constituição de 1988. Para alcançar os objetivos propostos, identifica as posições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito de cada um dos elementos da imunidade formal, bem como propõe uma análise crítica da franquia. Destaca dados da realidade brasileira, a fim de possibilitar uma conclusão fundamentada ao problema de pesquisa em exame. Nas conclusões, opina com uma possível solução a ser adotada, considerando o produto final das investigações do trabalho.

**Palavras-chave:** imunidade parlamentar, imunidade formal, imunidade processual, impunidade dos parlamentares.

## ABSTRACT

The formal immunity gives the parliamentarian the impossibility of arrest, except in exceptional cases, and also the possibility of the respective House of the congressman to stop the progress of criminal proceedings instituted to their disadvantage. The present work investigates the impunity of the deputies and senators, considering the current regulation of the formal immunity. To do so, it presents concepts and characteristics of parliamentary immunities. It analyzes a brief history of the institute, both from an international perspective - rescuing its origin - and from Brazilian law - indicating its prediction in the constitutional texts, from the Charter of the Empire to the 1988 Constitution. It observes the doctrinal and jurisprudential positions regarding each one of the elements of formal immunity, as well as proposes a critical analysis of the privilege. It highlights numbers and concrete cases of the Brazilian reality, in order to allow a substantiated conclusion to the research problem under examination. At the end, it concludes with a possible solution, considering the final product of the work investigations.

**Keywords:** parliamentary immunity, formal immunity, procedural immunity, parliamentary impunity.

## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	9
2. IMUNIDADES PARLAMENTARES: ASPECTOS GERAIS .....	12
2.1 Gênese das Imunidades Parlamentares.....	12
2.2 Imunidade Material e Formal: Conceito, Características e Distinções .....	14
2.3 Evolução das Imunidades Parlamentares no Direito Brasileiro: breve retrospecto.....	21
3. IMUNIDADE FORMAL DOS PARLAMENTARES: ANÁLISE CRÍTICA.....	29
3.1 Imunidade formal quanto à prisão.....	30
3.2 Imunidade formal quanto ao processo.....	40
4. A IMUNIDADE FORMAL E A REALIDADE ATUAL NO BRASIL: ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS E DE DADOS NUMÉRICOS.....	46
4.1 Foro privilegiado .....	46
4.2 Prerrogativa quanto à prisão.....	55
4.3 Prerrogativa quanto ao processo .....	56
5. CONCLUSÃO .....	58
6. APÊNDICE A – IMUNIDADES PARLAMENTARES NO DIREITO BRASILEIRO .....	63
7. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS .....	66

## 1. INTRODUÇÃO

A escolha do tema deste trabalho se deu com vistas ao atendimento de um propósito principal: contribuir, de fato, para a melhoria de nosso País. Considerando os diversos problemas que o Brasil enfrenta, tentamos elencá-los em duas categorias distintas: problemas causadores (aqueles que causam outros problemas) e problemas efeitos (aqueles que se apresentam mais como sintomas de outros problemas). Ou seja, buscamos um tema, dentro das possibilidades das áreas de concentração do curso de Direito Legislativo, que pudesse se caracterizar como problema estrutural, raiz, e que merecesse uma investigação mais detalhada. Afinal, contribuir com soluções de problemas sintomáticos, sem que sejam apresentadas alternativas de solução para as verdadeiras causas, não é pragmático, nem efetivo.

Nessa lógica, entendemos que um dos problemas estruturais de nosso País é a corrupção. Da corrupção, há inúmeras consequências terríveis para a sociedade. A fim de entrar mais a fundo na raiz do problema, uma das perguntas que se faz é: por que há tanta corrupção no Brasil? Defendemos que uma das respostas possíveis seria, simplesmente, porque há impunidade. Com a tese de que no Brasil há impunidade, aprofundamos a ideia em um recorte da classe dos parlamentares federais, a fim de identificar se há impunidade destes, considerando o regramento vigente.

Sobre o tema, o Juiz Sérgio Moro, em entrevista recente ao Jornal Estadão sobre a Operação Lava Jato, em 05 de novembro de 2016<sup>1</sup>, assim dispôs:

Eu tenho falado que a corrupção existe em qualquer lugar do mundo. Considerando os casos já julgados aqui, o que nós vimos foi um caso de corrupção sistêmica, corrupção como uma espécie de regra do jogo. **O que mais me chamou a atenção, talvez tenha sido uma quase naturalização da prática da corrupção.** Empresários pagavam como uma **prática habitual** e agentes públicos recebiam como se fosse algo também natural. Isso foi bastante perturbador. Ilustrativamente, também a constatação, e aí me refiro a casos que já foram julgados, de que algumas **pessoas que haviam sido condenadas na ação penal 470** [o juiz se refere ao caso Mensalão] **persistiam recebendo propinas nesse outro esquema criminoso na Petrobrás. Inclusive, durante o julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, a demonstrar que a pessoa está sendo julgada pelo Supremo e sequer aquilo teve efeito preventivo para deixar de receber propinas.** Foi uma coisa bastante perturbadora. (grifos nossos).

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sergio-moro-na-integra-ideal-seria-limitar-o-foro-privilegiado/>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

Dessa forma, o problema de pesquisa ficou assim definido: em que medida a imunidade formal implica ou contribui para a impunidade dos parlamentares? É notório o clamor público no sentido de que há, atualmente, grande impunidade das autoridades públicas (incluem-se, nestes, os congressistas), em que pese a imunidade formal ser instituto criado para proteger o Parlamento.

A imunidade formal assegura que os parlamentares não serão presos, salvo casos excepcionalíssimos; e, caso haja processo penal instaurado em desfavor dos Deputados e Senadores, a Casa respectiva terá o poder de sustar o andamento processual.

Nesse sentido, cuidamos de investigar se o instituto contribui ou não com a impunidade dos Deputados e Senadores, considerando o regramento vigente da imunidade formal. Para tanto, buscamos dados – pesquisa de dados secundários – e casos reais envolvendo o tema estudado, a fim de encontrar evidências para a resposta do problema investigado.

O objetivo geral do trabalho é, portanto, identificar se há relação entre as regras de imunidade formal parlamentar e eventual impunidade dos parlamentares. Para tanto, os objetivos específicos são: levantar todas as prerrogativas relacionadas à imunidade formal dos parlamentares; investigar as principais mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 35/2001; buscar parâmetros a fim de evidenciar se há morosidade, excesso de prescrições, e outras situações nos julgados que reflitam impunidade.

O estudo foi dividido em três capítulos. O primeiro introduz o instituto das imunidades parlamentares, apresenta conceitos e características, com ênfase em um breve histórico do instituto, tanto sob a óptica internacional, como do direito brasileiro. O segundo capítulo restringiu a investigação ao regramento vigente da imunidade parlamentar formal, posições doutrinárias e jurisprudenciais, bem como análise crítica da franquia. Enquanto o segundo capítulo tratou dos dispositivos constitucionais, de uma análise em tese, *in abstracto*, o terceiro, por sua vez, teve como foco a abordagem de dados numéricos e casos práticos a fim de evidenciar como as regras estão funcionando, na prática, no Brasil, e possibilitar, assim, uma conclusão fundamentada ao problema de pesquisa em exame.

Destaca-se que, apesar de o tema foro privilegiado não estar compreendido nas prerrogativas da imunidade formal, segundo o entendimento acolhido no trabalho, o instituto foi abordado no presente estudo, ainda que de forma transversal, tendo em vista

que sua previsão se mostrou intimamente ligada ao problema de pesquisa mencionado e a algumas proteções da imunidade formal, conforme se observará no terceiro capítulo.

Como conclusão, o trabalho trará, com base no estudo empreendido, uma análise crítica e, assim, uma posição clara e fundamentada de possível solução a ser adotada, considerando o produto final das investigações.

## 2. IMUNIDADES PARLAMENTARES: ASPECTOS GERAIS

### 2.1 Gênese das Imunidades Parlamentares

O instituto das imunidades parlamentares, tema do presente trabalho, está presente há muito tempo nos ordenamentos jurídicos, tanto do Brasil, como de diversos outros países. Alguns estudiosos defendem a existência do instituto desde a antiguidade, na Roma<sup>2</sup> e na Grécia Antigas<sup>3</sup>. Nesse sentido, Jorge Kuranaka (2002, p. 92) afirma ser possível sustentar a origem remota do instituto Imunidades Parlamentares à Roma e à Grécia Antigas, embora muitos estudiosos apontem a sua origem inglesa, em razão de conquistas que datam a partir do século XIV. Abel Balbino Guimarães (2010, pp. 17-18) destaca a mesma origem, com ênfase nos textos ingleses e, posteriormente, guardada na França e nos Estados Unidos.

Desde a antiguidade, portanto, as sociedades buscavam proteger seus interlocutores e representantes de alguma forma. Entretanto, o instituto das imunidades parlamentares, tal como se apresenta na atualidade, tem sua origem na Inglaterra, especificamente na Declaração de Direitos de 1689 (*Bill of Rights*)<sup>4</sup>. Kuranaka (2002, p. 97) em referência ao artigo 9º desse documento, assim transcreve: “a liberdade de palavra e de debates no Parlamento não pode ser objeto de acusação ou de processo em nenhum tribunal ou lugar fora do Parlamento”. A partir daí, originam-se as expressões *freedom of speech* e *freedom from arrest*, que se referem à liberdade de opinião, de debate e à liberdade contra a prisão, respectivamente. Pode-se considerar como fase embrionária dos conceitos de imunidade parlamentar material e formal, nessa ordem.<sup>5</sup> Com efeito, Adhemar Ferreira Maciel *et al* (2009, 200) ensinam que

---

<sup>2</sup> Em Roma, na antiguidade, a plebe, certa vez, descontente, refugiou-se no Monte Sagrado, ficando a cidade paralisada. Para resolver a situação, foi celebrado um acordo, no qual, dentre as várias reivindicações, estava a criação do tribuno da plebe, com representação perante o senado romano. Em cerimônia religiosa, os tribunos eram dotados da condição de sacrossantos, portanto, intocáveis, invioláveis (*Lex Vera Horatia*, 449 a. C.). Trata-se da origem sacrossanta das imunidades parlamentares, contudo, numa concepção bem diferente do conceito atual. (GUIMARÃES, 2010, pp. 24-25).

<sup>3</sup> De fato, na cidade-Estado de Atenas, os cidadãos se reuniam em assembleias para discutir e votar as leis. Para o uso da palavra, o cidadão usava uma coroa na cabeça, conhecida como Coroa de Mirto. Esta simbolizava que, naquele momento, a sua pessoa era tornada inviolável e sagrada, inclusive pelas opiniões e votos que proferissem. Para os atenienses, a tribuna era um lugar sagrado. (KURANAKA, 2002, p. 92 e 93).

<sup>4</sup> Conforme expõe Kuranaka (2002, pp. 94-97), o *Bill of Rights* surgiu em um contexto de diversos casos de intolerância por parte do rei perante os parlamentares com a deflagração, inclusive, de guerra civil entre o Parlamento Inglês e o Rei. Na oportunidade, este foi derrotado e decapitado, seguindo-se de novo período de absolutismo, instalado a partir de Cromwell. Era o marco da Revolução Gloriosa, de 1688.

<sup>5</sup> Como exemplo, nessa mesma esteira, temos o ensinamento de Alexandre de Moraes (2016, p. 465) que informa: “A criação das imunidades parlamentares como corolário da defesa da livre existência e independência do Parlamento tem no sistema constitucional inglês sua origem, através da proclamação do duplo princípio da *freedom*

No que diz respeito à gênese histórica das imunidades parlamentares, a grande maioria dos doutrinadores concorda que o instituto emergiu no Direito Europeu, mais especificamente na Inglaterra, no Parlamento Britânico, onde, em primeiro lugar, instituiu-se o governo representativo.

No fim do século XVII, a Inglaterra já possuía uma vasta listagem de casos de prisão de congressistas em sua História. Alguns exemplos, citados por Guimarães (2010, pp. 25-26), são: Peter de la Maré, Presidente da Câmara dos Comuns, por seu comportamento no Parlamento (1376); Thomas Thorpe, Presidente da Câmara dos Comuns, por não pagar dívidas – o motivo real seria a oposição ao Duque de York (1453); Strode, membro da Câmara dos Comuns, por ter apresentado um projeto de regulamentação do privilégio dos mineiros de estanho (1512); Peter Wentwort, membro da Câmara dos Comuns, por ter realizado discursos impróprios abordando a liberdade necessária nos debates (1576 e 1588); Morice, membro da Câmara dos Comuns, por ter apresentado projeto de natureza eclesiástica, contrário à determinação da Rainha Elisabeth I (1593).

Guimarães (2010, p. 27) complementa e observa que, no fim do século XVI e início do século XVII, acentuaram-se as divergências entre o Parlamento e o rei, com a dinastia de Stuart. Jaime I, no trono, a partir de 1603, invocava o direito divino e, em 1614, ano em que dissolveu seu segundo parlamento, prendeu 14 deputados.

Depreende-se, claramente, do estudo realizado, que os congressistas eram perseguidos pela Coroa de forma contínua e que o anseio por proteção e prerrogativas que lhe assegurassem o exercício do mandato era um verdadeiro grito de liberdade por parte dos parlamentares.

Assim como a Inglaterra desempenhou papel preponderante no surgimento do conceito de imunidade parlamentar, a França e os Estados Unidos também são realçados pelos estudiosos em razão de suas contribuições para o aprimoramento do instituto. É importante a contextualização quanto ao momento histórico em que se encontravam tais nações.

Kuranaka (2002, pp. 97-98) informa que, na França, as imunidades parlamentares foram decretadas em 23 de junho de 1789 pela Assembleia Nacional Francesa, em plena luta contra a Coroa, em favor de seus membros. Igualmente, foram contempladas na Constituição Francesa, de 1791, elaborada pelo constituinte revolucionário, nos arts. 7º e 8º, *in verbis*,

---

*of speech* (liberdade da palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária), no *Bill of Rights* de 1688, os quais proclamaram que a liberdade de expressão e de debate ou de troca de opiniões no Parlamento não pode ser impedida ou posta em questão em qualquer corte ou lugar fora do Parlamento.”.

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.

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.

Em 1787, a Constituição dos Estados Unidos também consignou, em seu texto, a imunidade dos congressistas. Kuranaka (2002, p. 97) observa que a Carta Magna estabelecia que os Deputados e os Senadores

em nenhum caso, salvo traição, felonias 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 debate realizados em qualquer das Casas.

Dos trechos extraídos dos documentos inglês, francês e norte-americano, é possível perceber a semelhança das prerrogativas asseguradas aos parlamentares daquela época com os dispositivos atuais e vigentes, conforme será analisado a seguir.

## **2.2 Imunidade Material e Formal: Conceito, Características e Distinções**

No Brasil, a imunidade parlamentar é um instituto com sede constitucional, como em diversos outros países. A origem do vocábulo imunidade vem do termo em latim *immunitas*. Sua definição, como termo jurídico, segundo o dicionário Houaiss (2009, p. 1059): “conjunto de privilégios, vantagens ou isenções de ônus ou encargos concedidos a certas pessoas em função de cargo ou função exercida.”.

Diversos constitucionalistas buscam conceituar o instituto. Serão apresentados alguns conceitos para, na sequência, avaliar os seus principais elementos. Inicialmente, para Jorge Miranda (*apud* MACIEL *et al*, 2009, p. 199) “trata-se de prerrogativas de garantia (Hariou), destinadas a defender a livre expressão e ação parlamentar, e por via disso a independência das assembléias políticas contra outros órgãos do Estado e os particulares.”. Canotilho, citado por Maciel *et al* (2009, p. 199) ensina que “as imunidades parlamentares revestem-se como ‘garantia de independência dos deputados e de defesa da sua liberdade perante os restantes poderes do Estado’.”.

Carlos Maximiliano (*apud* KURANAKA, 2002, p. 90) define que “imunidade parlamentar é a prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade da palavra, no exercício das suas funções, e os protege contra abusos e

violências por parte dos outros poderes constitucionais.”. Para Wilson Accioli (*apud* KURANAKA, 2002, p. 90), as imunidades são “as prerrogativas e garantias de que gozam os membros dos órgãos legislativos, tendo por escopo a proteção do exercício amplo de seus mandatos.”.

Alcino Pinto Falcão (*apud* KURANAKA, 2002, p. 90) ensina que imunidade parlamentar é “uma ‘garantia funcional’, em geral bipartida em expediente material e formal, admitida nas Constituições para o livre desempenho do ofício dos membros do Poder Legislativo e evitar desfalques na integração do respectivo quórum.”.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2015, p. 929), imunidade refere-se a algumas “prerrogativas que tornam o congressista excluído da incidência de certas normas gerais.”. Informa, ainda, que “A imunidade pode tornar o parlamentar insuscetível de ser punido por certos fatos (imunidade material) ou livre de certos constrangimentos previstos no ordenamento processual penal (imunidade formal).”.

