

A BLINDAGEM PELAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Jorge Alberto Morgado de Carvalho¹

Rodolfo Bastos Combat²

rodolfo.combat@direito.ufjf.br

ÁREA DE CONHECIMENTO: Ciências Sociais e Aplicadas

RESUMO

O assunto foi levantado devido à ideia de impunidade existente sobre parlamentares oriundo do não conhecimento das imunidades pela população e levando-os ao questionamento de porque os parlamentares não são julgados e nem presos e muitas vezes absolvidos. O artigo mostra que estas imunidades não existem para blindar quem tem essa prerrogativa e sim de garantir o desempenho de suas funções evitando assim processos ou bloqueios tendenciosos garantindo o desenvolvimento. Mas estas prerrogativas podem e são utilizadas algumas vezes, ou pelo menos tendem e demonstra isso, como blindagem alterando todo o curso da democracia do país. O objetivo do artigo é analisar e descrever as imunidades existentes no Brasil. No artigo foi utilizada uma pesquisa bibliografia para conceituar e conhecer as imunidades existentes com objetivo de entender como podem ser utilizadas para blindagem. Essas prerrogativas quando utilizadas não para proteger a função exercida, altera todo o curso democrático do país.

PALAVRAS-CHAVES: Imunidades; parlamentares; Constituição Federal.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema as imunidades jurídicas de nossos parlamentares resguardadas pela constituição e a blindagem pelas imunidades parlamentares. Pretende demonstrar a diferença entre as prerrogativas das funções, sejam elas de parlamentares, chefe de Estado, Diplomatas, Consulares, enfim, os políticos do país.

¹Graduando em Direito pela Faculdade Vértix (UNIVERTIX), Pós-Graduando em Conciliação e Mediação de Conflitos pelo Instituto de Ensino (Centro de Mediações), Especialista em Engenharia de Produção pela UNINTER, Graduado em Ciências Contábeis pela UNINTER, Graduado em Gestão Comercial pela UNINTER, Graduado em Processos Gerenciais pela UNINTER. ID Lattes:8401048669234245.

² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF); Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Professor de Direito Constitucional da Faculdade Vértice Univértix – Três Rios.

É importante ressaltar que as imunidades não estão para proteger e sim de garantir o desempenho das funções evitando assim processos tendenciosos e possíveis afastamentos, prejudicando assim o desenvolvimento e a democracia.

A justificativa do tema foi levantada baseada na ideia de impunidade existente sobre parlamentares devido a não conhecimento das imunidades pela população e levando-os a resposta da indagação de porque os parlamentares não são julgados e nem presos e muitas vezes absolvidos.

O objetivo do artigo é analisar e descrever as imunidades existentes no Brasil e decorrer sobre as prerrogativas da função dos políticos do país. Prerrogativas essas muito utilizadas para proteger não só seus mandatos, mas também seus possíveis crimes.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Imunidades diplomáticas

Invocamos o art. 5º CP, onde preserva os tratados e convenções internacionais, estamos diante do princípio da territorialidade, onde define a área de abrangência da lei penal brasileira.

“Art. 5º - Aplica-se a lei brasileira, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido no território nacional. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)”.³

As imunidades diplomáticas pertencem ao ramo do direito público internacional, sendo regulada pelo instrumento internacional que regulam essas imunidades, a Convenção Internacional de Havana, promulgada no Brasil pelo Decreto 18956/29.

As pessoas que gozam da imunidade diplomática se submetem a leis penais dos Estados que representam ficando a salvo da legislação penal e processual pátrias.art.1º.

“Art. 1º O processo penal reger-se-á, em todo o território brasileiro, por este Código, ressalvado:

I - os tratados, as convenções e regras de direito internacional”.⁴

Conforme citado a finalidade da imunidade concedida não é a impunidade e sim a garantia do desempenho de suas funções das missões.

³ CP – Código Penal.

⁴ CPP – Código de Processo Penal.

As imunidades diplomáticas são imunidades absolutas, quaisquer infrações penais, desde que os chefes das missões não sejam nacionais do Estado acreditado⁵. Já sendo brasileiro o chefe da missão, suas imunidades serão relativas, esta restringirá a atos ligados ao exercício de suas funções.

As imunidades diplomatas compreendem a embaixadores e os núncios, representantes do Estado do Vaticano, aos chefes de missões especiais, membros de sua família que com eles convivam, funcionários administrativos, os técnicos e seus familiares, desde que convivam e não tenham residência fixa no Brasil e não sejam brasileiros. Já o pessoal de serviço tem imunidade relativa. Os membros de Organizações Internacionais, como Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA), também gozam das mesmas imunidades e prerrogativas e por fim os chefes de Estados.

