

IMUNIDADES

* Ubaldo Ribeiro de Mendonça

** Professora Vânia Maria Bemfica Guimarães Pinto Coelho

Resumo

No contexto histórico dos ideais iluministas, surge a necessidade de controlar o poder dos monarcas absolutistas, o que se deu com a separação dos poderes. E para consolidar a independência entre os poderes, desenvolveu-se noções de garantias dos poderes e de seus membros para protegê-los de abusos, interferências e arbítrios dos demais poderes que pudessem prejudicar ou impedir o exercício de suas atribuições. Como o parlamento é o órgão representativo da vontade do povo, necessita de garantias para não se transformar em mero instrumento dos governantes. O Poder Legislativo encontrou na proteção dos seus membros a garantia para o desempenho de suas atividades. Nesse sentido, a Imunidade Parlamentar procura assegurar a tranquilidade necessária para que seus membros possam legislar. O Professor Mauricio Gentil Monteiro (2002) nos explica que “enquanto os demais poderes possuem garantias institucionais que possibilitam aos seus membros o fiel desempenho de suas atribuições, sem interferências indevidas, o poder legislativo é aquinhado com a proteção dos seus membros, eleitos pelo povo para mandatos de representação política nacional, contra eventuais ações dos membros dos demais poderes que lhes possam prejudicar ou impedir o bom exercício das atribuições parlamentares”.

Palavras-chave: independência, parlamento, garantias, proteção, imunidade, tranquilidade, legislar.

1. Introdução

A diplomacia é a arte de conduzir as relações exteriores ou os negócios estrangeiros de um determinado Estado ou outro sujeito de direito internacional.

Geralmente, é empreendida por intermédio de diplomatas de carreira e envolve assuntos de guerra e paz, comércio exterior, promoção cultural, coordenação em organizações internacionais e outros.

Convém distinguir entre diplomacia e política externa - aquela é uma dimensão desta última. A política externa é definida em última análise pela Chefia de Governo de um Estado ou pela alta autoridade política de um sujeito de direito internacional; já a diplomacia pode ser entendida como uma ferramenta dedicada a planejar e executar a política externa, por meio de diplomatas.

As relações diplomáticas são definidas no plano do direito internacional pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), de 1961.

* Acadêmico do 3º ano do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Varginha.

** Professora titular da cadeira de Direito Processual Penal da Faculdade de Direito de Varginha.

Figurativamente, chama-se diplomacia o uso de delicadeza ou finura, ou ainda, astúcia para tratar qualquer negócio.

As Imunidades Parlamentares se distinguem em duas espécies principais, além de possuírem algumas variações atribuídas a situações específicas que constam da norma constitucional, a saber: Imunidade Material; Imunidade Formal; Foro Privilegiado; Testemunho Limitado; "Imunidade Militar"; "Imunidade no Estado de Sítio".

2. Imunidades

2.1. Imunidades diplomáticas

Os chefes de Estado e os representantes de governos estrangeiros estão excluídos da jurisdição criminal dos países em que exercem suas funções. A imunidade estende-se a todos os agentes diplomáticos, ao pessoal técnico e administrativo das representações, aos seus familiares e aos funcionários de organismos internacionais (ONU, OEA, etc).

As sedes diplomáticas (embaixadas, sedes de organismos internacionais, etc) não são consideradas extensão do território estrangeiro, embora sejam invioláveis como garantia aos representantes alienígenas, não podendo, desse modo, ser objeto de busca e apreensão, penhora ou qualquer outra medida constritiva. Tanto assim que a prática de crimes, na sede diplomática, por pessoa alheia à imunidade sujeita o autor à jurisdição do Estado acreditante.

2.2. Imunidades parlamentares

São dispositivos legais que protegem o parlamentar de ser processado por algum crime pela justiça comum. As imunidades parlamentares compõem a "prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade de palavra, no exercício de suas funções, e os protege contra abusos e violações por parte dos outros Poderes constitucionais". Para que o Poder Legislativo, em sua totalidade, e sus membros, individualmente, possam atuar com liberdade e independência.

De forma bastante genérica, podemos dizer que a "Imunidade" é uma prerrogativa do Poder Legislativo, cujo reflexo protege individualmente cada um dos seus membros e que consiste em restringir as possibilidades de acusação, prisão e processo contra parlamentar durante o seu mandato.

Por se tratar de uma prerrogativa da instituição legislativa, de ordem pública, não cabe ao parlamentar aceitá-la ou renunciá-la, vez que não pode ser confundida com um privilégio, este de ordem pessoal.

Nesse sentido, aponta o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002) que as imunidades são prerrogativas, pois atendem ao interesse público, de forma que o parlamentar não pode renunciá-la. Se atendesse ao interesse particular do parlamentar seria um privilégio. Esta prerrogativa tem a finalidade de garantir ampla liberdade de ação no exercício do mandato.

Como se vê, o que se pretende proteger é a função legislativa, de grande importância para a sociedade, que demanda garantias de independência aqueles que a exercem, necessária ao bom desempenho do mandato parlamentar.