Dos diversos conceitos apresentados acima, é possível extrair núcleos comuns na doutrina em praticamente todas as definições. Primeiramente, cabe destacar que, nos diversos conceitos, são incluídos objetivos do instituto, quais sejam: proteger a liberdade de expressão e ação parlamentares; garantir a independência e livre atuação dos órgãos legislativos; defender o legislativo dos demais poderes; dentre outros propósitos apresentados. O fato é, e deve ser destacada essa análise, que na própria definição de imunidade parlamentar, há elementos finalísticos.

Nesse ponto, o instituto revela-se como instrumento que possibilita o melhor trabalho do Legislativo, ou seja, permite ao parlamentar atuar com isenção, liberdade, autonomia e, de certa forma, maior força para empreender os esforços no sentido de defender os interesses de seus representados em sua plenitude.

Assim, em última instância, o motivo principal de sua existência, o que justifica sua inserção, inclusive, no âmbito das proteções previstas no Direito Constitucional, é a sua contribuição para um bom desempenho do mandato parlamentar por parte dos políticos eleitos, a fim de que possam atuar de forma plena e isenta. Alexandre de Moraes (2016, p. 464), ao invocar o princípio constitucional da separação dos poderes, doutrina:

Na independência harmoniosa que rege o princípio da Separação dos Poderes, as imunidades parlamentares são institutos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas nobres funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes; constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários.

O autor destaca que os institutos visam à proteção dos parlamentares no exercício de suas funções. E não, simplesmente, proteção dos parlamentares. Da mesma forma, informa que tais prerrogativas protegem os membros do Legislativo contra prisões arbitrárias e não contra prisões de qualquer sorte. Seguindo o mesmo raciocínio, o doutrinador caracteriza a proteção contra processos, pois não se trata de proteção contra quaisquer processos, mas sim contra processos temerários.

Nesse sentido, as prerrogativas devem ser estudadas, sempre, sob o viés elucidado acima. E, não, como proteções indiscriminadas a fim de conceder um salvo-conduto absoluto ao candidato que se elege. Afinal, vive-se no Brasil, há mais de um século, sob os princípios republicano, democrático e de Estado de Direito – em que a lei é soberana em relação às pessoas e suas condutas.

Ao se tratar de uma prerrogativa funcional, e não pessoal, tem-se uma característica determinante para o presente estudo. Nessa esteira, Moraes (2016, p. 464) destaca que

(...) é sempre importante ressaltar, estas imunidades não dizem respeito à figura do parlamentar, mas à função por ele exercida, no intuito de resguardá-la da atuação do Executivo ou do Judiciário, consagrando-se como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais.

Suzana de Toledo Barros (2014, p. 357) informa que o mandato parlamentar é destinatário de regras estabelecidas na Constituição, direcionadas a impor deveres e conceder garantias aos congressistas, considerando a necessidade de se preservar a própria representação popular. Assim, a autora ensina que o alcance das prerrogativas parlamentares deve atender a determinado grau de razoabilidade, a fim de que, notadamente, possam cumprir sua finalidade representativa.

Barros (2014, pp. 357-358) ainda destaca que “Não há mais lugar para endeusamento de políticos”, ou seja, que a democracia representativa demanda uma preservação da legitimidade material do mandato, mas que o titular do poder, de fato, é o povo. Neste ponto, a autora, à luz dos ensinamentos de Streck, trazendo o conceito de

proporcionalidade à baila, ressalta que a ponderação deve-se pautar por uma dupla dimensão, a proibição dos excessos e, também, das insuficiências, a fim de não enfraquecer a própria democracia.

Analisados os principais fundamentos e finalidades do instituto, necessário distinguir a classificação do instituto em duas espécies: material e formal. De acordo com Kuranaka (2002, pp. 91-92), a imunidade material também é reconhecida pela doutrina como real, imunidade substantiva, absoluta, indenidade e inviolabilidade; e a formal, por sua vez, como processual, relativa, improcessabilidade, imunidade propriamente dita e irresponsabilidade.

Na Constituição Federal de 1988 (CF), em relação primeiramente à imunidade material, esta tem previsão no *caput* do artigo 53, que assim estabelece: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.”<sup>6</sup>. Para Maciel *et al* (2009, p. 202), “Essa inviolabilidade descrita no artigo 53 equivale à liberdade de expressão, de palavra, denominada pelos ingleses de ‘*freedom from speech*’.”.

De acordo com Alexandre de Moraes (2016, p. 469), a imunidade material subtrai a responsabilidade penal, civil, disciplinar e política do parlamentar por suas opiniões palavras e votos. Quanto à natureza jurídica, José Celso de Mello Filho (1981, p. 165)<sup>7</sup> sustenta que

(...) a imunidade material ou real, de causa justificativa (excludente da antijuridicidade de conduta típica), ou de causa excludente da própria criminalidade, ou, ainda, de mera causa de isenção de pena, o fato é que, nos delitos contra a honra objetiva (calúnia e difamação) ou contra a honra subjetiva (injúria), praticados em razão do mandato parlamentar, tais condutas não são mais puníveis.

Segundo Raul Machado Horta (1995, p. 597), em referência a vários doutrinadores – Léon Duguit, Julien Laferrière, Roger Pinto, Marcel Prélot, Joseph Barthélemy – destaca que

A inviolabilidade obsta a propositura de ação civil ou penal contra o parlamentar, por motivo de opinião ou votos proferidos no exercício de suas funções. Ela protege, igualmente, os relatórios e os trabalhos nas Comissões. É absoluta, permanente, de ordem pública. A inviolabilidade é total. As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 out. 2016.

<sup>7</sup>MELLO FILHO, José Celso. A imunidade dos deputados estaduais. *Justitia*, São Paulo, 1981, v.43, nº 114. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/revistas/z66zz0.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2016.

depois de extinto o mandato. É a *insindacabilità* das opiniões e dos votos, no exercício do mandato, que imuniza o parlamentar em face de qualquer responsabilidade: penal, civil, administrativa, e que perdura após o término do próprio mandato.

De acordo com Moraes (2016, pp. 471-472), no tocante à abrangência da imunidade material, apesar de tal prerrogativa apenas proteger os congressistas quanto às suas opiniões, palavras e votos, esses podem ser tanto no âmbito congressual quanto fora do Parlamento. O importante é que haja pertinência temática com o ofício parlamentar, ou seja, que a prática possa ser imputada ao exercício do mandato legislativo. Dessa forma, estariam excluídas as manifestações que não guardem conexão com a atividade parlamentar. A questão já foi, inclusive, objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>.

Outra característica a ser destacada no tocante à imunidade material é a sua perpetuidade. Ou seja, mesmo após o término do mandato, o parlamentar não poderá ser investigado, incriminado ou responsabilizado por suas opiniões, palavras e votos praticados durante o exercício de seu mandato. Trata-se de eficácia temporal permanente ou absoluta. (MORAES, 2016, p. 473)

A imunidade formal, por sua vez, é mais ampla e confere ao parlamentar algumas valiosas prerrogativas, muito questionadas, inclusive na doutrina. Em síntese, refere-se (i) à impossibilidade de o parlamentar ser preso após a diplomação, salvo em casos excepcionais, e, ainda, nestes casos, a Casa respectiva poderá analisar e decidir sobre a continuidade da prisão; (ii) à possibilidade de a Casa respectiva sustar o andamento de processos instaurados em desfavor de parlamentares nos crimes praticados após a diplomação. Serão analisados cada uma das prerrogativas indicadas acima em capítulo próprio. Destaca-se, neste passo, que será adotado para o presente estudo a doutrina majoritária, a exemplo das lições de Alexandre de Moares<sup>9</sup>, em que posiciona o instituto do foro especial como uma prerrogativa não compreendida pela imunidade formal.

---

<sup>8</sup> STF – Pleno, RE 210.907 / RJ – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão: 12/08/1998 – Informativo STF 118, 08/1998; STF – Pet. 3686 / DF – Rel. Min. Celso de Mello, decisão: 28/08/2006 – Informativo STF 438.

<sup>9</sup> Neste ponto, há divergência doutrinária. A título de exemplo, podemos citar o autor Abel Balbino Guimarães (2010, p. 105), que assim defende: “A imunidade formal encontrada na atual Constituição Brasileira significa concessão aos Deputados e Senadores e Deputados Estaduais e Distritais, objetivando o pleno exercício e desempenho de seus respectivos mandatos. Resulta que possuem foro junto ao STF, não podem ser presos, desde a expedição do diploma, salvo em flagrante de crime inafiançável, bem como em se tratando de crime ocorrido após a diplomação, na possibilidade de sustação do andamento da ação até decisão final, por iniciativa de partido político nela representado pelo voto da maioria de seus membros. Ainda, dispõem de garantia quanto a testemunho ou depoimento e sobre a incorporação às Forças Armadas.”. Percebe-se que parte da doutrina, ainda que minoritária, inclui a prerrogativa de foro dentro do conjunto das prerrogativas compreendidas pela Imunidade formal.

Contudo, apesar de fora do núcleo central do trabalho, o foro especial por prerrogativa de função também será abordado no terceiro capítulo em razão de sua pertinência para a análise do problema de pesquisa.

Neste ponto, entretanto, é pertinente trazer à baila o inteiro teor dos dispositivos compreendidos pelo artigo 53 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional 35/2001:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

**§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

**§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

**§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

**§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)<sup>10</sup> (grifos nossos)

Os dispositivos constitucionais foram replicados acima a fim de se elucidar e diferenciar o escopo geral do Estatuto dos Congressistas das imunidades parlamentares.

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 out. 2016.

Enquanto o Estatuto dos Congressistas é reconhecido pela doutrina como o conjunto de prerrogativas e vedações parlamentares, as imunidades são mais específicas e referem-se a apenas algumas das prerrogativas previstas.

Conforme Moraes (2016, p. 463), o Estatuto dos Congressistas incorpora, desde as tradicionais e já tratadas imunidades material (art. 53, *caput*) e formal (art. 53, §§ 2º, 3º, 4º e 5º) até as prerrogativas de foro (art. 53, § 1º), de serviço militar (arts. 53, § 7º e 143), vencimentos (art. 49, VII), a isenção do dever de testemunhar (art. 53, § 6º) e as incompatibilidades (art. 54).

Quanto à imunidade formal, percebe-se, claramente, que há duas prerrogativas sendo tratadas. Uma refere-se à garantia da não prisão, como regra geral, e a outra, à possibilidade de sustação processual pela Casa respectiva. Ou seja, a aceção formal da imunidade parlamentar compreende dois temas distintos que merecem ser estudados separadamente – prisão e processo.

A imunidade formal, também conhecida como processual, visa escudar os congressistas de não serem responsabilizados pessoalmente por atos praticados durante exercício de seus mandatos. (MAXIMILIANO, 1989, *apud* GUIMARÃES, 2010, p. 105). Nesse sentido, ensina Kuranaka (2002, p. 176) que relativamente ao objeto, enquanto a imunidade material está relacionada com os atos funcionais do parlamentar – opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato; a imunidade formal, por sua vez, situa-se no campo dos atos estranhos ao exercício do mandato. Trata-se de imunidade de natureza processual com duas importantes características que também a diferenciam da imunidade material: é relativa e temporária.

A relatividade decorre do caso da prática de crime comum, pois se recebida a denúncia contra o parlamentar, será ele processado, independentemente de qualquer licença do Parlamento. Ou seja, pode até ocorrer a sustação do processo, mas este já terá sido instaurado em desfavor do parlamentar a critério do Poder Judiciário. Ademais, “a imunidade formal protege o parlamentar somente quanto à incidência de processos criminais ou outros que ensejem a prisão; não o protege, assim, de sofrer as demais consequências previstas em lei.” (KURANAKA, 2002, p. 180).

A temporariedade se refere à proteção do parlamentar apenas enquanto durar seu mandato. De acordo com Guimarães (2010, p. 108), “O tempo de validade da imunidade

formal é bem divisado, pois tem início com a expedição do diploma e persiste até o final do mandato, tanto relativo à garantia de não-prisão como quanto à possibilidade de sustação da ação penal. ”.

O próximo Capítulo será dedicado exclusivamente ao estudo da imunidade formal dos parlamentares, onde será abordada, além da posição doutrinária, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e uma análise crítica do instituto.

### **2.3 Evolução das Imunidades Parlamentares no Direito Brasileiro: breve retrospecto**

Em que pese o foco do presente trabalho ter como parâmetro o regramento vigente, pertinente a análise, ainda que breve, da evolução das imunidades no Direito brasileiro. De acordo com Kuranaka (2002, p. 102), o instituto das imunidades, no Brasil, remonta às Bases da Constituição Portuguesa de 1821 e, ao longo do tempo, veio recebendo diferentes tratamentos em virtude do contexto histórico-jurídico. A seguir, portanto, será abordada a inserção do instituto em todas as Constituições do Brasil, desde a Carta do Império (Constituição de 1824) até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 com a alteração trazida pela Emenda Constitucional (EC) nº 35, de 21 de dezembro de 2001.

Já na primeira Carta Magna – Constituição de 1824, ambas as espécies das imunidades estavam previstas nos arts. 26, 27 e 28. É possível perceber, da leitura dos dispositivos, que, apesar da considerável diferença redacional, estão presentes expressamente alguns elementos que permanecem na atual Constituição em vigor, como: proteção à opinião; regra geral da não-prisão; poder de decisão da Casa respectiva, em caso de instauração de processo em desfavor de parlamentar, a respeito do andamento processual.

Art. 26. Os Membros de cada uma das Camaras são **invioláveis pelas opiniões**, que proferirem no exercicio das suas funcções.

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 á sua respectiva Camara, a qual decidirá, se o processo deva continuar**, e o Membro ser, ou não suspenso no exercicio das suas funcções.<sup>11</sup> (grifos nossos)

---

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em 20 out. 2016.

Com a consagração da República e, conseqüentemente, a primeira Constituição republicana, de 1891, o tema também foi tratado e compreendeu, na mesma esteira da Carta anterior, ambas as espécies de imunidade parlamentar: material e formal. Depreende-se, do novo texto, um alargamento da imunidade material e algumas variações da imunidade formal, principalmente de sua parte final, que possibilita uma escolha ao acusado: optar pelo julgamento imediato.

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**.<sup>12</sup> (grifos nossos).

A Constituição de 1934 trouxe algumas inovações ao instituto, como, por exemplo, a extensão da imunidade ao suplente imediato do Deputado em exercício. Assim asseverava aquela Carta:

Art 31 - Os Deputados<sup>13</sup> 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**.<sup>14</sup> (grifos nossos).

De acordo com os ensinamentos de Kuranaka (2002, p. 104 e 105), em 10 de novembro de 1937, a polícia militar cercou o Congresso Nacional, consumando o golpe que instauraria a ditadura do Estado Novo. Na vigência da Constituição de 1937, sob a égide ditatorial, em virtude exatamente de tal contexto histórico e político, o Poder Legislativo

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em 20 out. 2016.

<sup>13</sup> Na Constituição de 1934, em seu artigo 22, foi estabelecido que “O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal”. Por isso, as imunidades, nos artigos 31 e 32, são sempre destinadas, exclusivamente, aos deputados e, não, aos Deputados e aos Senadores.

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 20 out. 2016.

jamais se reuniu. A imunidade material foi extremamente enfraquecida, conforme se observará abaixo. No tocante às imunidades, a Carta de 1937 estabelecia que:

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 independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social**, pode qualquer das Câmaras, por **maioria de votos, declarar vago** o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.<sup>15</sup> (grifos nossos).

A Constituição de 1946, em contraposição ao modelo autoritário anterior<sup>16</sup>, propõe, a partir de uma simples leitura de seus dispositivos, um restabelecimento dos valores anteriores, com algumas variações. Destacam-se os principais dispositivos atinentes às imunidades parlamentares:

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 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.<sup>17</sup> (grifos nossos).

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em 20 out. 2016.

<sup>16</sup> Referência ao fim do Estado Novo, com a queda de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945.

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em 20 out. 2016.

Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada a nova Constituição Federal do Brasil. Segundo Guimarães (2010, p. 62), tratou-se de Carta semioutorgada. De acordo com o mesmo autor (2010, p. 63), a Constituição de 1967, em sua forma original, foi de pouca duração, tendo em vista os diversos Atos Institucionais subsequentes, a exemplo do famoso AI nº 5, de 13 de dezembro de 1968, o qual quebrou a ordem constitucional, fechando o Congresso Nacional, suspendeu garantias constitucionais e deu poder ao Executivo para legislar sobre todos os assuntos<sup>18</sup>. No tocante às Imunidades parlamentares, a Constituição de 1967 assegurava que:

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**.<sup>19</sup> (grifos nossos).

Segundo Alexandre de Moraes (2016, p. 468), um ponto a destacar é que o Constituinte de 67 inovou ao permitir a concessão tácita de licença para o processo criminal em desfavor de parlamentar, quando informou no § 2º, supra destacado, que tinha-se como concedida a licença, caso a Casa respectiva não deliberasse sobre o pedido no prazo estipulado.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 restringiu em larga escala as imunidades parlamentares. A Carta dispunha que:

---

<sup>18</sup> Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968: “Art. 1º - São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional. Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. § 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios. § 2º - Durante o período de recesso, os Senadores, os Deputados federais, estaduais e os Vereadores só perceberão a parte fixa de seus subsídios.”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em 22 out. 2016.