Tais privilégios não se estendem a familiares e séquitos de chefes de Estados, mas pelo princípio da reciprocidade, a prática internacional costuma-se fazer.

De acordo com a convenção, o Estado acreditante⁶ poderá renunciar a imunidade de seus agentes, podendo assim ser processados no país acreditado.

Observamos então que existe uma vasta lista de beneficiários resguardados pelos Tratados Internacionais que versa sobre Imunidades Diplomáticas e estes não visam a superproteção de seus membros e sim a garantia do desempenho das funções, podendo ser processado pelo seu país acreditante.

2.2. Imunidades Consulares

As imunidades Consulares pertencem ao ramo do direito público internacional, sendo regulada pelo instrumento internacional que regulam essas imunidades, a Convenção Internacional de Viena, promulgada no Brasil pelo Decreto 56435/65. As imunidades consulares também tipificadas no art. 5º CP e art. 1º. CPP com a finalidade de garantir o desenvolvimento das funções consulares.

Os Cônsules e empregados consulares são administrativos e não agentes diplomáticos e possuem imunidades relativas ao exercício de suas funções, tendo com sua principal função proteger e assistir os cidadãos do seu país que estão em território estrangeiro.

⁵ Estado acreditado é o país em que se encontra.

⁶ Estado acreditante é o país de origem.

Portando, os Cônsules e empregados consulares poderão ser detidos e presos por crimes comuns, desde com decisão judicial em decorrência de crimes comum.

2.3. Imunidades Embaixadas Estrangeiras

“O território de embaixadas estrangeiras, bem como de edifícios consulares, no Brasil, faz parte do nosso território. Os crimes ali cometidos serão, portanto, regidos pela nossa lei penal [...]”.⁷

Conforme citado, não se aplica o princípio da extraterritorialidade nesses locais, portando os sujeitos ativos poderão ser processados desde que não tenham imunidades diplomáticas.

2.4. Imunidades Parlamentares

Os congressistas têm algumas prerrogativas em função do cargo outorgado pela Constituição Federal, às chamadas imunidades, esta irrenunciável e intransferível, com a função de possibilitar aos membros da casa atuar com liberdade e independência.

Como dito, não é permitido a Irrenunciabilidade da imunidade parlamentar, pois a imunidade é uma prerrogativa da função do parlamentar e não um privilégio pessoal, com objetivo não de proteger o indivíduo em si e sim o mandato.

O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do Poder Legislativo, seu real destinatário, em face dos outros poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce. É por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre ela, qualquer poder de disposição. (...) A imunidade parlamentar material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressual. São passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática seja imputável ao exercício do mandato legislativo. A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito,

⁷ STEFAM, André. Direito Penal – Parte Geral.

parlamentar ou extraparlamentar, dessa atuação, desde que exercida *ratione muneris*.⁸

De acordo com MELLO (1991, Inq 510), as imunidades aos parlamentares permitem que atuem com liberdade de opiniões, palavras e votos, garantindo um desempenho de suas funções evitando que sejam alcançados por processos tendenciosos. Vale lembrar que a imunidade deixa de existir caso a ofensa não tenha nexo de implicação recíproca.

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.⁹

As referidas imunidades art.53 CF, divide-se em imunidade material (real ou substantiva) e formal (processual, instrumental ou adjetiva).

A imunidade material prescrita no art. 53 CF caput, é a que garante aos parlamentares federais a inviolabilidade por suas palavras, votos ou opiniões, estamos falando então da cláusula de exclusão da adequação típica, conferindo então o direito de se expressar sem amarras. Essas prerrogativas se externizam desde que há um nexo entre a manifestação, oral ou escrita, e o exercício da atividade parlamentar.

De acordo com STF¹⁰ se posicionou que a imunidade material não é absoluta, permite então abertura de ação penal quando houver abuso das imunidades, como exemplo proferir discurso de ódio.

O parlamentar federal não poderá ser alvo de prisão, seja temporária, preventiva ou decorrente de flagrante delito, mas admite-se seu encarceramento provisório quando houver flagrante por crime inafiançável.

2.5. Imunidades Presidentes, Governadores e Prefeitos.

As imunidades também se estendem ao Chefe de Estado.

Em matéria criminal, o art.86 CF não impede que o Chefe de Estado seja alvo de investigações e processos penais por fatos anteriores a função ou praticados durante o mandato, mas só pode ser responsabilizado por fatos relacionados com o exercício da função, portanto não pode ser responsabilizado por atos estranhos às suas funções.