2.3. Imunidade material

Também denominada de Imunidade Absoluta ou Real, tem ainda como terminologia mais utilizada a denominação Inviolabilidade, consagrada pela doutrina.

Outro termo corrente, porém controverso, é Irresponsabilidade.

A Inviolabilidade consiste em garantir a total liberdade de expressão, seja por "opiniões, palavras e votos", aos parlamentares, que não podem ser processados nem mesmo com licença de sua Casa Legislativa. Ela abriga atos funcionais diretos e indiretos, ou seja, toda manifestação que tenha relação evidente com o exercício das funções parlamentares.

Celso Ribeiro Bastos (1995) afirma que para incidência da imunidade material são indispensáveis dois quesitos: o fato há de ser praticado no exercício do mandato e haverá de ser passível de materialização por via de opiniões, palavras e votos.

Na esfera dos atos protegidos por esta prerrogativa não estão quaisquer manifestações de interesse notadamente pessoal, ainda que político. Deve-se

analisar cuidadosamente caso a caso, mantendo claro que o que se pretende proteger é o interesse público, critério esse que se justifica pela amplitude de atos de parlamentares, a exemplo de entrevistas, discursos e outras declarações proferidas fora da atividade legislativa.

Damásio de Jesus (2000) nos ensina que a imunidade material concede a seu titular incapacidade penal por razões de ordem política, ao que observa que deve haver o nexo de necessidade entre o exercício do mandato e o fato cometido.

Ressalta-se o fato de que a Imunidade Material é inerente ao cargo e não a pessoa do parlamentar e, portanto, não pode ser renunciada. Apesar de não ignorarem este fato, é comum encontrar parlamentares discursando que "abrem mão" de sua imunidade para poder provar sua inocência, o que na verdade não passa de recurso retórico e político.

2.4. Imunidade processual

Com a promulgação da emenda 35, ocorreram as seguintes mudanças na Imunidade Processual: 1ª) não há mais necessidade de prévia autorização da respectiva Casa Legislativa (Câmara ou Senado) para a instauração do processo criminal contra congressista; 2ª) oferecida a denúncia durante o mandato, o processo criminal poderá ser imediatamente instaurado pelo Supremo Tribunal Federal, que apenas comunicará à Casa Legislativa para que esta, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros (como se vê, exige-se MAIORIA ABSOLUTA), possa, até a decisão final do Supremo Tribunal Federal, decidir pela sustação do andamento da ação; 3ª) se houver sustação do processo criminal por decisão da respectiva Casa Legislativa, ficará suspensa a prescrição, enquanto durar o mandato; 4ª) na hipótese de sustação do andamento do processo pela Casa Legislativa, se houver concurso de agentes com não-parlamentar (co-autoria), o processo deverá ser separado, sendo enviados os autos à Justiça Comum, para que prossiga no processo e julgamento do co-autor não-parlamentar; 5ª) a imunidade processual agora só alcança os crimes praticados APÓS a diplomação (não há mais qualquer imunidade formal em relação a processo por crime praticado ANTES da diplomação, podendo o parlamentar ser julgado normalmente pelo Supremo Tribunal Federal durante o mandato, sem nenhuma

possibilidade de sustação do processo pela Casa Legislativa); 6ª) a imunidade formal não impede a instauração e não possibilita a suspensão do inquérito policial contra o congressista; o inquérito, constituindo mera atividade preparatória da acusação, destinada a subsidiar a atuação do Ministério Público, pode ser instaurado e concluído normalmente, inclusive sem necessidade de contraditório (pois o Supremo Tribunal Federal entende que este só é obrigatório na fase judicial do processo criminal);

2.5. Imunidade prisional

A Emenda Constitucional 35/2001 deu nova redação ao dispositivo constitucional que cuida da imunidade formal relacionada com a prisão do congressista (CF, art. 53, § 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".

Assim, existem apenas DUAS possibilidades de prisão de congressista: A prisão em flagrante de crime inafiançável e a de decisão definitiva de condenação penal. Hipótese interessante é que o congressista não poderá ser preso mesmo sendo devedor voluntário de pensão alimentícia, ou depositário infiel.

2.6. Do foro especial por prerrogativa de função

A constituição também concede aos parlamentares foro especial, ou seja, julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, desde a sua diplomação.

Esta prerrogativa, diferentemente das demais, subsiste ainda que o parlamentar esteja provisoriamente afastado, desde que exercendo outro cargo público que não seja incompatível com a sua condição de parlamentar.

Salvo disposição específica na Constituição de seu Estado, o vereador não desfruta da prerrogativa de foro.

2.7. Prerrogativa de foro de outras autoridades

Consiste na atribuição de competência de certos órgãos superiores da jurisdição para processar e julgar originariamente determinadas pessoas, ocupantes de cargos e funções públicas de especial relevo na estrutura federativa.

O presidente e o vice-presidente da República, após autorização da Câmara dos Deputados, pelo voto de dois terços de seus membros (CF, art. 51, I). Poderão ser processados perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns (CF, art. 102, I, b), e op Senado, pelos crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I)

2.8. Imunidade para servir como testemunha

Façamos uma breve análise do termo “limitado”. Ao contrário do que possa parecer, limitar não significa impedir, mas tão somente restringir, o que é feito através da imposição de determinadas condições.