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: Acesso em 22 out. 2016.

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

§ 1º **Durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem**, os deputados e senadores **não** poderão ser **presos, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública**.

§ 2º Nos **crimes comuns**, os **deputados e senadores** serão submetidos a **juízo** perante o **Supremo Tribunal Federal**.<sup>20</sup> (grifos nossos).

Como já destacado acima e, ainda que o instituto prerrogativa de foro não esteja compreendido pelo núcleo central do trabalho, ressalta-se que foi nessa Carta – EC nº 01/69 – que fora incluída a previsão de julgamento dos congressistas, nos casos de crimes comuns, perante a Suprema Corte. Nesse ponto, Barros (2014, p. 359) assevera que:

A EC 1/1969 concedeu aos parlamentares mais uma prerrogativa, qual seja, a de serem julgados, em caso de crime comum, pelo STF. A matéria era inédita, pois nas anteriores Constituições não se reconhecia fosse necessário agregar às garantias existentes um foro privilegiado, certamente porque nosso modelo republicano e federativo foi, em grande parte, pautado pelo modelo norte-americano, no qual o privilégio não existe nem se justifica.

Um pouco menos de uma década após, em 13 de outubro de 1978, foi editada a EC nº 11, que entraria em vigor em 1º de janeiro de 1979. Essa Emenda foi de grande relevância para o Estado brasileiro, pois revogou todos os atos institucionais e complementares que estavam em desacordo com a Constituição Federal (art. 3º), contrapondo-se ao regime autoritário que o Brasil acabara de vivenciar.

Art. 1º - Os dispositivos da Constituição Federal, abaixo enumerados, passam a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Art. 32 - Os deputados e senadores são **invioláveis** no **exercício do mandato**, por suas **opiniões, palavras e votos salvo** no caso de crime contra a **Segurança Nacional**.

§ 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** a Câmara respectiva **não se pronunciar** sobre o pedido, dentro de 40 (quarenta) dias a contar de seu recebimento, **Ter-se-á como concedida a licença**.

§ 3º - No caso de **flagrante de crime inafiançável**, os autos serão remetidos dentro de 48 (quarenta e oito) horas, **a comarca respectiva**, para que **resolva sobre a prisão e autorize** ou não a **formação da culpa**. (grifos nossos).

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecor1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 22 out. 2016.

§ 4º - Os deputados e senadores serão submetidos a **juízo** perante o **Supremo Tribunal Federal**.

§ 5º - Nos crimes contra a Segurança Nacional, cujo processo independe licença da respectiva Câmara, poderá o Procurador-Geral da República recebida a denúncia e atenta à gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final, de representação pelo Supremo Tribunal Federal.

(...)

Art. 3º - **São revogados os Atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial.**

Art. 4º - Esta Emenda entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 1979.<sup>21</sup> (grifos nossos).

A última Emenda Constitucional, que merece destaque, foi a EC 22/1982, que assim assinalou, alterando novamente o teor do artigo 32:

Art. 32 - Os deputados e senadores são **invioláveis** no exercício do mandato, por suas **opiniões, palavras e votos, salvo** no caso de **crime contra a honra**.

§ 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**.

§ 2º - No **caso de flagrante de crime inafiançável**, os autos serão remetidos, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à **Câmara respectiva**, para que **resolva sobre a prisão**.

§ 3º - Nos **crimes comuns**, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por **maioria absoluta**, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, **sustar o processo**.<sup>22</sup> (grifos nossos)

Por fim, a Constituição Federal de 1988, promulgada em 5 de outubro, que abordou o tema com dois conteúdos distintos, ao longo do tempo. Primeiramente, em sua redação original, estatuiu que:

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**.

<sup>21</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc11-78.htm)>. Acesso em 22 out. 2016.

<sup>22</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc11-78.htm)>. Acesso em 22 out. 2016.

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

(...)

§ 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.<sup>23</sup> (grifos nossos).

Em 1999, uma mudança jurisprudencial cravou importantíssimas consequências à operacionalização do processamento de autoridades com prerrogativa de foro. Uma alteração enorme, ainda que não muito destacada na doutrina. Tratou-se do cancelamento da Súmula 394/STF. Este documento, que havia sido aprovado em Sessão Plenária, em 03 de abril de 1964, assegurava que:

Cometido o crime durante o exercício funcional, **prevalece a competência** especial por prerrogativa de função, **ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício**.<sup>24</sup> (grifos nossos)

Nesse sentido, com o cancelamento da Súmula, em relação às imunidades parlamentares, a Suprema Corte assentou que “cessado o mandato parlamentar, não subsiste a competência do Tribunal para processar e julgar, originariamente, ação penal contra membro do Congresso Nacional.”<sup>25</sup>.

No fim de 2001, pouco mais de uma década após a promulgação da Constituição Cidadã, em 21 de dezembro, foi publicada a Emenda Constitucional nº 35 que alterou seu artigo 53. Assim, o texto passou a ter a seguinte redação:

Art. 1º O art. 53 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas **opiniões, palavras e votos**.

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

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional **não** poderão ser **presos, salvo em flagrante de crime inafiançável**. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo **voto da maioria** de seus membros, **resolva sobre a prisão**.

§ 3º **Recebida a denúncia** contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o **Supremo Tribunal Federal** dará **ciência à Casa respectiva**, que, por

<sup>23</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 out. 2016.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1588>>. Acesso em 23 out. 2016.

<sup>25</sup> Idem.

**iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.**

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

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

(...)

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida." (NR)<sup>26</sup> (grifos nossos).

No Apêndice A, há um quadro sintético com os dispositivos constitucionais referentes às imunidades parlamentares, material e formal, citados ao longo deste capítulo, a fim de ilustrar a evolução do instituto no Direito brasileiro.

---

<sup>26</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm#art1)>. Acesso em: 22 out. 2016.

### 3. IMUNIDADE FORMAL DOS PARLAMENTARES: ANÁLISE CRÍTICA

De forma preambular, reputa-se necessário reforçar o escopo da imunidade formal. Trata-se de caracterizar a distinção entre as diversas prerrogativas presentes nos dispositivos constitucionais do Estatuto dos Congressistas e as proteções parlamentares especialmente relativas à prisão (regra geral da não prisão) e ao processo (possibilidade de a Casa respectiva sustar o andamento processual, quando o réu for congressista). Essa é a abrangência da imunidade formal, segundo a doutrina majoritária.

Ademais, embora a prerrogativa de foro, por exemplo, seja uma proteção parlamentar não compreendida no núcleo informado, faremos uma ressalva e a incluiremos no âmbito deste trabalho, ainda que por vezes de forma indireta, por entender, ao longo da pesquisa, que há intimidade entre sua previsão e o problema de pesquisa apresentado no que se refere à impunidade dos parlamentares.

Retomando o conteúdo do art. 53 e seus parágrafos (CF), será empreendida uma análise de cada um dos elementos considerados importantes para o presente estudo.

O *caput* do artigo refere-se, conforme já tratado, à imunidade material dos congressistas, tema que não é objeto central deste trabalho. De qualquer forma, cumpre destacar que as críticas relativas às imunidades parlamentares geralmente estão afetas à franquia formal e, não, à material, sendo pacífico na doutrina e no direito comparado a sua necessidade para que seja possível o pleno exercício do mandato parlamentar<sup>27</sup>. Há, contudo, algumas situações polêmicas, em que se questiona, inclusive, os limites da imunidade material, a exemplo do caso envolvendo o deputado Jair Messias Bolsonaro, em que o parlamentar foi acusado de incitação ao crime de estupro, ao afirmar que não estupraria uma Deputada Federal, porque ela “não merece”.<sup>28</sup>

A Corte Suprema, inclusive, já se pronunciou quanto à imunidade material, informando que o pronunciamento dos parlamentares, desde que no âmbito da discussão

---

<sup>27</sup> Como exemplo, observa-se a opinião de Maciel *et al* (2009, p. 203): “Podemos perceber que as imunidades materiais se justificam com o objetivo de proteger o parlamentar ao exercer suas funções parlamentares, cumprindo, assim, a sua finalidade democrática.”

<sup>28</sup> STF – INQ 3932 / DF, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 21/06/2016.

política, ainda que indesejáveis, não são passíveis de reprimenda judicial, respeitados os limites constitucionais.<sup>29</sup>

O §1º do art. 53 sedia um instituto que não é prerrogativa exclusiva dos parlamentares, mas, sim, extensiva a diversas autoridades públicas. Trata-se da prerrogativa de foro. Como essa proteção também não está compreendida pelo objeto precípua deste trabalho, não será investigada neste momento, mas, apenas, oportunamente, no próximo capítulo e na conclusão. Entendemos que o tema “prerrogativa de foro”, por si só, é suficiente para um trabalho inteiramente dedicado à sua investigação.

### 3.1 Imunidade formal quanto à prisão

Em relação à imunidade formal e ao tema precípua do trabalho, o §2º do dispositivo, por sua vez, dispõe sobre a regra geral da não prisão e os casos excepcionais em que a restrição de liberdade se torna possível entre os parlamentares.

O §2º assim estabelece:

§ 2º **Desde a expedição do diploma**, os membros do Congresso Nacional **não poderão ser presos, salvo em flagrante** de crime **inafiançável**. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da **maioria** de seus membros, **resolva sobre a prisão**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001).<sup>30</sup> (grifos nossos).

Primeiramente, deve-se analisar a expressão “desde a expedição do diploma”, pois demarca o termo inicial da aplicação do dispositivo constitucional. Quanto a este assunto, dispõe o Tribunal Superior Eleitoral – TSE:

**Diplomação é o ato pelo qual a Justiça Eleitoral atesta que o candidato foi efetivamente eleito pelo povo e, por isso, está apto a tomar posse no cargo. Nessa ocasião, ocorre a entrega dos diplomas, que são assinados, conforme o caso, pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) ou da junta eleitoral.**

**A entrega dos diplomas ocorre depois de terminado o pleito, apurados os votos e passados os prazos de questionamento e de processamento do resultado das eleições.** No caso de eleições presidenciais, é o TSE que faz a diplomação. **Para os eleitos aos demais cargos federais, estaduais e distritais, assim como para os suplentes, a entrega do diploma fica a cargo dos TREs.** Já nas eleições municipais, a competência é das juntas eleitorais.

Segundo o Código Eleitoral (art. 215, parágrafo único), no diploma devem constar o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual

<sup>29</sup> Vide STF – RE 600.063 RG / SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 25/08/2011.

<sup>30</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 27 out. 2016.

foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do tribunal.

Não devem ser diplomados o candidato do sexo masculino que não apresentar o documento de quitação com o serviço militar obrigatório nem o candidato eleito cujo registro de candidatura tenha sido indeferido, mesmo que ainda esteja sub judice (sob apreciação judicial).

Além disso, enquanto o Tribunal Superior Eleitoral não decidir sobre eventual recurso contra expedição do diploma, o diplomado poderá exercer o mandato em toda sua plenitude. Esse recurso está previsto no art. 262 do Código Eleitoral e deve ser interposto no prazo de três dias contados da diplomação.

Em 1996, o TSE decidiu pela possibilidade de recebimento do diploma por meio de procurador. O Tribunal também entendeu que, excepcionalmente, o juiz pode alterar a data da diplomação, observada a conveniência e a oportunidade.<sup>31</sup> (grifos nossos).

Segundo Moraes (2016, pp. 477-478), a diplomação consiste, portanto, no início do *vinculum iuris* estabelecido entre o parlamentar e seus eleitores, equivalente à nomeação para o agente público e, somente após sua ocorrência, é que estarão os parlamentares assegurados pela imunidade formal em relação aos crimes praticados. O autor destaca, ainda, que é nesse momento que se configura a presunção de que o representante fora validamente eleito e, por isso, a Constituição o protege a partir daí e, não, somente a partir da posse, por exemplo.

O Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, no Capítulo destinado aos Diplomas, estabelece, *in verbis*:

Art. 215. Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso.<sup>32</sup>

A prisão de parlamentar diplomado, como visto acima, é vedada via de regra. Contudo, o próprio dispositivo excepciona os casos de flagrante de crime inafiançável, situação na qual o candidato eleito, ainda que diplomado, poderá ser preso.

Portanto, imperioso o destaque aos requisitos apresentados pelo texto constitucional para a prisão: flagrante e crime inafiançável, motivo pelo qual serão analisados na sequência.

De acordo com alguns dispositivos do Código de Processo Penal (CPP), Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, que tratam do tema flagrante, tem-se que:

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/pos-eleicoes/diplomacao-dos-candidatos-eleitos>>. Acesso em: 27 out. 2016.

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2016.

Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Art. 302. **Considera-se em flagrante** delito quem:

I - **está cometendo** a infração penal;

II - **acaba de cometê-la**;

III - **é perseguido, logo após**, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça **presumir ser autor da infração**;

IV - **é encontrado, logo depois**, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam **presumir ser ele autor da infração**.

Art. 303. Nas **infrações permanentes**, entende-se o agente em **flagrante** delito **enquanto não cessar a permanência**.<sup>33</sup> (grifos nossos).

Os crimes inafiançáveis, por sua vez, estão arrolados na própria Carta Magna, no artigo 5º:

XLII - a prática do **racismo** constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da **tortura**, o **tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins**, o **terrorismo** e os definidos como **crimes hediondos**, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; (Regulamento)

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a **ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático**;<sup>34</sup> (grifos nossos)

Em relação aos crimes hediondos, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, tratou do tema:

Art. 1º São **considerados hediondos os seguintes crimes**, todos tipificados no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados: (Redação dada pela Lei nº 8.930, de 1994) (Vide Lei nº 7.210, de 1984)

I – **homicídio** (art. 121), quando praticado em **atividade típica** de grupo de **extermínio**, ainda que cometido por um só agente, e **homicídio qualificado** (art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII); (Redação dada pela Lei nº 13.142, de 2015)

I-A – **lesão corporal dolosa** de natureza **gravíssima** (art. 129, § 2º) e **lesão corporal seguida de morte** (art. 129, § 3º), **quando praticadas contra** autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição; (Incluído pela Lei nº 13.142, de 2015)

II - **latrocínio** (art. 157, § 3º, in fine); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 1994)

<sup>33</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em 02 nov. 2016.

<sup>34</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 out. 2016.

III - **extorsão qualificada pela morte** (art. 158, § 2o); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 1994)

IV - **extorsão mediante seqüestro** e na forma **qualificada** (art. 159, caput, e §§ 1o, 2o e 3o); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 1994)

V - **estupro** (art. 213, caput e §§ 1o e 2o); (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

VI - **estupro de vulnerável** (art. 217-A, caput e §§ 1o, 2o, 3o e 4o); (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

VII - **epidemia com resultado morte** (art. 267, § 1o). (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 1994)

VII-A – (VETADO) (Inciso incluído pela Lei nº 9.695, de 1998)

VII-B - **falsificação, corrupção, adulteração ou alteração** de produto destinado a fins **terapêuticos ou medicinais** (art. 273, caput e § 1o, § 1o-A e § 1o-B, com a redação dada pela Lei no 9.677, de 2 de julho de 1998). (Inciso incluído pela Lei nº 9.695, de 1998)

VIII - **favorecimento da prostituição** ou de outra forma de **exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável** (art. 218-B, caput, e §§ 1º e 2º). (Incluído pela Lei nº 12.978, de 2014)

Parágrafo único. Considera-se também hediondo o crime de **genocídio** previsto nos arts. 1o, 2o e 3o da Lei no 2.889, de 1o de outubro de 1956, tentado ou consumado. (Parágrafo incluído pela Lei nº 8.930, de 1994)<sup>35</sup> (grifos nossos).

Acrescenta-se, aos crimes constitucionalmente indicados, os casos destacados no artigo 324 do Código de Processo Penal:

**Art. 324. Não será, igualmente, concedida fiança:** (Redação dada pela Lei nº 12.403, de 2011).

I - aos que, **no mesmo processo, tiverem quebrado fiança anteriormente concedida** ou **infringido, sem motivo justo, qualquer das obrigações** a que se referem os **arts. 327 e 328** deste Código; (Redação dada pela Lei nº 12.403, de 2011).

II - em caso de **prisão civil ou militar**; (Redação dada pela Lei nº 12.403, de 2011).

III - (Revogado pela Lei nº 12.403, de 2011).

IV - quando **presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva** (art. 312). (Redação dada pela Lei nº 12.403, de 2011).<sup>36</sup> (grifos nossos)

Nesse sentido, em suma, para ter sua privação de liberdade, o congressista precisaria, em tese, de acordo com a Constituição Federal, ter sido (1) flagrado praticando (2) crime inafiançável: (a) racismo, (b) tortura, (c) tráfico ilícito, (d) terrorismo, (e) crime hediondo ou (f) atentado contra a ordem constitucional e democrática via grupos armados,

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2016.