⁸ Inq 510, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-2-1991, Plenário, DJ de 19-4-1991.

⁹ Brasil - Constituição Federal.

¹⁰ STF – Supremo Tribunal Federal.

Na esfera processual, se houver queixa crime do Chefe de Estado, esse será analisada pela Suprema Corte, em juízo de admissibilidade depois de passar pelo crivo da Câmara dos Deputados.

O Chefe de Estado não poderá ser preso, senão por decisão penal condenatória irrecorrível (art.86, § 3º). Portanto, não poderá ser preso em flagrante delito e não poderá ser alvo de prisão temporária ou preventiva.

Essa imunidade relativa e prisional não se estende a Governadores e Prefeitos. A única prerrogativa que lhes é conferida reside no foro, à medida que Governadores de Estado e DF são processados pelo STJ e Prefeitos pelo TJ.

2.6. Imunidades Parlamentar Estadual

“Os deputados estaduais, por força da Constituição Federal (art. 27, § 1º), também contam com a inviolabilidade civil, administrativa e penal por suas opiniões, palavras e votos, desde que relacionadas com o exercício de seu mandato”.¹¹

Conforme citação e igualmente aos parlamentares federais, o parlamentar estadual também pode atuar com liberdade de opiniões, palavras e votos, garantindo um desempenho de suas funções evitando que sejam alcançados por processos tendenciosos.

Esses parlamentares têm prerrogativa de foro, tendo a casa julgadora o Tribunal de Justiça local, tem imunidade prisional, somente poderão ser presos em flagrante por delito inafiançável e imunidade processual, uma vez recebida pelo Tribunal de Justiça a queixa-crime, este dará ciência à Assembleia Legislativa, que poderá pelo voto da maioria absoluta de seus membros, sustar o andamento da ação, suspendendo-se a fluência do prazo prescricional.

2.7. Imunidades Parlamentares Vereadores

O art. 29, VIII, da CF garante aos vereadores somente a imunidade material, de tal modo que são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Claro que essas prerrogativas estão relacionadas ao mandato e nos limites territoriais do Município.

Os vereadores não possuem imunidade formal, em relação à prisão e processo.

¹¹ STEFAM, André, 2016.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa descritiva, realizada no período de agosto a setembro de 2020, com o objetivo de descrever as imunidades existentes e como nossos parlamentares são blindados por elas.

Nesse caso, a base de estudos foi à pesquisa bibliográfica, utilizando livros e artigos direcionados em duas bases de dados.

4. RESULTADO E DISCUSSÕES

4.1. A Blindagem

A democracia repousa-se sobre a soberania popular, onde o povo é a única fonte do poder, que tem de regra que todo o poder emana do povo e a participação direta ou indireta do povo no poder, para que se expresse a vontade popular.

Temos então a democracia representativa, onde é desenvolvida a cidadania e questões de representatividade. Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, onde o povo escolhe seus representantes das casas, por meio da eleição. Essa eleição gera a favor do eleito o mandato político representativo, o servidor eletivo, onde ganham as prerrogativas do cargo, as *imunidades*.

Com o advento da democracia, a cada dia uma soma maior de pessoas interfere na vida política do País, através das redes sociais, temos recentemente com maior peso, perto da eleição, seja através de *'fake news'* ou postagem de defesa de suas ideologias políticas, e o faz através do uso e gozo dos direitos políticos. Tais direitos implicam em um conjunto de regras que possibilita a participação dos cidadãos (eleitores) na distribuição do poder no Estado.

Chegamos então ao ponto, os parlamentares utilizam suas imunidades a favor de si, claro que não devemos generalizar, mas vivenciamos isso.

Já vivenciamos quando o filho de diplomata saiu impune por dirigir bêbado, mesmo notificando o estado acreditante sobre o ocorrido, acaba abafado o caso, em talvez uma conversa de que foi somente esse episódio e que não acontecerá novamente, mas, e o povo? Então se pensarmos nesse ponto sobre o princípio da isonomia, a imunidade já faz uma diferença de quem tem essa prerrogativa. Teve outro caso interessante de um vereador fazendo uma suposta fiscalização em um hospital e quando chegam os guardas municipais ele se apresenta e fala que é

vereador e que é imune e não pode ser preso, como o guarda municipal não conhece a CF ele recua e aceita, mas vimos que no caso do vereador, só tem imunidades material e não formal, pode ser preso e processado.