Em função dessa limitação, é permitido ao parlamentar escolher data e hora convenientes para testemunho em juízo. Entretanto, objetivando a convivência harmoniosa entre os poderes, o parlamentar deve optar por uma ocasião em que haja funcionamento normal do Poder Judiciário.

Sobre outro aspecto, o parlamentar freqüentemente tem acesso, em decorrência das funções que exerce, a informações que de outra maneira não poderia obter. Informações por vezes oficiais e outras decorrentes de contato com pessoas que buscaram auxílio no trato de denúncias, de forma que o parlamentar não pode ser obrigado a manifestar-se sobre essas pessoas nem sobre as informações que tenha recebido em função de seu mandato legislativo.

Mesmo nesses casos, o parlamentar não poderá recusar-se a testemunhar, mas terá seu relato limitado com objetivo de resguardar um bem maior, ou seja, proteger as fontes.

Segundo Capez, o agente diplomático não é obrigado a prestar depoimento como testemunha; só é obrigado a depor sobre fatos relacionados com o exercício de suas funções. Assim, os deputados e senadores não são 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. O doutrinador nos traz ainda que os presidentes do Senado e Câmara poderão, inclusive, optar pelo depoimento escrito.

2.9. Imunidades parlamentares e estado de sítio

Cabe, preliminarmente, esclarecermos o instituto do estado de sítio, tarefa já executada com maestria por Celso Ribeiro Bastos (1995) que o define como uma “medida de emergência, que consiste na cessação temporária das garantias constitucionais” e complementa “mas não os direitos fundamentais em si”.

O texto constitucional mantém as imunidades parlamentares durante o estado de sítio, autorizando a suspensão mediante voto de dois terços da respectiva Casa Legislativa para atos praticados fora do Congresso e incompatíveis com a medida de emergência.

Disso conclui-se que, mesmo decretado o estado de sítio, os parlamentares devem continuar exercendo suas atribuições e, dentre elas, o controle político sobre esse estado de exceção ao direito.

2.10. VIGÊNCIA E RETROATIVIDADE DA EC. Nº 35/2001

A imunidade parlamentar, por ser regra de natureza processual, tem vigência imediata, alcançando os crimes cometidos pelo parlamentar antes de sua entrada em vigor.

2.11. Imunidade penal temporária do presidente da república

Instituída pelo art. 86, § 4º, da CF, impede, durante a vigência do mandato presidencial, a instauração de processo-crime contra o chefe do Executivo. É necessário, no entanto, que os fatos imputados sejam estranhas ao exercício da função, uma vez que, em se tratando de atos *propter officium*, não estará impedida a persecução penal.

3. Conclusão

O Congresso Nacional é a entidade brasileira responsável por exercer o Poder Legislativo na esfera federal. Como um dos Poderes do Estado, compete a ele exercer duas atividades típicas, legislar e fiscalizar os demais poderes, e duas atividades atípicas, administrar e julgar.

O Congresso Nacional é bicameral, sendo composto por duas casas: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Isso ocorre em razão da forma de Estado adotada pelo Brasil: o federalismo. Assim, o Senado representa os Estados-membros, e os seus membros são eleitos pelo sistema majoritário. A Câmara representa o povo, sendo os seus membros eleitos pelo sistema proporcional.

O Congresso se reúne anualmente na Capital Federal, de 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Cada um desses períodos é chamado de período legislativo, sendo o ano conhecido com sessão legislativa. A legislatura é o período de 4 anos no qual o Congresso se reúne. Quando o Congresso se reúne fora dos períodos legislativos é necessário ser feita uma convocação extraordinária.

Os membros do Congresso Nacional, também conhecidos como congressistas ou parlamentares, são os senadores e deputados. Estes são representantes do povo, já aqueles, representam os Estados-membros. Não pode haver qualquer diferença entre a remuneração dos deputados e senadores.

Com a finalidade de garantir a independência do Poder Legislativo, os parlamentares possuem algumas prerrogativas, dentre as quais, encontram-se as imunidades.

A Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, ampliou substancialmente as possibilidades de responsabilização penal de parlamentares, na medida em que alterou o dispositivo da imunidade processual.

Conforme coloca simploriamente Alexandre de Moraes (2002), não há mais necessidade de autorização da respectiva Casa Legislativa para que seja iniciado processo criminal contra parlamentar.

Entretanto, a verdade incontestável é que profundas alterações comportamentais na sociedade e na política brasileira foram e serão acarretadas por essa emenda constitucional.

4. Referências bibliográficas

BASTOS, C. R. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1995.

CAPEZ, F. **Curso de processo penal**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FILHO, M. G. F. **Estado de Direito e Constituição**. São Paulo: saraiva, 2002.

MONTEIRO, M. G. **Direito Constitucional: Sociedade, Política e Economia**. 2002.

Disponível em "http://pt.wikipedia.org/wiki/Imunidade_parlamentar". Acesso dia 04/11/2006.