<sup>36</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em 01 nov. 2016.

ou, ainda, em caráter residual, (g) ter incidido em algum dos casos elencados pelo art. 324 do Código de Processo Penal<sup>37</sup>.

Da lista dos crimes inafiançáveis previstos no texto constitucional, é possível perceber o nível de gravidade exigido para que se atinja a liberdade de um parlamentar. Em suma, é quase impossível de se prender um parlamentar. Tanto é verdade, que a recente prisão do Senador Delcídio do Amaral<sup>38</sup> foi, talvez, uma das principais manchetes do meio político-jornalístico da atualidade. Isso porque vive-se sob a égide de um regramento em que não basta que o congressista seja um criminoso para ser preso, mas deve ser flagrado cometendo algum dos mais graves tipos penais existentes em nosso ordenamento jurídico. E, ainda assim, a Casa respectiva terá o poder de resolver sobre a prisão do parlamentar ou, em outras palavras, decidir pela descontinuidade da prisão, mesmo que a conduta tendo sido enquadrada em alguma das raríssimas exceções acima listadas.

Neste ponto, são pertinentes duas reflexões. A primeira refere-se a uma hipótese em que um congressista cometa crime comum, não previsto dentre os indicados acima, que não se trate de crime inafiançável. O exemplo é um deputado federal flagrado furtando um veículo. A segunda reflexão, diferentemente, refere-se a uma situação em que um congressista cometa um crime inafiançável, mas não seja flagrado no momento do crime. Como exemplo, pode-se imaginar a odiosa figura do estupro, em que há provas e evidências fortes que indiquem a autoria do parlamentar um mês após a prática do crime.

Os simples exemplos acima têm o condão, tão somente, de ensejar a reflexão a respeito da pertinência do regramento vigente no contexto atual da sociedade. Há sentido de proteção dessa natureza à luz do princípio da igualdade? Ainda nessa esteira, invoca-se também a supremacia do interesse público, a fim de questionar se há aderência desse princípio ao dispositivo em comento – § 2º do art. 53 da CF.

No primeiro capítulo, quando foram apresentados conceitos às imunidades parlamentares, restou evidente que o instituto foi concebido a fim de proteger o mandato

---

<sup>37</sup> Destaca-se, a título de exemplo, que a prisão recente do Senador Delcídio do Amaral se fundamentou exatamente em hipótese de inafiançabilidade decorrente do disposto no artigo 324, IV, do Código de Processo Penal. O requisito da flagrância se deu, por sua vez, por ter sido o delito reconhecido como crime permanente. (item 13 da Decisão da Ação Cautelar 4039, Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 24/11/2015).

<sup>38</sup> Em 24 de novembro de 2015, o STF decretou a prisão cautelar do então Senador Delcídio do Amaral, acusado de obstruir as investigações da Operação Lava Jato. O caso é emblemático, pois foi a primeira vez, desde a Constituição de 1988, que um Senador em exercício é preso. (STF – AC nº 4039 /DF – Rel. Min. Teori Zavascki).

parlamentar e, não, a pessoa do parlamentar. Dessa lógica conceitual, é que se apresenta tal análise crítica.

Nesse sentido, Kuranaka (2002, p. 184) assim se posiciona:

De toda forma, defendemos entendimento de que a garantia de não-prisão, que tem por finalidade proteger o parlamentar contra possíveis irregularidades policiais, não mais se justifica. Prejuízo algum teria o Parlamento e o parlamentar, caso se sujeitasse este à regra comum, limitando-se a autoridade a comunicar imediatamente a Casa respectiva acerca da prisão.

E complementa, em referência ao mandato parlamentar:

De consequência, os seus atos são atribuições decorrentes dessa representatividade que exerce. Em suma, deve haver uma correspondência entre os seus atos e condutas com o interesse público que representa e defende. Privilegiar, ele próprio, os seus interesses pessoais, acarretava um distanciamento e a quebra da natureza representativa de seu mandato.(KURANAKA, 2002, p. 167).

Ainda sobre a regra geral da não prisão, Kuranaka (2002, p. 147) informa que o STF admite a possibilidade de um congressista ser preso diante de uma decisão com trânsito em julgado. Moraes (2016, p. 476) complementa, ensinando que o STF se posiciona pela possibilidade de prisão em virtude de decisão judicial com trânsito em julgado por entender, observado o devido processo legal, que a garantia jurídico-institucional da imunidade parlamentar formal não impede a execução de penas privativas de liberdade impostas definitivamente, ainda que impostas aos membros do Congresso Nacional<sup>39</sup>.

Alexandre de Moraes (2016, p. 476), contudo, discorda, neste ponto, da Suprema Corte e reforça que a Carta Magna não restringe a garantia somente às prisões processuais, excetuando tão somente a hipótese de flagrante de crime inafiançável. Destaca, ainda, o autor que, mesmo nesse caso, o texto constitucional ressalta a necessidade de se submeter a imediata (vinte e quatro horas) apreciação da Casa Parlamentar.

Em análise ao direito comparado, Moraes (2016, p. 475) ensina que “No tocante à *‘freedom from arrest’* norte-americana e inglesa, a praxe, a jurisprudência e a doutrina alienígenas são pacíficas no sentido de ser ela impeditiva somente de prisão civil”. O autor complementa indicando que a imunidade formal inglesa se tornou uma “reliquia histórica” – expressão utilizada pelo autor –, por ser considerado um absurdo cultural-político para aquele povo.

---

<sup>39</sup> STF – Revista Trimestral de Jurisprudência 70/607.

Dois aspectos do § 2º ainda merecem destaque. Trata-se (a) do prazo de vinte e quatro horas e (b) da deliberação sobre a prisão. Quanto ao prazo, não foi encontrado detalhamento a respeito – precisão de quando começa a correr o prazo – na doutrina e nem na jurisprudência. Entendemos que a expressão “dentro de vinte e quatro horas” se refere a ‘imediatamente’ ou a ‘o quanto antes’, no sentido de que se promova o mais brevemente possível a comunicação à Casa respectiva do parlamentar, sendo, assim, desnecessário, maiores comentários a esse respeito. Em relação à deliberação sobre a prisão, há algumas questões relevantes a serem destacadas.

Primeiramente, quanto à deliberação, devemos resgatar o texto original da Constituição de 1988, quando, no art. 53, § 3º (dispositivo já transcrito), enunciava que a prisão do parlamentar seria resolvida pela Casa respectiva “pelo voto secreto da maioria de seus membros”. Assim, percebe-se que uma grande novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 35, de 21 de dezembro de 2001 (EC nº 35/01), foi, exatamente, a alteração da expressão “votação secreta” para, apenas, “votação” – o que passou a ser defendido pela doutrina, como ostensiva e nominal.

Destaca-se que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD sofreu modificações após a publicação da EC nº 35/01, mas o Regimento do Senado não acompanhou a alteração do texto constitucional. Abaixo, dispositivos do RICD pertinentes à matéria:

Art. 250. No caso de prisão em flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos à Casa dentro de vinte e quatro horas, sob pena de responsabilidade da autoridade que a presidir, cuja apuração será promovida de ofício pela Mesa.

Art. 251. Recebida a solicitação ou os autos de flagrante, o Presidente despachará o expediente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, observadas as seguintes normas: (*“Caput” do artigo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004*)

I - no caso de flagrante, a Comissão resolverá preliminarmente sobre a prisão, devendo:

- a) ordenar apresentação do réu preso, que permanecerá sob sua custódia até o pronunciamento da Casa sobre o relaxamento ou não da prisão;
- b) oferecer parecer prévio, facultada a palavra ao Deputado envolvido ou ao seu representante, no prazo de setenta e duas horas, sobre a manutenção ou não da prisão, propondo o projeto de resolução respectivo, que será submetido até a sessão seguinte à deliberação do Plenário, pelo voto secreto da maioria de seus membros;

II - vencida ou inócua a fase prevista no inciso I, a Comissão proferirá parecer, facultada a palavra ao Deputado ou ao seu representante, no prazo de dez sessões, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de licença ou pela

autorização, ou não, da formação de culpa, no caso de flagrante, propondo o competente projeto de resolução;

III - o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, uma vez lido no expediente, publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* e em avulsos, será incluído em Ordem do Dia; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

IV - se, da aprovação do parecer, pelo voto secreto da maioria dos membros da Casa, resultar admitida a acusação contra o Deputado, considerar-se-á dada a licença para instauração do processo ou autorizada a formação de culpa;

V - a decisão será comunicada pelo Presidente ao Supremo Tribunal Federal dentro em duas sessões;

Parágrafo único. Estando em recesso a Casa, as atribuições conferidas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e ao Plenário serão exercidas cumulativamente pela Comissão Representativa do Congresso Nacional, a que se reporta o § 4º do art. 58 da Constituição Federal, se assim dispuser o Regimento Comum; caso contrário, as mencionadas atribuições serão desempenhadas plenamente pela Mesa, *ad referendum* do Plenário. (Parágrafo único com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004).<sup>40</sup>

A respeito da mudança no texto constitucional trazida pela referida Emenda, Moraes (2016, p. 476) defende que:

A EC nº 35/01 revogou corretamente a previsão existente na redação constitucional original que exigia “voto secreto” para deliberação sobre a prisão do parlamentar, pois a votação ostensiva e nominal no julgamento de condutas dos agentes políticos é a única forma condizente com os princípios da soberania popular e da publicidade consagrados, respectivamente, no parágrafo único do art. 1º e no art. 37, caput, da Constituição Federal e consagradora da efetividade democrática. Assim, a partir da nova redação, a votação deverá ser ostensiva e nominal.

De acordo com Kuranaka (2002, p. 183), a respeito da alteração indicada acima, o autor defende que com a nova redação, obtém-se maior transparência no processo de votação redundando, inclusive, em maior responsabilização do congressista pelos seus atos perante o eleitorado e a opinião pública. Destaca, ainda, que, com votação aberta, evita-se a prática do corporativismo, ideal contrário à finalidade originária do instituto. Por fim, o mesmo autor (2002, p. 184) argumenta que:

Colimando a imunidade formal salvaguardar o Poder Legislativo, há que se alinhá-la aos fins objetivados, não se permitindo que se torne instrumento de impunidade. Reconhece-se que, para esse objetivo a ser buscado, a exigência de voto – não mais secreto – da maioria dos membros da Casa Legislativa em muito contribuirá.

Contudo, em razão de o texto constitucional ser silente quanto ao tipo de votação, se secreta ou aberta, houve discussão a respeito e, no próprio caso recente da prisão do então Senador Delcídio do Amaral, o Senado se pronunciou – 212ª Sessão Deliberativa

<sup>40</sup> Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em 15 nov. 2016.

Extraordinária, em 25/11/2015 – deliberando sobre como deveria se dar a votação. Ao final, o Plenário decidiu pela votação aberta e pela manutenção da prisão do então Senador Delcídio do Amaral. Para relaxar a prisão, no caso em exame, seriam necessários quarenta e um votos – maioria absoluta. Ou seja, a decisão que se exige quórum qualificado de maioria absoluta se dá em um momento que o parlamentar já se encontra preso; nesse sentido, há que se deliberar sobre a continuidade da prisão. E, então, a maioria absoluta, é exigida para derrubar o *statu quo*. Abaixo, excerto de ambas as votações: como se daria a votação – secreta ou aberta – e se seria mantida, ou não, a prisão.

(212ª Sessão Deliberativa Extraordinária - publicada no Diário do Senado Federal nº 191, de 26/11/2015)

17:45 - Leitura.

O Sr. Presidente, Senador Renan Calheiros, presta esclarecimentos acerca da matéria. Os Senadores Cássio Cunha Lima, Randolfe Rodrigues e Reguffe, suscitam Questões de Ordem em defesa da votação aberta, com fundamento nas Emendas Constitucionais nºs 76 e 35.

Usam da palavra os Senadores Jader Barbalho, Cristovam Buarque, José Medeiros, Ronaldo Caiado, José Pimentel, Lasier Martins, João Capiberibe, Telmário Mota, Ana Amélia, Magno Malta, Blairo Maggi, Waldemir Moka e Ricardo Ferraço. O Sr. Presidente, Senador Renan Calheiros, rejeita as Questões de Ordem e resolve que a votação da presente matéria será na modalidade secreta e recorre, de ofício, de sua decisão ao Plenário do Senado Federal.

O Plenário do Senado Federal decide pela votação aberta, com o seguinte resultado: Sim: 20; Não: 52; Abst.:1; Presidente: 1; Total: 74; tendo usado da palavra os Senadores Cássio Cunha Lima, Otto Alencar, Humberto Costa, Randolfe Rodrigues, Ronaldo Caiado, João Capiberibe, Marcelo Crivella, Omar Aziz, Eunício Oliveira, Telmário Mota, Cristovam Buarque, Jader Barbalho, Vanessa Grazziotin e José Medeiros.

Mantida a decisão do STF, com o seguinte resultado: Sim: 59; Não: 13; Abst.:1; Presidente: 1; Total: 74; tendo usado da palavra os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Telmário Mota, Garibaldi Alves Filho, José Agripino, Humberto Costa, Omar Aziz, Roberto Rocha, Donizeti Nogueira, Reguffe, Marcelo Crivella, Marta Suplicy e Rose de Freitas.

Será feita comunicação ao Presidente do Supremo Tribunal Federal.<sup>41</sup>

No mesmo dia, o Senador Randolfe Rodrigues havia impetrado Mandado de Segurança preventivo requerendo, em sede de liminar, a concessão de ordem para determinar à autoridade coatora que deixasse de proceder à votação, sem que fosse observada a natureza ostensiva da sessão e a publicação nominal da votação dos Senadores. Em sede de Medida Cautelar, o Ministro Edson Fachin assim decidiu:

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124207>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

**A publicidade dos atos de exercício de poder é a regra estabelecida pela Constituição** (art. 37), tanto para o Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo. Isso decorre do princípio republicano e da própria expressão do estado democrático de direito, onde vige a possibilidade de controle por parte dos titulares do poder (art. 3º, da CR). **A Constituição estabelece hipóteses excepcionais em relação às quais essa regra é excepcionada.** No âmbito das decisões tomadas pelo Senado Federal, as exceções são expressas:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

[...]

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

[...]

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;”

**Não havendo menção no art. 53, § 2º, da Constituição à natureza secreta da deliberação ali estabelecida, há de prevalecer o princípio democrático que impõe a indicação nominal do voto dos representantes do povo, entendimento este que foi estabelecido pelo próprio Poder Legislativo, ao aprovar a EC nº 35/2001.**

Sendo assim, não há liberdade à Casa Legislativa em estabelecer, em seu regimento, o caráter secreto dessa votação, e, **em havendo disposição regimental em sentido contrário, sucumbe diante do que estatui a Constituição como regra.**

Diante do exposto, nos termos do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, e do art. 203, § 1º, do RI do STF, com base no expressamente disposto no art. 53, §2º e art. 37, caput, da Constituição da República, **defiro a medida liminar postulada para determinar ao Senado Federal que resolva, por voto aberto de seus membros, sobre a prisão decretada ao Senador Delcídio do Amaral.**<sup>42</sup> (grifos nossos).

Importante, diante do exposto, é registrar que, ao final, ambos os Poderes – Legislativo e Judiciário – concluíram no mesmo sentido, ao interpretar a alteração trazida pela EC nº35, de 2001, que foi pela votação aberta. Percebe-se que a aludida Emenda trouxe consigo um nítido vetor ético, o que será demonstrado a seguir.

Registra-se, oportunamente, que, à época da edição da EC nº 35/2001, o País vivenciava uma série de escândalos e havia uma forte pressão para mudanças no sentido da moralização do Parlamento. Kuranaka (2002, p. 164 e 165) nos recorda que:

O clamor público, diante de fatos recentes envolvendo o nome de prestigiados parlamentares em escândalos, trazia à tona, novamente, a discussão sobre mudanças no instituto da imunidade parlamentar. Na tentativa de resgatar a imagem dos políticos, como noticiara o Jornal Folha de S. Paulo, de 31 de julho de 2001, os Presidentes das Casas do Congresso agilizaram a apresentação do intitulado “pacote ético”. Fez parte desse “pacote”, o projeto que acabava com a imunidade parlamentar

<sup>42</sup> STF – MS 33908 MC / DF. Rel. Min. Edson Fachin, decisão: 25/11/2015.

para os crimes comuns praticados por deputados e senadores. Propusera-se que a imunidade ficasse restrita à proteção ao voto, à palavra e à opinião dos congressistas. Ainda, no “pacote”, projetos que propugnavam o fim do voto secreto dos deputados e dos senadores e estabeleciam o Código de Ética e Decoro Parlamentar, este instituído através da Resolução n. 25, de outubro de 2001.

Nesse contexto, Kuranaka (2002, pp. 146-174), em análise ao texto original da CF/88 e à crise do instituto das imunidades parlamentares, indica várias tentativas de mudança no texto constitucional, a exemplo dos seguintes projetos de emenda à Constituição: PEC nº 34, de 1995; PEC nº 101, de 1995; PEC nº 518, de 1997; PEC nº 12, de 1998; PEC nº 14, de 1998; PEC nº 610, de 1998; PEC nº 1, de 1999.