Com a imunidade material e formal, muitos parlamentares utilizando de verbas partidárias, que facilita sua reeleição, conseguem prorrogar suas imunidades ora como deputado, ora como senador e com isso não é julgado até o crime prescrever ou mudarem a lei, pois a mesma está na mão deles.

Abaixo temos imunidades parlamentares de alguns países com intuito informativo.

Portugal: Protege voto e opiniões. Proíbe prisão por crimes cuja pena seja inferior a três anos, exceto para casos de flagrante delito. Em caso de processo, a Assembleia de Deputados decide sobre a suspensão do mandato.

Espanha: Protege as opiniões manifestadas no exercício da função e só autoriza prisão em caso de flagrante delito. Os parlamentares só podem ser processados se houver autorização da Câmara respectiva e há foro especial (a Sala Penal do Tribunal Supremo).

França: Protege opiniões e votos decorrentes do exercício da função e proíbe prisão sem prévia autorização da Mesa da Câmara a que pertencer, exceto em flagrante delito, mas somente durante o período das sessões. Fora desse período, os parlamentares podem ser detidos, mas a Câmara tem a prerrogativa de suspender a prisão.

Itália: Protege votos e opiniões e nega autorização prévia para processo penal contra deputados e senadores, exceto para casos de flagrante delito. Os detalhes da imunidade são definidos em lei ordinária.

Argentina: Protege votos e opiniões e proíbe processo penal, exceto para casos de flagrante na execução de crimes graves. A câmara respectiva precisa ser informada do fato. Para instauração de processos por crimes de outra natureza, é necessária autorização de dois terços dos votos de cada casa parlamentar.

Inglaterra: Protege exclusivamente a atividade relacionada com o Parlamento.

Estados Unidos: Protege somente discursos e debates e proíbe prisão durante as sessões e nos percursos de ida e volta delas. A exceção fica por conta de crime de traição, crime comum ou perturbação da ordem pública.¹²

Dessa forma, pode-se observar que se trata de um instituto jurídico-político utilizado em diferentes ordenamentos jurídicos.

¹² SENADO FEDERAL, 2001.

5. CONCLUSÃO

Conforme o presente estudo foi possível observar as variedades de imunidades existentes no ordenamento do país, estas não visam a superproteção de seus membros e sim a garantia do desempenho das funções, sejam imunidades diplomáticas, consulares, deputados, senadores, prefeitos, vereadores e governadores.

Notamos que os Diplomatas têm imunidades formais e materiais e dependendo de sua nacionalidade essa pode ser absoluta ou relativa. Já os Consulares têm imunidades relativas.

Os parlamentares têm prerrogativas do cargo e são irrenunciáveis e intransferíveis, e permitem que atuem com liberdade de opiniões, palavras e votos, garantindo um desempenho de suas funções evitando que sejam alcançados por processos tendenciosos. Vale lembrar que a imunidade deixa de existir caso a ofensa não tenha nexo de implicação recíproca. A imunidade material não é absoluta, permite então abertura de ação penal quando houver abuso, como exemplo proferir discurso de ódio.

O parlamentar federal não poderá ser alvo de prisão, seja temporária, preventiva ou decorrente de flagrante delito, mas admite-se seu encarceramento provisório quando houver flagrante por crime inafiançável.

As imunidades dos parlamentares também se estendem ao Chefe de Estado e este não poderá ser preso, senão por decisão penal condenatória irrecorrível.

Os deputados estaduais como os vereadores, também contam com a inviolabilidade civil, administrativa e penal por suas opiniões, palavras e votos, desde que relacionadas com o exercício de seu mandato.

Portanto, pode-se dizer que o artigo nos mostrou as diversas prerrogativas das funções políticas e que a finalidade da imunidade não é a impunidade e sim a garantia do desempenho de suas funções, mas mesmo para garantia do desempenho da função não evita que sejam utilizadas para proteção de algum ato considerado ilícito.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei 3.689, de 03 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3689-3-outubro-1941-322206-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ESTEFAM André; GONÇALVES Victor. Coordenador Pedro Lenza. **Direito Penal** Parte Geral. 5ª. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

GRECO Rogério. **Curso de Direito Penal** Parte Especial. 14ª. Ed. Niterói RJ: Editora Impetus, 2017.

SENADO FEDERAL. **A imunidade parlamentar na Constituição de outros países**. 2001. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2001/11/09/a-imunidade-parlamentar-na-constituicao-de-outros-paises>. Acesso em: 01 nov. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inq 510, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 1º-2-1991, Plenário, DJ de 19-4-1991. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/752262/inquerito-inq-510-df>. Acesso em: 01 nov. 2020.