Entendimento relevante do STF, ainda no tocante à competência do Parlamento de se deliberar sobre a prisão, é em relação à exigência de quórum qualificado. Nesse sentido, como há a definição constitucional de maioria absoluta para decidir, a Corte entende que não é possível a delegação para órgão fracionário, ou seja, colegiado diferente do Plenário – delegar competência a alguma comissão, por exemplo.<sup>43</sup>

### 3.2 Imunidade formal quanto ao processo

Os §§ 3º, 4º e 5º do art. 53, por sua vez, referem-se à imunidade formal quanto ao processo, isto é, à possibilidade de a Casa respectiva sustar o andamento de eventual ação instaurada em desfavor de algum de seus parlamentares.

O § 3º traz um elemento importante ao estudo, que é a denúncia a ser recebida – ou não – pelo STF, nos casos de parlamentares federais. Para abordar esse assunto, é relevante a lição de Moraes (2016, p. 478):

A garantia da imunidade parlamentar em sentido formal **não impede a instauração e não possibilita a suspensão de inquérito policial contra congressista** que está sujeito aos atos de investigação criminal promovidos pela Polícia Judiciária,<sup>44</sup> desde que essas medidas pré-processuais de persecução penal sejam adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante órgão judiciário competente, qual seja, o próprio Pretório Excelso.<sup>45</sup>

Assim, mesmo nos inquéritos policiais instaurados contra parlamentares, inexistirá o contraditório, pois **a fase investigatória é preparatória da acusação, inexistindo, ainda, acusado**, constituindo-se em **mero procedimento administrativo, de caráter investigatório, destinado a subsidiar a atuação do Ministério Público**.

<sup>43</sup> STF – Pleno – HC 72718 / MG – Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 24/04/1996.

<sup>44</sup> STF – Pleno – Recl. nº 511 9/PB – Rel. Min. Celso de Mello, *Diário da Justiça*, Seção I, 15 set. 1995 – *Ementário STF* nº 1800 01; STF – Inquérito nº 1.504/DF – Rel. Min. Celso de Mello. *Informativo STF* nº 153; *RTJ* 166/785. (Moraes, 2016, p. 478).

<sup>45</sup> STF – Inquérito nº 1.504/DF – Rel. Min. Celso de Mello. *Informativo STF* nº 153. (Moraes, 2016, p. 478).

Dessa forma, a investigação policial não se processa, em função de sua própria natureza, sob o crivo do contraditório, eis que é somente em juízo que se torna plenamente exigível o dever de observância ao postulado da bilateralidade e da instrução criminal contraditória.

**Portanto, não cabe o amplo contraditório em nome do direito de defesa no inquérito policial, que é apenas um levantamento de indícios que poderão instruir ou não denúncia formal que poderá ser recebida ou não pelo Juiz, tornando desnecessária a incidência da imunidade formal processual.**

**Terminadas as investigações**, desde que as medidas pré-processuais de persecução penal tenham sido adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante o próprio Pretório Excelso, **o relator abrirá vistas ao Procurador-Geral da República, nos casos de ação penal pública, para que ofereça denúncia**, se caso for, em quinze dias; ou se o indiciado estiver preso, em cinco dias. No caso de tratar-se de ação penal de iniciativa privada, o relator determinará seja aguardada a iniciativa do ofendido, ou de quem por lei esteja autorizado a oferecer a queixa. (grifos nossos).

Nesse aspecto, há que se diferenciar os momentos processuais: fase investigatória (prévia à acusação) e fase processual propriamente dita, em que se terá, de fato, uma ação penal após o recebimento da denúncia e, conseqüentemente, a figura do réu. Das lições trazidas por Alexandre de Moraes, são vários os extratos pertinentes de destaque. Primeiramente, no que se refere à primeira fase, o autor demonstra que não há de se falar em imunidade parlamentar, haja vista ser um momento destinado a mero procedimento administrativo com vistas à apuração de caráter investigatório. Portanto, o estudo acerca da imunidade formal inicia-se apenas após ter sido concluída a primeira etapa – fase investigatória.

No caso de parlamentares federais, a Procuradoria-Geral da República - PGR poderá, de acordo com o produto do inquérito, no âmbito do STF, oferecer – ou não – a denúncia ao Pretório. Este, por sua vez, poderá receber – ou não – a denúncia oferecida pela PGR. Neste caso, se o STF receber a denúncia, é que o congressista passa a ser considerado réu e, além de existir uma matéria protocolada sob a classificação de “Inquérito”, surge uma nova matéria, classificada como “Ação Penal”, contra o parlamentar. Neste momento, de investigado o parlamentar altera sua condição para réu.

Analisemos, então, algumas análises técnico-jurídicas até que um parlamentar se torne réu. Dentro dos parâmetros de materialidade do fato e indícios suficientes de autoria, há uma primeira decisão de se iniciar uma investigação sobre um parlamentar (algum órgão da Polícia Judiciária); após, o STF decide por aceitar a instauração de Inquérito, no âmbito de sua Corte; em seguida, de posse do produto final das investigações, a PGR decide oferecer a denúncia ao STF; e, por fim, o Pretório Excelso delibera acatando ou não a denúncia, de forma fundamentada. É interessante destacar, sob

a óptica acima, que são várias decisões tomadas por agentes ou órgãos públicos até que um parlamentar seja considerado réu. E dessas decisões, duas são tomadas pela Suprema Corte e uma pelo chefe do Ministério Público da União. Ainda assim, a Casa respectiva poderá sustar o andamento da ação por voto da maioria de seus membros.

Ocorre que, quanto a essa regra – poder de sustar o andamento da ação penal em desfavor de parlamentar – antes da EC 35/01 era ainda mais favorável ao Parlamento. O STF necessitava de autorização da Casa respectiva, por meio de um pedido de licença, para que pudesse instaurar o processo. Neste ponto, explica Moraes (2016, p. 478) que “A imunidade formal processual, alterada pela EC nº 35/01, portanto, não impede o oferecimento da denúncia e seu recebimento pelo Supremo Tribunal Federal.”. Sem o impedimento de oferecimento da denúncia ao STF, o prosseguimento da persecução penal deve-se dar nos termos da Lei 8.038/90.

Essa foi a principal mudança trazida pela aludida Emenda Constitucional. E implicou, na prática, uma grande mudança no número de processos instaurados contra congressistas. Isso porque, para a Suprema Corte, desde a publicação da EC 35/01, “tornou-se prejudicado o pedido de licença pendente de apreciação pela Câmara competente ou sem efeito a sua denegação, se já deliberada, devendo prosseguir o feito do ponto em que paralisado.”<sup>46</sup>.

Nessa esteira, Kuranaka (2002, p. 166) traz alguns dados numéricos para ilustrar o contexto histórico do Congresso Nacional momentos antes da edição da Emenda em exame:

“A propósito disso, há notícia de que as gavetas do Congresso guardam, em alguns casos há mais de uma década, 18 pedidos de licença prévia do Supremo Tribunal Federal, para que sejam abertos processos criminais contra 14 deputados e senadores”.<sup>47</sup>

Segundo o levantamento apresentado em artigo de jornal, entre 1991 e 1999, a Câmara dos Deputados teria recebido 151 pedidos de licença prévia do Supremo Tribunal Federal, tendo, entretanto, concedido apenas duas autorizações: uma em 1991, quanto ao Deputado Jabes Rabelo, e outra em 1997, sobre o ex-Deputado Davi Alves da Silva. Dos restantes 149 pedidos, 62 casos tiveram a licença negada e 87 pedidos não foram analisados antes de os congressistas deixarem de exercer o mandato.

---

<sup>46</sup> STF – INQ 1566 QO / AC, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 18/02/2002.

<sup>47</sup> Referência do autor a matéria da Folha de São Paulo, de 5 de agosto de 2001, p. A-8 (KURANAKA, 2002, p. 166)

Em pesquisa às estatísticas do STF, em seu *website*, Barros (2014, p. 364) também contribui com números a fim de demonstrar, na prática, as mudanças promovidas pela Emenda em comento:

A EC 35/2001, ao tempo em que delimitou as garantias processuais dos parlamentares, permitiu maior agilidade à tramitação dos processos. Foi a partir de então que o STF passou a receber cada vez mais pedidos de investigação contra as autoridades sujeitas à sua jurisdição, entre elas os parlamentares federais. Os números são expressivos: em 2002, tramitavam no STF apenas 13 ações penais, em 2003 já eram 30. No fim de fevereiro de 2013, 164 ações penais originárias e 509 inquéritos compunham o acervo dos ministros da Corte.

Importante, também, trazer à baila o requisito temporal disposto no § 3º do artigo 53, que indica “por crime ocorrido após a diplomação”. Ou seja, o texto constitucional não deixa dúvidas de que o poder de sustação – aplicação da imunidade formal quanto ao processo – da Casa respectiva só tem validade para os crimes ocorridos após a diplomação. Assim, os crimes praticados anteriormente terão suas ações correndo normalmente no órgão originário competente, sem possibilidade de interferência da Casa no intuito de sustar o seu andamento, o que não impede eventual mudança de foro, se for o caso, conforme o § 1º do artigo 53 já comentado.

Outros dois requisitos para se exercer o poder de sustação, também compreendidos no §3º, são: iniciativa de partido político com representação na Casa e deliberação da Casa respectiva do parlamentar réu por maioria absoluta até a decisão final do STF.

Nesse sentido, Guimarães (2010, p. 109) resume:

[...] a possibilidade da Casa sustar o andamento da ação penal. Desde que se façam presentes três requisitos básicos (CRFB, art. 53, § 3º): a) tratar-se de crime ocorrido após a diplomação; b) contar o procedimento sustatório com a iniciativa de partido político nela representado; e c) ter o voto da maioria dos membros da Casa a que pertença o parlamentar processado.

O § 4º, por sua vez, indica o prazo improrrogável de quarenta e cinco dias para que a Casa respectiva analise e delibere sobre o pedido de sustação, a contar do recebimento pela Mesa Diretora. O § 5º traz a regra de suspensão da prescrição. Neste ponto, Moraes (2016, p. 481) observa que “o termo inicial para a suspensão da prescrição coincide com o momento em que a Casa Legislativa susta o andamento da ação penal; e o termo final para essa suspensão será o término do mandato.”.

Quanto à sustação do processo e à suspensão da prescrição, Moraes (2016, pp. 481-482) explica que, como o texto constitucional anterior à EC 35/01 não previa prazo para deliberação sobre a obrigatória licença prévia da Casa respectiva, em muitos casos não havia deliberação sobre o pedido. A Casa podia negar, conceder imediatamente ou, ainda, protelar a discussão indefinidamente. Previa, porém, que o indeferimento ou a não deliberação suspenderia a prescrição, enquanto durasse o mandato. Com a redação dada pela Emenda, todos os processos que estavam aguardando deliberação da Casa respectiva do parlamentar tiveram encerrado o prazo prescricional, uma vez que o PGR não estaria mais impedido de oferecer a denúncia. De qualquer forma, permaneceu válida a suspensão prescricional anterior<sup>48</sup>.

No caso de a sustação da ação penal ocorrer em situação de concurso de agentes, a jurisprudência do STF posiciona-se no sentido de se apartarem os autos, não podendo o coagente, que não parlamentar, ter também tal proteção de caráter personalíssimo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de autorizar a separação do processo penal condenatório, com fundamento no art. 80 do CPP, sempre que, havendo diversos denunciados – e sendo um deles membro do Congresso Nacional –, a Casa legislativa a que este pertence deixar de conceder autorização ou abster-se de qualquer deliberação sobre o pedido de licença, impedindo, desse modo, com sensível prejuízo ao interesse da Justiça e à apuração da verdade real, o regular prosseguimento da "persecutio criminis". A separação do processo, ordenada em razão da existência de motivo relevante, permitirá que a ação penal tenha curso, perante órgão judiciário competente, contra aqueles que não possuem a garantia da imunidade parlamentar e nem dispõem, "ratione muneris", da prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal.<sup>49</sup>

Questão controvertida e intrigante é se, no caso de mandatos consecutivos, o parlamentar poderia se valer da imunidade prevista no § 3º do art. 53. Ou seja, a suspensão do processo pode ocorrer somente se o crime for praticado após a diplomação do mandato atual? Ou, de outro modo, a regra vale também para mandatos futuros de eventuais reeleições? Ainda no mesmo sentido, é possível prorrogar o benefício da sustação para além de um mandato? Nessa esteira, a Suprema Corte se pronunciou na Ação Cautelar 700/RO pela impossibilidade de se estender tal prerrogativa aos eventuais e sucessivos mandatos. Parece predominar no julgado a atualidade do mandato, ou seja, a expressão “crime ocorrido após a diplomação” (art. 53, §3º) e “enquanto durar o mandato” (art. 53, §5º) serem marcos

<sup>48</sup> STF – AP 361 AgR / SC, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 30/03/2006.

<sup>49</sup> STF – INQ 736 QO / MS, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 28/09/1995.

temporais do mandato específico em que o parlamentar detém a prerrogativa da sustação processual. Em sede de liminar, o Relator Ministro Carlos Ayres Britto, assim decidiu:

DECISÃO: Vistos, etc. Trata-se de ação cautelar proposta por Marcos Antônio Donadon, Deputado estadual rondoniano, com o objetivo de imprimir efeito suspensivo ao RE 429.167.[...] 3. Ao oferecer a denúncia, em junho de 1999, o Procurador-Geral de Justiça solicitou autorização da mesma Assembléia para abertura do processo. Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional 35/2001, que alterou a redação do art. 53 da Magna Carta, essa providência (licença da Assembléia) se tornou desnecessária e, em consequência, a denúncia foi recebida. 4. Ato contínuo, o processo foi suspenso, na forma do novel § 3º do art. 53 da Lex Legum. Inconformado, agravou regimentalmente o Procurador-Geral, com o argumento de que todos os crimes foram cometidos antes da diplomação do réu, razão pela qual não poderia ele beneficiar-se da chamada imunidade processual. 5. Essa tese ---- acrescento eu ---- foi acatada pelo Tribunal de Justiça, dando ensejo ao recurso extraordinário acima referido, cujos autos se encontram na Procuradoria-Geral da República. 6. [...] 11. Resta a aparência do bom direito, a ser extraída da dicção do art. 53, § 3º, da Carta de Outubro, que tem o seguinte teor: “Art. 53... § 3º Recebida a denúncia contra Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.” 12. Ora, não me cabe fazer nenhum prejulgamento de mérito, neste passo. Mas a primeira leitura que se faz do texto acima transcrito traz a idéia de que **a diplomação, no caso, é aquela que deu origem ao mandato atual do parlamentar, numa relação de causa e consequência. Mandatos anteriores resultaram de diplomações que já exauriram seus efeitos. Assim, fica difícil, à primeira vista, projetar a imunidade processual de uma investidura para outra, transitando-se no tempo sem respeitar os marcos fixados por duas manifestações distintas da vontade popular. Afinal, um mandato não é continuação do outro.** 13. Por isso é que a tese do recorrente merece maior reflexão, a ser feita oportunamente nos autos do recurso extraordinário, se ultrapassada a fase do conhecimento. [...] 15. Ante o exposto, indefiro o requerimento de liminar e determino a abertura de vista à ilustrada Procuradoria-Geral da República. (grifo nosso).

Em seguida, decidiu a Primeira Turma no mesmo sentido do Relator:

A **Turma** conheceu do agravo regimental na ação cautelar, mas lhe **negou provimento, nos termos do voto do Relator. Unânime.**

[...]

O Supremo Tribunal Federal, em várias oportunidades, firmou o entendimento de que a Emenda Constitucional nº 35, publicada em 21.12.2001, tem aplicabilidade imediata, por referir-se a imunidade processual, apta a alcançar as situações em curso. Referida emenda “suprimiu, para efeito de prosseguimento da *persecutio criminis*, a necessidade de licença parlamentar, **distinguindo, ainda, entre delitos ocorridos antes e após a diplomação, para admitir, somente quanto a estes últimos, a possibilidade de suspensão do curso da ação penal**” (Inq. 1.637, Ministro Celso de Mello). **Em face desta orientação, carece de plausibilidade jurídica, para o fim de atribuir-se efeito suspensivo a recurso extraordinário, a tese de que a norma inscrita no atual § 3º do art. 53 da Magna Carta se aplica também a crimes ocorridos após a diplomação de mandatos pretéritos.** Agravo regimental desprovido. (grifos nossos).

#### **4. A IMUNIDADE FORMAL E A REALIDADE ATUAL NO BRASIL: ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS E DE DADOS NUMÉRICOS**

O presente capítulo será destinado à análise de alguns casos marcantes do cenário brasileiro e números que foram possíveis de serem resgatados por meio de levantamento de dados secundários sobre processos envolvendo parlamentares. A finalidade, assim, será analisar se a situação atual diagnosticada indica impunidade ou não dos parlamentares.

Para desenvolver a análise apresentada, o capítulo foi dividido em três partes relativas às proteções parlamentares. Como já informado, o núcleo central do trabalho é a imunidade parlamentar formal. Contudo, neste capítulo, uma das três partes será dedicada ao assunto foro privilegiado, por verificar que sua análise se faz fundamental e indissociável da imunidade formal, à luz do problema de pesquisa em exame. As duas outras partes serão dedicadas a cada uma das proteções relativas à imunidade formal: prisão e processo.

Para cada um dos assuntos, o foco será analisar se o regramento vigente implica – ou não – impunidade dos parlamentares. Se os dispositivos constitucionais estão, de fato, protegendo os parlamentares a fim de que eles possam exercer seus mandatos com isenção, liberdade ou, se estão, de alguma forma, indo além de tal finalidade genuína, e protegendo, eventualmente, as pessoas dos congressistas de serem punidas, independentemente de qualquer juízo de valor.

##### **4.1 Foro privilegiado**

A legislação em vigor prevê foro privilegiado não só para os parlamentares federais, mas para diversas outras autoridades, como o presidente da República, o vice-presidente, os ministros de Estado, os parlamentares em geral, prefeitos, governadores, juízes e membros do Ministério Público.

O foro especial por prerrogativa de função foi concebido no intuito de proteger o exercício da função pública, sem que haja eventuais perseguições políticas, garantindo assim maior independência nos julgamentos.

De acordo com Fernando da Costa Tourinho Filho (2012, p. 362),

há pessoas que exercem cargos de especial relevância no Estado, e em atenção a esses cargos ou funções que exercem no cenário político-jurídico da nossa Pátria gozam

elas de foro especial, isto é, não serão processados e julgados como qualquer do povo, pelos órgãos comuns, mas pelos órgãos superiores, de instância mais elevada.

Assim dispõe a CF em relação às autoridades que têm foro no STF:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, **os membros do Congresso Nacional**, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999).<sup>50</sup> (grifo nosso).

Neste estudo o que se questiona – especificamente no tocante ao foro privilegiado – é se há alguma relação de seu instituto com eventual impunidade de autoridades parlamentares. De fato, a sua intimidade com a imunidade formal se faz presente em diversas situações. Quando se fala em sustação de processo, por exemplo, aborda-se a própria instauração do processo – e toda fase investigatória que se fez anteriormente – e, nesse sentido, o foro é elementos coadjuvante e essencial no estudo. Por esse motivo, os números e indicadores apresentados a seguir não são específicos deste subcapítulo, mas subsidiam a análise e a conclusão, também, das prerrogativas atinentes à imunidade formal.

A seguir, serão apresentados alguns dados a fim de ilustrar a realidade brasileira. Algumas foram as tentativas de obtenção de dados tanto junto ao STF quanto ao CNJ por meio de solicitações amparadas pela Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527/2011. Como atualmente a maioria das informações estão disponíveis nos próprios portais eletrônicos dos órgãos públicos, as solicitações especificando os filtros de interesse não restaram frutíferas, em sua grande maioria<sup>51</sup>. De qualquer forma, em razão de o tema estar, cada vez mais, em discussão pela própria população e agentes públicos (inclusive pelos próprios magistrados, como se observará adiante), o levantamento de diversos dados

<sup>50</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 15 nov. 2016.

<sup>51</sup> Solicitações junto ao STF sob os números de protocolo 367971 e 368668 e junto ao CNJ sob o nº 178562.

pertinentes e significativos para a presente análise foram obtidos a partir de pesquisa na *internet*.

Segundo matéria veiculada em jornal de grande circulação intitulada “Casos de foro privilegiado se arrastam por até 18 anos”<sup>52</sup> complementada por “STF calcula média de tempo menor para julgamentos de foro privilegiado”<sup>53</sup>, ambas publicadas em 6 de novembro de 2016, atualmente o Supremo conta com um total de 84 ações penais contra 53 parlamentares federais. Ainda, esses processos encontram-se, em média, há 7 anos e 8 meses sem desfecho; 22 (26%) processos estão sem andamento processual há mais de 10 anos e 37 (44%), há mais de 6 anos e 4 processos ultrapassam 15 anos sem decisão final. Assim, além da média temporal sem desfecho informada acima, pode-se afirmar que 59 dos 84 processos (70%) estão há mais de 6 anos sem qualquer movimentação na Corte. A matéria informa que “Para estabelecer o tempo de duração dos casos dos réus no Supremo, a reportagem também considerou a data do início das investigações sobre o político, inclusive antes de chegar à corte.”.

A matéria traz uma média temporal de tramitação em primeira instância como referência. Informa a reportagem, em análise comparativa, que dos 22 casos julgados na Operação Lava Jato<sup>54</sup>, o Juiz Sérgio Moro proferiu sentença em cada um deles com tempo médio de 1 ano e 6 meses<sup>55</sup>. Como marco inicial foi considerada a deflagração da Operação, em março de 2014.

Impende ressaltar que na reportagem destaca-se que o STF utiliza critérios diferentes do jornal para contagem de tempo de tramitação processual, e que considera como marco inicial da ação penal o momento de sua abertura – não compreendendo, assim, toda a fase investigatória anterior. Segundo a matéria, o STF informou que o tempo médio é de 2 anos e 4 meses para se concluir uma ação penal.

---

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1829725-casos-de-foro-privilegiado-se-arrastam-por-ate-18-anos-no-supremo.shtml>> Acesso em 12 nov. 2016.

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1829726-stf-calcula-media-de-tempo-menor-para-julgamentos-de-foro-privilegiado.shtml>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

<sup>54</sup> “A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia.” (Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em 17 nov. 2016).

<sup>55</sup> Destaca-se que na própria reportagem, há duas referências distintas para esse mesmo tempo: 1 ano e 6 meses (ao longo do texto) e 1 ano e 7 meses (na parte inferior da matéria, acompanhada de ilustrações).

Em virtude do longo tempo que se leva para o julgamento das ações ordinárias na Suprema Corte, há maior probabilidade de ocorrer a prescrição. Nesse sentido, a matéria ilustra tal situação com o caso do Deputado Federal Josué Bengtson (PTB – PA), denunciado em junho de 2007 com a prescrição reconhecida em setembro de 2016 pelo STF.

Inobstante a divergência, quando comparado o tempo na primeira instância – casos Lava Jato – com o tempo no STF, conforme os critérios adotados, para ambos os casos o Jornal está utilizando como marco temporal o início das investigações. Nesse sentido utilizamos os tempos mencionados acima para fins de comparação: 7 anos e 8 meses no STF e 1 ano e 6 meses nos casos da Lava Jato, como médias válidas para fins de comparação. Isso significa que a Suprema Corte é cerca de, no mínimo, 5 vezes mais lenta para proferir uma decisão final que os casos apresentados de primeira instância. Destaca-se que o tempo no STF considerou as ações penais em tramitação, mas ainda sem desfecho, por isso, a ressalva de “no mínimo” 5 vezes mais lenta.

A fim de corroborar os dados acima, destaca-se a informação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ,<sup>56</sup> publicado em 2016 – referente ao ano-base 2015, em que apresenta como tempo médio de sentença nos juízos de 1º grau (fase de conhecimento – justiça estadual – média dos estados) 1 ano e 11 meses. A partir desse dado, teríamos que o STF seria, no mínimo, 4 vezes mais lento para preferir sua decisão final.

Mais alguns dados numéricos extraídos da mesma reportagem: de 2007 a outubro de 2016, o STF analisou 180 ações penais; dessas, 25 levaram mais de 5 anos de tramitação e a mais longa pouco mais de 9 anos. De acordo com a matéria, “Em nota à reportagem, a Procuradoria-Geral da República defendeu a rediscussão do foro privilegiado e considera até mesmo sua extinção.”. A Procuradoria informou, ainda, por meio de sua assessoria de imprensa, que

Estima-se que existam hoje cerca de 22 mil pessoas com prerrogativa de foro, o que parece um exagero. A discussão deste tema é fundamental, já que é cada vez mais forte na sociedade a ideia de que o modelo atual leva à impunidade. É preciso repensar o foro por prerrogativa de função, seja com a restrição do privilégio ou, até mesmo, sua extinção.

---

<sup>56</sup>Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/50af097ee373472788dd6c94036e22ab.pdf>>. Acesso em 14 nov. 2016.

A estrutura dessas cortes [referindo-se a tribunais superiores] foi concebida para julgamento de recursos de processos que chegam devidamente instruídos.

O Ministro do STF Luís Roberto Barroso defendeu, em outra matéria do mesmo veículo, Folha de São Paulo<sup>57</sup>, que “É preciso acabar ou reduzir o foro privilegiado, ou reservá-lo apenas a um número pequeno de autoridades. É uma herança aristocrática.”. Complementou justificando que “O foro privilegiado leva geralmente à impunidade porque é demorado.”. O Ministro apresentou alguns números: o prazo médio para o STF receber uma denúncia é de 617 dias (informou, como base de comparação, que, em primeiro grau, um juiz demoraria cerca de 1 semana – 88 vezes mais rápido); havia na data da reportagem 369 inquéritos e 102 ações penais contra parlamentares na Suprema Corte. Barroso defendeu a criação de uma vara especial em Brasília para concentrar as ações penais. Por fim, o Ministro realizou outras críticas informando que, no Brasil, é mais fácil prender um menino de 18 anos por 100 gramas de maconha do que um agente público por fraude de milhões.

Em matéria no Valor Econômico<sup>58</sup>, o Ministro Barroso ratificou sua posição, e afirmou que “*Ele é feito para não funcionar*”, em referência ao foro privilegiado. No mesmo dia, em reportagem da Folha<sup>59</sup>, foi destacada a afirmação do Ministro do STF Teori Zavascki no sentido de que a prerrogativa de foro, como está hoje, inclui muitas pessoas e que, portanto, deveria ser reduzida a um número menor, mas que isso cabe ao legislador.

Segundo o Correio Braziliense, em outra notícia<sup>60</sup> sobre o assunto, veiculada em 29 de outubro de 2016, 22 mil pessoas têm o benefício do foro privilegiado no Brasil, sendo, assim, considerado o país com mais autoridades resguardadas pelo foro especial no mundo. Na matéria, Carlos Ayres Britto, ex-ministro do STF, defendeu ser necessário um debate para reduzir a quantidade de pessoas beneficiadas. Destacou que apenas agentes especialíssimos, como chefes de Poderes, membros de tribunais superiores e ministros do STF deveriam continuar com o foro. Na matéria, também foi informado que o tempo para receber uma denúncia criminal chega a ser de 90 vezes maior pelo Supremo quando

<sup>57</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774158-ministro-do-stf-luis-roberto-barroso-quer-fim-do-foro-privilegiado.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2016.

<sup>58</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4754425/para-ministro-barroso-foro-privilegiado-e-feito-para-nao-funcionar>>. Acesso em 13 nov. 2016.

<sup>59</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1825783-teori-defende-reducao-de-foro-privilegiado-mas-nega-impunidade.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2016.

<sup>60</sup> Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/10/29/internas\\_polbraeco,555280/no-brasil-22-mil-pessoas-tem-foro-privilegiado-atualmente.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/10/29/internas_polbraeco,555280/no-brasil-22-mil-pessoas-tem-foro-privilegiado-atualmente.shtml)>. Acesso em 13 nov. 2016.

comparado ao juízo de 1ª instância, informação condizente com a referência “88 vezes mais rápido” supramencionada – 617 dias no Supremo e 7 dias na 1ª instância. De acordo com a notícia, “A morosidade faz com que vários casos prescrevam: de 2013 a 2015, o STF arquivou pelo menos 290 inquéritos. Destes, 63 foram por prescrição, segundo a Revista Congresso em Foco.”.

No Estadão, foi publicada entrevista com o Juiz Sérgio Moro<sup>61</sup>, na qual, em uma das perguntas, o magistrado se posicionou no seguinte sentido:

**Estado** – O sr. defende a extinção do foro privilegiado?

**Moro** – Eu acho que o Supremo tem cumprido um papel muito importante nessa chamada Operação Lava Jato. O ministro, longe de mim querer avaliar o trabalho do Supremo, mas acho que o ministro Teori Zavascki tem feito um trabalho intenso, muito importante e relevante nessa operação. Mas **existem alguns problemas estruturais, saber se o Supremo tem a capacidade, a estrutura suficiente, para atuar em tanto casos criminais**. Quando se cogitou foro privilegiado, **não se imaginava que iriam ter tantas investigações e tantas ações penais contra detentores de foro perante o Supremo Tribunal Federal**. Uma discussão **salutar é saber se isso convém que o sistema permaneça dessa forma**. Eu, particularmente, acho que tem que ter uma abordagem muito pragmática. **Tem o Supremo condições de enfrentar toda essa gama de casos?** Há uma série de dúvidas. Não que o Supremo não seja eficiente, mas **é um número limitado de juízes e é uma estrutura mais limitada para comportar tantos casos**. O Supremo não tem só esse trabalho à frente, tem todos casos constitucionais relevantes e **não pode se transformar, simplesmente, numa Corte criminal**. Na minha opinião, **o ideal seria realmente restringir o foro privilegiado, limitar a um número menor de autoridades, quem sabe, os presidentes dos três Poderes. E retirar esse privilégio, essa prerrogativa, de um bom número de autoridades hoje contempladas**. Acho que seria a melhor solução. (grifos nossos).

Em análise a outros juízes de primeira instância, pesquisa demonstra que há concordância quanto ao tema. A revista Isto É veiculou notícia, em 10 de novembro de 2016<sup>62</sup>, com uma pesquisa que indicou que o fim do foro privilegiado é defendido pela maioria da magistratura federal, 56,6%. E 93% se declararam a favor de alterações no privilégio para crimes comuns. Foram consultados 595 magistrados pela Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE.

<sup>61</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sergio-moro-na-integra-ideal-seria-limitar-o-foro-privilegiado/>>. Acesso em 13 nov. 2016.

<sup>62</sup> Disponível em: <<http://istoe.com.br/56-dos-juizes-federais-querem-fim-do-foro-privilegiado/>>. Acesso em 14 nov. 2016.

Nesse passo, merece destaque matéria do Estadão<sup>63</sup> publicada em 23 de junho de 2014, a qual demonstra que até mesmo dentre os próprios parlamentares há defesa por mudanças no instituto.

Levantamento feito pelo Estado revela que **65% dos líderes e vice-líderes no Congresso são a favor do fim da norma que garante a autoridades o direito de serem julgadas por um tribunal, e não por um juiz de primeira instância.**

Apenas 14% das lideranças se disseram contrárias ao fim do foro especial. Outros 17% informaram não ter ainda posição definida sobre o tema, e um líder defendeu “posição intermediária”. **O Estado ouviu os 18 líderes ou vice-líderes da Câmara dos Deputados e as 17 lideranças do Senado**, questionando-os se são a favor, contra ou não têm posição definida em relação ao fim do foro privilegiado.

Adicionalmente, são pertinentes alguns dados que compõe o Estudo Técnico publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. O Consultor Legislativo Newton Tavares Filho (2016, pp. 23-24) assim conclui, ao final:

Em conclusão, vê-se que o foro especial por prerrogativa de função é um instituto complexo que comporta tanto críticas quanto elogios. **Concretamente**, entretanto, **constata-se que seus resultados têm sido sobretudo deletérios para o regime republicano, impedindo que as autoridades acusadas de delitos sejam responsabilizadas pelos seus atos de forma eficaz e a impunidade seja combatida.** Cabe ao Congresso Nacional equacionar o problema, mediante a apresentação de propostas legislativas que reduzam o número de autoridades beneficiárias do foro especial e agilizem a tramitação dos processos nas altas instâncias judiciárias nacionais. A extinção pura e simples do instituto também não deve ser descartada, em atenção ao princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos.<sup>64</sup> (grifos nossos).

Tavares Filho (2016, pp. 17-18), em referência à declaração do Ministro Celso de Mello<sup>65</sup>, complementa que entre Carta do Império (1824) e a Constituição de 1969 – 145 anos de intervalo, portanto – os congressistas não tiveram prerrogativa de foro, mas nem por isso perderam sua independência e liberdade para legislar, até mesmo contra o sistema em vigor.

De 2001 até agora, o Supremo Tribunal Federal recebeu cerca de 560 casos. **Em 2003, o Tribunal levava em média 277 dias para julgar ações penais contra autoridades detentoras de foro privilegiado. Em 2016, esse prazo ultrapassa 1.200 dias, num aumento de 346%.** Esse quadro é ainda mais agravado quando se tem em conta que **o número de novas ações que chegaram à Corte aumentou em 132%.** Em 2014, o STF, pensando em agilizar esses processos, determinou que estas autoridades

<sup>63</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lideres-no-congresso-defendem-fim-do-foro-privilegiado,1516580>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

<sup>64</sup> Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados publicado em julho de 2016. Título: Foro Privilegiado: Pontos Positivos e Negativos. Autor: Newton Tavares Filho. (Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2016\\_10290\\_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos). Acesso em: 15 nov. 2016).

<sup>65</sup> Referência a matéria jornalística da Folha de São Paulo, de 26/02/2012. “Ministro do STF defende fim do foro privilegiado”. Caderno especial “Transparência”, p. 8.

poderiam ser julgadas pelas Turmas. A medida foi ineficaz: **o prazo aumentou de 1.396 dias, em 2014, para 1.536, em 2015.**(TAVARES FILHO, 2016, p. 20)

Resta demonstrado que há, de fato, mora no andamento processual nas ações penais com competência ordinária na Suprema Corte. Não há argumentos contrários possíveis quanto a este ponto. A morosidade é numérica, objetiva e causa espanto tanto do ponto de vista absoluto (números por si só: 617 dias para receber uma denúncia; 7 anos e 8 meses para julgar – incluído o tempo de investigação) quanto sob a óptica relativa (88 vezes mais lento para receber uma denúncia; mais de 4 vezes mais lento para julgar), quando comparado ao juízo de primeiro grau.

Adicionalmente à morosidade no julgamento, o que, muitas vezes, como demonstrado acima, leva à prescrição, há a sensação popular de não condenação. Formou-se a convicção popular de que foro privilegiado é sinônimo de que não haverá punição. Talvez, uma das razões para tal sentimento seja exatamente a demora do STF para se proferir uma decisão final. E isso, ao mesmo tempo que causa revolta popular, gera interesse em políticos mal-intencionados – ou até mesmo em não políticos, mas apenas criminosos – a se candidatarem, muitas vezes, apenas para ter tal benefício, como seu manto protetor. Neste ponto, vale a pesquisa de Tavares filho (2016, pp. 21-22) que, em referência a duas matérias jornalísticas<sup>66</sup>, informa:

**É eloquente o fato de que apenas em 27 de setembro de 2010, pela primeira vez em toda a sua história mais que centenária, o Supremo Tribunal Federal condenou uma autoridade com foro privilegiado, na Ação Penal nº 516.** O réu, um deputado federal, descontou a contribuição previdenciária do salário de seus empregados, mas não a repassou ao INSS. Além disso, praticou outras fraudes contra a já combatida Previdência Social. A pena: sete anos de reclusão em regime semiaberto. Esse quadro desastroso levou o ex-Ministro da Corte e advogado Maurício Corrêa a afirmar que “se não houver alteração no modelo constitucional das competências do Supremo Tribunal Federal, pode-se afirmar que a mais alta corte de Justiça do país ficará — ou já está — praticamente inviável. Os advogados que nela militam estão padecendo na carne do absurdo congestionamento de processos. Matérias da mais alta relevância não são apreciadas por falta de tempo. Pedidos de vista não são julgados. As partes atormentam os advogados em busca de solução de suas causas que, por sua vez, dependem dos ministros. Sofrem quando têm que pedir preferência para seus feitos. Às vezes quando não compreendidos, passam por inoportunos e inconvenientes. Essa a dura realidade”. **Especialmente quanto aos Deputados Federais e Senadores, o ex-Ministro aponta que “os parlamentares eleitos só podem ser julgados pelo STF. Essa a razão por que todos os processos que envolvem parlamentares federais, quando não instaurados perante o próprio Supremo, são a ele automaticamente remetidos, e só por ele podem ser julgados. Ocorre que, diante do volume de processos e o rito moroso de procedimentos, o deputado ou senador completa o mandato, e seu caso não é julgado. Se não se reelege, perde o foro privilegiado. Nesse caso, retornam os autos à instância**

<sup>66</sup> Correio Braziliense, “O STF condena primeiro parlamentar com foro privilegiado”, 23/06/2011; Correio Braziliense, “Supremo Tribunal Federal, uma corte quase inviável”, 26/08/2007.

**originária. Nesse vai-e-vem, fica o processo fadado à prescrição. É a impunidade”.** (grifos nossos).

Como exemplo do abuso de direito ao foro privilegiado, observa-se um caso emblemático analisado por Suzana de Toledo Barros (2014, pp. 366-367). Neste ponto, vale lembrar o cancelamento da Súmula 394/STF<sup>67</sup>, abordada no primeiro capítulo deste trabalho.

O caso refere-se ao político Ronaldo Cunha Lima. Em 1993, o então Governador da Paraíba foi preso por desferir três tiros contra seu inimigo político – episódio conhecido como caso “Gulliver”, nome do restaurante onde ocorrera a tentativa de homicídio. Não entraremos nos detalhes do caso, mas apenas no que se entende pertinente à presente análise: abuso de direito ao foro privilegiado.

Lima tinha foro no STJ por ser governador e conseguiu relaxamento de sua prisão e, embora denunciado, o processo não pôde ser instaurado em razão de carecer a licença da Assembleia Legislativa (período anterior da EC 35/2001). Entretanto, após a promulgação da Emenda, o STF recebeu a denúncia, em 2002, e, de ofício, transformou o inquérito na Ação Penal 333.

Em 2007, após catorze anos do cometimento do crime, foi concluída a instrução processual e designada a data para julgamento do crime de homicídio tentado. Dias antes da sessão de julgamento, porém, o réu decidiu renunciar ao seu segundo mandato de deputado federal. O relator, Ministro Joaquim Barbosa, levantou, em questão de ordem, a tese do abuso de direito ao foro especial e indicou autêntica fraude processual. Naquela oportunidade, contudo, o Min. Barbosa ficou vencido. Assim, os autos foram remetidos ao tribunal do júri, ainda em 2007. Registra-se, por oportuno, que tanto a vítima como o réu morreram sem que o processo fosse julgado.

Nesse ponto, destaca-se que na Ação Penal 396 / STF, prevaleceria a tese do Ministro Barbosa. A Ministra Cármen Lúcia, em questão de ordem, indicou que a renúncia na véspera de julgamento tinha como fim precípua do réu furta-se da justiça e que não poderia mais prevalecer:

---

<sup>67</sup> A Súmula assegurava que “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.”. Nesse sentido, com seu cancelamento, o STF assentou que “cessado o mandato parlamentar, não subsiste a competência do Tribunal para processar e julgar, originariamente, ação penal contra membro do Congresso Nacional.”.

1. Renúncia de mandato: ato legítimo. Não se presta, porém, a ser utilizada como subterfúgio para deslocamento de competências constitucionalmente definidas, que não podem ser objeto de escolha pessoal. Impossibilidade de ser aproveitada como expediente para impedir o julgamento em tempo à absolvição ou à condenação e, neste caso, à definição de penas. 2. No caso, a renúncia do mandato foi apresentada à Casa Legislativa em 27 de outubro de 2010, véspera do julgamento da presente ação penal pelo Plenário do Supremo Tribunal: pretensões nitidamente incompatíveis com os princípios e as regras constitucionais porque exclui a aplicação da regra de competência deste Supremo Tribunal.<sup>68</sup>

Apesar de não ser tema central do trabalho, iremos, na conclusão, indicar alternativas de se evitar que a impunidade em razão da morosidade – ou até mesmo do não julgamento – se perpetue, como hoje se apresenta.

#### 4.2 Prerrogativa quanto à prisão

Um julgado marcante no STF, quanto à possibilidade de a Casa respectiva do parlamentar resolver sobre a prisão, é o HC 89.417/ RO ocorrido em 2006. No caso, a Corte simplesmente afastou a regra constitucional, em razão – dentre outras questões – de 23 dos 24 membros estarem indiciados em vários inquéritos. A Relatora, Ministra Cármen Lúcia, acompanhada da maioria da Primeira Turma, entendeu que a regra (art. 53, §2º da CF) não poderia ser aplicada de forma isolada do sistema constitucional.

Os elementos contidos nos autos impõem interpretação que considere mais que a regra proibitiva da prisão de parlamentar, isoladamente, como previsto no art. 53, § 2º, da Constituição da República. Há de se buscar interpretação que conduza à aplicação efetiva e eficaz do sistema constitucional como um todo. **A norma constitucional que cuida da imunidade parlamentar e da proibição de prisão do membro de órgão legislativo não pode ser tomada em sua literalidade, menos ainda como regra isolada do sistema constitucional.** Os princípios determinam a interpretação e aplicação corretas da norma, sempre se considerando os fins a que ela se destina. A Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, composta de vinte e quatro deputados, dos quais, vinte e três estão indiciados em diversos inquéritos, afirma **situação excepcional e, por isso, não se há de aplicar a regra constitucional do art. 53, § 2º, da Constituição da República, de forma isolada e insujeita aos princípios fundamentais do sistema jurídico vigente.**<sup>69</sup> (grifos nossos).

Em recente decreto de prisão, expedido pelo Ministro Teori Zavascki, Relator da Ação Cautelar 4039 no STF, em 24 de novembro de 2015, os elementos principiológicos do julgado transcrito acima seriam novamente trazidos à baila e ratificados pelo Excelso. Isso demonstra que a Corte mantém o entendimento firmado em 2006 no sentido de flexibilizar a regra estatuída no art. 53, §2º da CF, em busca de

<sup>68</sup> STF – Pleno, AP 396 / RO – Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão: 28/10/2010.

<sup>69</sup> STF – Primeira Turma, HC 89.417 / RO – Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão: 22/08/2006.

uma interpretação sistêmica da Constituição. Essa ação refere-se ao caso envolvendo a prisão do então Senador Delcídio do Amaral.

Quanto ao §2º, por todo o apresentado no segundo capítulo quanto a esse assunto (prisão), entendemos que o poder dado à Casa legislativa respectiva do parlamentar de “resolver sobre a prisão” é completamente inapropriado. Discordamos, de igual maneira, das excepcionalíssimas situações – quase impossibilidade – de se restringir a liberdade do parlamentar.

Nesse sentido, iremos, na conclusão, propor situação alternativa ao texto constitucional em vigor e justificar tal medida.

### **4.3 Prerrogativa quanto ao processo**

Como exemplo da utilização do poder de sustar o processo por parte do Parlamento (CF, art. 53, §3º), a fim de garantir a procrastinação e obstrução à própria justiça, recorre-se a outro caso emblemático, analisado por Suzana de Toledo Barros (2014, pp. 367-369).

O caso refere-se a delitos envolvendo o então Deputado Federal Natan Donadon. Os fatos delituosos ocorreram entre 1995 e 1998, período que Donadon era servidor da Assembleia Legislativa de Rondônia. Registra-se que a presidência da Casa, à época, estava a cargo de seu irmão, o então deputado estadual Marcos Antônio Donadon.

Em 1999, os dois irmãos e mais cinco pessoas foram denunciados pelo Ministério Público perante o Tribunal de Justiça de Rondônia – TJRO por crimes de quadrilha e peculato. O foro no segundo grau se justificava em razão da prerrogativa de foro de Marcos. A denúncia se baseava em uma fraude de contrato publicitário (sem a correspondente contraprestação dos serviços) junto Câmara Legislativa gerando prejuízo ao erário e locupletamento ilícito na ordem de oito milhões de reais.

Apesar do oferecimento da denúncia, não houve análise do pedido de licença pela Casa legislativa. Assim, em outubro de 2000 foi determinado o desmembramento do processo, garantindo, assim, o prosseguimento da ação em desfavor dos corrêus não parlamentares no juízo de primeiro grau. Pouco tempo após, com a promulgação da EC

35/01 – suprimindo a exigência de licença do parlamento –, novamente o processo voltou ao TJRO e a denúncia foi recebida em 2002 contra todos os acusados.

Em 12 de junho de 2003, a Assembleia decidiu, respaldada pelo §3º do art. 53 c/c § 1º do art. 27<sup>70</sup> da CF, pela sustação do andamento processual contra Marcos Donadon. Como consequência, novamente o processo foi desmembrado, repetindo-se o ocorrera anteriormente.

No caso apresentado, fica evidente o papel da Casa legislativa no sentido de obstruir o julgamento, funcionando como escudo protetor de seu membro. Antes da EC 35/01, a Casa não deliberou sobre o pedido de licença; após a edição da Emenda, a Casa sustou o andamento processual.

De igual maneira, discordamos do regramento vigente no que se refere à possibilidade de sustação do andamento da ação penal pela Casa legislativa do parlamentar. Quanto a esse aspecto, a seguir, na conclusão, iremos propor diretrizes com vistas à modificação do texto constitucional vigente.

---

<sup>70</sup> Este dispositivo aplica algumas regras (inclui imunidade) previstas para os parlamentares federais aos deputados estaduais. Assim dispõe o §1º do art. 27: “Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.”.

## 5. CONCLUSÃO

Inicialmente, voltemos ao problema de pesquisa: em que medida a imunidade formal implica impunidade dos parlamentares? Também pertinente é o resgate do objetivo geral do trabalho, mencionado na introdução: identificar se há relação entre as regras de imunidade formal parlamentar e eventual impunidade destes.

Como visto, apesar de o foro privilegiado não ser parte integrante da imunidade formal, ficou evidente, ao final do terceiro capítulo, que o foro é indissociável da análise das demais prerrogativas da imunidade formal no tocante ao tema impunidade. Em análise do próprio conceito de imunidade formal, foi indicado que, doutrinariamente, a franquia também é conhecida, dentre outras formas, como imunidade processual. Isso porque está diretamente relacionada a questões processuais. Exatamente por essa razão, fica intimamente ligada ao tema foro privilegiado.

De todo o conteúdo apresentado, um fato merece destaque. Há enorme demora para que se julgue parlamentares federais na atualidade. O objetivo de se trazer dados concretos foi exatamente buscar uma análise objetiva quanto à impunidade. Nesse passo, dois indicadores devem ser ressaltados: tempo para se receber a denúncia e tempo de julgamento. Como apresentado, o tempo para se receber uma denúncia no STF chega a ser 88 vezes maior do que na primeira instância; da mesma forma, o tempo de julgamento é, no mínimo<sup>71</sup>, 4 vezes maior do que no juízo de primeiro grau.<sup>72</sup>

Nesse sentido, parece-nos que está absolutamente comprovado que o julgamento dos parlamentares federais tem como característica a mora para que haja uma decisão final, a contar do cometimento de eventual crime. Foi demonstrado, igualmente, que exatamente em virtude dessa demora, há casos de prescrição. Em síntese, o que ocorre é a demora no julgamento ou, até mesmo, o não julgamento (a exemplo da prescrição).

Assim, há um primeiro e evidente motivo que enseja a impunidade: o tempo excessivo para se julgar os parlamentares, sendo considerado, no tempo de julgamento, todo o tempo de investigação e julgamento.

---

<sup>71</sup> Destaca-se que no STF foram consideradas as ações penais em tramitação, mas ainda sem desfecho, por isso, a ressalva de “no mínimo” 4 vezes mais lenta.

<sup>72</sup> Informações detalhadas no subcapítulo 4.1.

Com efeito, é possível responder parcialmente ao problema de pesquisa e ao objetivo geral estipulado: há, sim, impunidade dos parlamentares. Parcialmente, pois ainda não há que se falar na relação da impunidade com a imunidade formal; o que se constatou foi demora processual, seja do inquérito, seja da ação penal.

Além disso, constatou-se que diversos órgãos estatais, autoridades, classes, defendem o fim do foro privilegiado ou, ao menos, alterações em sua previsão, a exemplo (i) da criação de uma vara específica (proposta do Ministro Barroso) e (ii) da redução no número de autoridades contempladas (proposta por diversos agentes públicos). O que se percebe é que a impunidade está nítida aos olhos de todos e, como solução ao fim (ou à redução) da impunidade, estão vislumbrando mudanças na previsão do foro especial por prerrogativa de função.

Consideramos arriscada, contudo, tal abordagem. De forma pragmática, conforme já indicado acima, o problema constatado é a morosidade, a demora para que o STF receba a denúncia e promova sua decisão de mérito. Nesse sentido, o problema da impunidade a ser resolvido, no nosso entendimento, é o tempo de julgamento. Esse é o interesse público na presente questão, que haja julgamento a as consequências decorrentes da decisão judicial. O que se deve pretender, ao buscar a solução, é garantir que haja o julgamento, em primeiro lugar, e que esse se dê em prazo adequado.

Importantíssima tal reflexão, no nosso entendimento, pois a mudança de foro, por si só, pode não resolver o problema.

Passemos à análise da imunidade formal – §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 53 da CF. Com base em todo o exposto, por meio dos argumentos e críticas consignados, entendemos, como os diversos autores mencionados ao longo do trabalho, que tal previsão é descabida para os tempos atuais.

Analisado o contexto em que a *freedom from arrest* surgiu, percebe-se que tal previsão constitucional perdura até hoje, aparentemente, por inércia e comodismo da classe parlamentar, que teria de ser ativa (e não reativa) no sentido de atuar retirando proteção de sua própria classe.

Questiona-se, então, qual o interesse público em haver dispositivos como tais? No segundo capítulo, quando foram apresentadas as hipóteses em que o parlamentar pode ter sua liberdade restrita, restou indubitosa a carência da pertinência da previsão em

uma sociedade que preza pelos princípios republicano, democrático, da igualdade e da supremacia do interesse público.

Além de entendermos que não deve haver obstáculos à prisão do parlamentar, se este for o caso, consideramos inoportuna a previsão de que seus pares poderão decidir se seu aliado ou desafeto político deve, ou não, continuar preso. Vejamos: se um parlamentar é flagrado cometendo um crime hediondo, como ainda poderia sua casa decidir se ele deverá, ou não, continuar preso? Após as informações trazidas neste estudo, ponderamos se os únicos motivos de tais previsões permanecerem no texto constitucional seriam a herança histórica e o desinteresse da classe protegida em promover as mudanças necessárias.

Pareceu-nos pertinente previsão da imunidade formal à época imperial, em que os representantes do povo eram, de forma contínua e ameaçadora, perseguidos pela Coroa. Estamos, contudo, em um contexto histórico e cultural completamente diferente, em que diversos congressistas têm inquérito ou ação penal contra si em curso, conforme demonstrado no trabalho.

Destaca-se que, apesar dos dois casos apresentados como exemplo (subcapítulos 4.2 e 4.3) serem relativos a Parlamentos estaduais, a legislação aplicável ao cenário federal é a mesma, validando, assim, a análise em relação aos congressistas.

Reconhecemos, contudo, o avanço, nesse aspecto, quando comparado com o regramento anterior à EC35/01. Antes, a regra geral era de não haver processos em desfavor dos parlamentares, pois havia a dependência da licença da casa respectiva; atualmente, a regra é que haja processos instaurados e, ainda, no caso de eventual sustação, há a suspensão da prescrição.

Da mesma forma que, atualmente, os cidadãos analisam a então exigência da licença prévia<sup>73</sup> com inconformismo; certamente, em um futuro próximo, em um regramento sem as proteções da imunidade formal, o inconformismo se repetirá ao imaginar como tais prerrogativas permaneceram presentes por tanto tempo nas constituições republicanas.

---

<sup>73</sup> Necessidade de a casa respectiva ter de autorizar a instauração de processo contra parlamentar (situação anterior à EC nº35/01).

Dessa forma, retomando novamente o problema e o objetivo geral do trabalho, é possível responder: sim, há relação direta entre a imunidade formal e a impunidade dos parlamentares; o regramento vigente contribui para que não haja punição. Entretanto, é importante uma ressalva quanto a esse aspecto. As conclusões aqui expostas estão relacionadas à realidade brasileira, o que foi comprovado com a análise de dados numéricos e casos concretos.

Isso porque se tivéssemos casas parlamentares com a grande maioria de seus membros íntegros, de reputação ilibada, sem qualquer inquérito aberto contra si – ou seja, caso os parlamentos fossem exemplos de honestidade, moralidade, ética e respeito ao erário – talvez, normas que delegassem algum poder às casas legislativas para decidir sobre eventual questão em seus processos criminais, poderiam ter outro tipo de repercussão. No caso ilustrativo, é provável que os parlamentares perderiam seus mandatos por falta de decoro antes mesmo de qualquer inquérito em cortes judiciárias. A lógica, dessa forma, seria inversa, o que parece o mais sensato e coerente com um modelo republicano; a própria casa cuidaria de sua reputação e, não, serviria de escudo para defender seus integrantes.

De qualquer forma, por todo o investigado, o que realmente salta aos olhos e indica, como fator crítico, que há impunidade, é o tempo do julgamento no STF. Destarte, retomando a solução que se pretende: garantir que haja o julgamento e que esse se dê em prazo adequado, passemos às diretrizes ao texto constitucional.

Para que seja adotada uma solução efetiva ao problema, defendemos que se deve garantir que haja o julgamento. Nesse sentido, considerando que na primeira instância o tempo médio de recebimento de uma denúncia é de uma semana, ao passo que no STF é de 617 dias, consideramos que o juízo de primeiro grau pode sim ser o mais apropriado para resolver o problema do tempo no recebimento da denúncia.

Em relação ao tempo de julgamento, após a instauração da ação penal, considerando o interesse da sociedade na moralização do Congresso Nacional, deve-se haver uma solução de mesmo sentido, ou seja, a fim de promover celeridade na decisão judicial.

Como diretriz para o enfrentamento deste problema, considerando a necessidade de se promover os debates e todas as análises técnico-jurídicas pertinentes, indaga-se a possibilidade de afastamento do parlamentar no momento em que o inquérito

se transformasse em ação penal. Nesse sentido, caso o juiz entendesse haver materialidade do fato e indícios de autoria suficientes, receberia a denúncia e, nesse momento, na qualidade de réu, o deputado ou o senador estaria suspenso de suas funções parlamentares até que houvesse uma decisão favorável, ainda que em primeiro grau. Destaca-se que o congressista não perderia seu mandato, estaria apenas suspenso de suas atividades, situação que ensejaria a assunção de seu suplente. Assim, o ente federativo não restaria desamparado de seu representante.

Outro ponto de destaque é que, na qualidade de parlamentar em exercício, por todo o demonstrado nos casos concretos, é evidente que o poder de influenciar no processo e de obstruir a justiça é maior do que se afastado do cargo estivesse.

Dessa forma, entendemos que os interesses estariam alinhados para um célere andamento processual, pois, inclusive o réu, na situação apresentada, teria interesse direto na celeridade processual, caso fosse inocente. Caso fosse culpado, eventuais ações a fim de procrastinar o processo se daria, ao menos, sem que o congressista tivesse assento no parlamento.

Diante das diretrizes apresentadas, em respeito à isonomia, o tempo de julgamento seria menor e não haveria réus de processos penais no parlamento brasileiro até que, ao menos em primeiro grau, sobreviesse decisão favorável.

Propugnamos, então, para que haja uma evolução no Direito Constitucional, e sem a intenção de esgotar o tema, o aprofundamento do debate acerca de uma proposta de emenda constitucional no sentido de garantir o julgamento dos parlamentares. Enfatiza-se, por fim, a pertinência de estudos comparados e participação ativa da sociedade nesse processo.

## 6. APÊNDICE A – IMUNIDADES PARLAMENTARES NO DIREITO BRASILEIRO

	<b>IMUNIDADE MATERIAL</b>	<b>IMUNIDADE FORMAL + FORO</b>
<b>1824</b>	Art. 26. Os Membros de cada uma das Camaras são <b>invioláveis pelas opiniões</b> , que proferirem no exercicio das suas funcções.	Art. 27. <b>Nenhum</b> Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, <b>póde ser preso</b> por Autoridade alguma, <b>salvo</b> por ordem da sua respectiva Camara, <b>menos em flagrante delicto de pena capital</b> .  Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado fôr pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, <b>dará conta á sua respectiva Camara, a qual decidirá, se o processo deva continuar</b> , e o Membro ser, ou não suspenso no exercicio das suas funcções.
<b>1891</b>	Art 19 - Os Deputados e Senadores são <b>invioláveis</b> por suas <b>opiniões, palavras e votos</b> no exercicio do mandato.	Art 20 - Os Deputados e Senadores, desde que tiverem recebido diploma até a nova eleição, <b>não</b> poderão ser <b>presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável</b> . Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva para resolver sobre a procedência da acusação, <b>se o acusado não optar pelo julgamento imediato</b> .
<b>1934</b>	Art 31 - Os Deputados são <b>invioláveis</b> por suas <b>opiniões, palavras e votos</b> no exercicio das funcções do mandato.	Art 32 - Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente, <b>não</b> poderão ser <b>processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável</b> . Esta <b>imunidade é extensiva ao suplente imediato</b> do Deputado em exercicio.  § 1º - A prisão em flagrante de crime inafiançável <b>será logo comunicada ao Presidente da Câmara</b> dos Deputados, com a remessa do auto e dos depoimentos tomados, para que ela <b>resolva sobre a sua legitimidade e conveniência e autorize</b> , ou não, a <b>formação da culpa</b> .
<b>1937</b>	Art 43 - <b>Só</b> perante a sua <b>respectiva Câmara responderão</b> os membros do Parlamento nacional pelas <b>opiniões e votos</b> que, emitirem no exercicio de suas funcções; <b>não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime</b> .  Parágrafo único - Em caso de <b>manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social</b> , pode qualquer das Câmaras, por <b>maioria de votos, declarar vago</b> o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.	Art 42 - Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, <b>nenhum</b> dos seus membros <b>poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável</b> .

<p><b>1946</b></p>	<p>Art 44 - Os Deputados e os Senadores são <b>invioláveis</b> no exercício do mandato, por suas <b>opiniões, palavras e votos</b>.</p>	<p>Art 45 - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional <b>não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.</b></p> <p>§ 1º - No caso de <b>flagrante de crime inafiançável</b>, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que <b>resolva sobre a prisão e autorize</b>, ou não, a <b>formação da culpa</b>.</p> <p>§ 2º A Câmara interessada deliberará sempre pelo <b>voto da maioria</b> dos seus membros.</p> <p>§ 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.</p> <p>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.</p>
<p><b>1967</b></p>	<p>Art 34 - Os Deputados e Senadores são <b>invioláveis</b> no exercício de mandato, por suas <b>opiniões, palavras e votos</b>.</p>	<p>§ 1º - Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional <b>não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.</b></p> <p>§ 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, <b>tendo-se como concedida a licença</b> se, nesse prazo, não ocorrer deliberação.</p> <p>§ 3º - No caso de flagrante de <b>crime inafiançável</b>, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por <b>voto secreto, resolva sobre a prisão e autorize</b>, ou não, a <b>formação da culpa</b>.</p>
<p><b>1969</b></p>	<p>Art. 32. Os deputados e senadores são <b>invioláveis</b>, no exercício do mandato, por suas <b>opiniões, palavras e votos, salvo</b> nos casos de <b>injúria, difamação ou calúnia</b>, ou nos previstos na <b>Lei de Segurança Nacional</b>.</p>	<p>§ 1º <b>Durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem</b>, os deputados e senadores <b>não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.</b></p> <p>§ 2º Nos <b>crimes comuns</b>, os <b>deputados e senadores</b> serão submetidos a <b>juízo</b> perante o <b>Supremo Tribunal Federal</b>.</p>
<p><b>EC11 1978</b></p>	<p>Art. 32 - Os deputados e senadores são <b>invioláveis no exercício do mandato</b>, por suas <b>opiniões, palavras e votos</b> salvo no caso de crime contra a <b>Segurança Nacional</b>.</p>	<p>§ 1º - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional <b>não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados, criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.</b></p> <p>§ 2º - Se a Câmara respectiva <b>não se pronunciar</b> sobre o pedido, dentro de 40 (quarenta) dias a contar de seu recebimento, <b>Ter-se-á como concedida a licença.</b></p> <p>§ 3º - No caso de <b>flagrante de crime inafiançável</b>, os autos serão remetidos dentro de 48 (quarenta e oito) horas, a <b>comarca respectiva</b>, para que <b>resolva sobre a prisão e autorize</b> ou não a <b>formação da culpa</b>.</p> <p>§ 4º - Os deputados e senadores serão submetidos a <b>juízo</b> perante o <b>Supremo Tribunal Federal</b>.</p> <p>§ 5º - Nos crimes contra a Segurança Nacional, cujo processo independe licença da respectiva Câmara, poderá o Procurador-Geral da República recebida a denúncia e atenta à gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final, de representação pelo Supremo Tribunal Federal.</p>

<b>EC22 1982</b>	Art. 32 - Os deputados e senadores são <b>invioláveis</b> no exercício do mandato, por suas <b>opiniões, palavras e votos</b> , salvo no caso de <b>crime contra a honra</b> .	<p>§ 1º - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional <b>não</b> poderão ser <b>presos, salvo flagrante de crime inafiançável</b>.</p> <p>§ 2º - No <b>caso de flagrante de crime inafiançável</b>, os autos serão remetidos, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à <b>Câmara respectiva</b>, para que <b>resolva sobre a prisão</b>.</p> <p>§ 3º - Nos <b>crimes comuns</b>, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por <b>maioria absoluta</b>, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, <b>sustar o processo</b>.</p>
<b>1988</b>	Art. 53. Os Deputados e Senadores são <b>invioláveis</b> por suas <b>opiniões, palavras e votos</b> .	<p>1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional <b>não</b> poderão ser <b>presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa</b>.</p> <p>§ 2º - O <b>indeferimento</b> do pedido de <b>licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato</b>.</p> <p>§ 3º - No caso de <b>flagrante de crime inafiançável</b>, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à <b>Casa respectiva</b>, para que, pelo <b>voto secreto da maioria</b> de seus membros, <b>resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa</b>.</p> <p>§ 4º - Os Deputados e Senadores serão submetidos a <b>juízo</b> perante o <b>Supremo Tribunal Federal</b>.</p>
<b>EC35 2001</b>	Art. 53. Os Deputados e Senadores são <b>invioláveis</b> , civil e penalmente, por quaisquer de suas <b>opiniões, palavras e votos</b> .	<p>§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.</p> <p>§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional <b>não</b> poderão ser <b>presos, salvo em flagrante de crime inafiançável</b>. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo <b>voto da maioria</b> de seus membros, <b>resolva sobre a prisão</b>.</p> <p>§ 3º <b>Recebida a denúncia</b> contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o <b>Supremo Tribunal Federal</b> dará <b>ciência à Casa respectiva</b>, que, por <b>iniciativa de partido político nela representado</b> e pelo <b>voto da maioria</b> de seus membros, <b>poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação</b>.</p> <p>§ 4º O <b>pedido de sustação</b> será <b>apreciado</b> pela Casa respectiva no <b>prazo improrrogável de quarenta e cinco dias</b> do seu recebimento pela Mesa Diretora.</p>

## 7. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

BARROS, Suzana de Toledo. Jurisdição Constitucional em Movimento. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (org). Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes. vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUIMARÃES, Abel Balbino. Ensaio sobre as Imunidades Parlamentares. Cuiabá: Janaina, 2010.

HOUAISS, Antônio.; VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

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

MACIEL, Adhemar Ferreira (Coord.), *et al.* Estudos de Direito Constitucional: homenagem ao Prof. Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Jus Podivm, 2016.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TAVARES FILHO, Newton. Foro Privilegiado: Pontos Positivos e Negativos. Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Publicado em julho de 2016. (Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2016\\_10290\\_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos). Acesso em: 15 nov. 2016).

Legislação Federal:

Brasil. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 out. 2016.

Brasil. Constituição 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 20 out. 2016.

Brasil. Constituição 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 20 out. 2016.

Brasil. Constituição 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 20 out. 2016.

Brasil. Constituição 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 20 out. 2016.

Brasil. Constituição 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 20 out. 2016.

Brasil. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em 22 out. 2016.

Brasil. Constituição 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: Acesso em 22 out. 2016.

Brasil. Emenda Constitucional nº 01, 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: 22 out. 2016.

Emenda Constitucional nº 11, de 1978. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)>. Acesso em 22 out. 2016.

Brasil. Emenda Constitucional nº 22, de 1982. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)>. Acesso em 22 out. 2016.

Brasil. 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 out. 2016.

Brasil. Súmula STF nº 394. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1588>>. Acesso em 23 out. 2016.

Brasil. Emenda Constitucional nº 35, de 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm#art1)>. Acesso em: 22 out. 2016.

Brasil. Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2016.

Brasil. Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em 02 nov. 2016.

Brasil. Lei 8.072/1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2016.

Brasil. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em 15 nov. 2016.

Brasil. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em 15 nov. 2016.

Outras referências:

Portal do Jornal Estadão. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sergio-moro-na-integra-ideal-seria-limitar-o-foro-privilegiado/>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

Portal Justitia. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/revistas/z66zz0.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2016.

Portal do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/pos-eleicoes/diplomacao-dos-candidatos-eleitos>>. Acesso em: 27 out. 2016.

Portal do Senado. 212ª Sessão Deliberativa Extraordinária. Excerto das Votações. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124207>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

Portal do Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1829725-casos-de-foro-privilegiado-se-arrastam-por-ate-18-anos-no-supremo.shtml>> Acesso em 12 nov. 2016.

Portal do Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1829726-stf-calcula-media-de-tempo-menor-para-julgamentos-de-foro-privilegiado.shtml>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/50af097ee373472788dd6c94036e22ab.pdf>>. Acesso em 14 nov. 2016.

Portal do Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774158-ministro-do-stf-luis-robotto-barroso-quer-fim-do-foro-privilegiado.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2016.

Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4754425/para-ministro-barroso-foro-privilegiado-e-feito-para-nao-funcionar>>. Acesso em 13 nov. 2016.

Portal do Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1825783-teori-defende-reducao-de-foro-privilegiado-mas-nega-impunidade.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2016.

Portal do Jornal Correio Braziliense. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/10/29/internas\\_polbraeco\\_555280/no-brasil-22-mil-pessoas-tem-foro-privilegiado-atualmente.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/10/29/internas_polbraeco_555280/no-brasil-22-mil-pessoas-tem-foro-privilegiado-atualmente.shtml)>. Acesso em 13 nov. 2016.

Portal do Jornal Estadão. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sergio-moro-na-integra-ideal-seria-limitar-o-foro-privilegiado/>>. Acesso em 13 nov. 2016.

Portal do Jornal Estadão. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lideres-no-congresso-defendem-fim-do-foro-privilegiado,1516580>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

Portal da Revista Ito É. Disponível em: <<http://istoe.com.br/56-dos-juizes-federais-querem-fim-do-foro-privilegiado/>>. Acesso em: 14 nov. 2016.