

A nova inviolabilidade parlamentar

Um estudo de sua construção jurisprudencial no Brasil

DÁ FILIPE SANTOS DE ABREU

Resumo: Este artigo pretende apresentar as sucessivas transformações jurisprudenciais que sofreu o instituto da inviolabilidade parlamentar no Brasil, com base nas decisões do Supremo Tribunal Federal, e o que esse instituto representa atualmente no País. Para isso, apresentamos o contexto histórico em que surgiram as chamadas “imunidades parlamentares”, remontadas à Revolução Francesa e ao *Bill of Rights* inglês, e discorremos acerca de suas duas modalidades: a “inviolabilidade” e a “irresponsabilidade”. Em seguida, é traçada a evolução histórica dessas garantias ao longo das diversas Constituições brasileiras, chegando ao regramento da matéria no art. 52 da Constituição de 1988. Com base nesse arcabouço, comentamos as sucessivas interpretações realizadas pelo Supremo Tribunal Federal a partir de 2006, que ampliaram os poderes da Corte para determinar medidas cautelares penais contra parlamentares, e apresentamos o que chamamos de “nova inviolabilidade parlamentar”, fruto da sua jurisprudência.

Palavras-chave: Direito constitucional parlamentar. Prerrogativas parlamentares. Imunidade processual parlamentar.

The new freedom from arrest: an study of its jurisprudential construction in Brazil

Abstract: This article aims to present the successive jurisprudential transformations that happened to the parliamentary freedom from arrest in Brazil, caused by decisions of the Supremo Tribunal Federal, and what actually means this guarantee in our country. To reach this purpose, we start with the historical context in which appeared the so called “parliamentary immunities”, back to French Revolution and the English Bill of Rights, and we talk about its two categories: the “freedom from arrest” and the “freedom of speech”. After that, we draw the historical evolution of these guarantees over the Brazilians constitutions until its regulation on the

Recebido em 9/5/19
Aprovado em 14/6/19

article 52 of the 1988 Constitution. From this framework, we comment the successive interpretations made by the Supremo Tribunal Federal from 2006, which successively enlarged the powers of the court to determine criminal measures against members of parliament, and we show what we call “new freedom from arrest”, which is a result of the STF’s jurisprudence.

Keywords: Parliamentary constitutional law. Parliamentary privileges. Freedom from arrest.

Introdução

O art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2017a]) estatui que “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Contudo, o cenário político e institucional brasileiro tem sido instável nos últimos anos, com recorrentes confrontos entre esses Poderes – desembocando no *impeachment* da presidente da República e no afastamento (com posterior cassação de mandato) do presidente da Câmara dos Deputados.

Em particular, as relações entre o Parlamento e o Poder Judiciário, no Brasil, passam por constantes tensões e choques, por vezes com enfrentamentos entre os dois Poderes – como no caso em que o então presidente do Senado, Renan Calheiros, se recusou a receber intimação de decisão monocrática que determinava seu afastamento da presidência da Casa (LIMA, 2016). Ademais, diversos membros do Poder Legislativo têm sofrido sérias acusações de corrupção, o que enfraquece a imagem institucional e acentua a crise brasileira. Nesse cenário político e institucional de desarmonia (para ficarmos no eufemismo), a determinação do alcance das imunidades parlamentares é mais um cenário de embate entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Congresso Nacional, no qual o STF tem o poder de interpretar os textos constitucionais relativos a essas garantias, mas precisa fazê-lo do modo mais “racional” e “técnico” possível, para esquivar-se de mais acusações de “ingerência” ou “desprezo” em relação ao Legislativo.

Nesse contexto, este artigo pretende discutir a evolução pela qual passou o instituto da “inviolabilidade”, também chamado de “imunidade formal”, por meio de sucessivas decisões do STF que ampliaram os poderes da Corte em relação aos parlamentares. Além de traçarmos uma “linha evolutiva” do instituto, pretendemos mostrar a incipiente discussão

sobre a necessidade de sua existência. Para isso, trabalharemos com os estudos de Guérin-Bargues (c2011) e Hardt (2013), autores europeus que recentemente publicaram teses nas quais discutem a natureza e os fundamentos das imunidades parlamentares em seus países (França e Holanda, respectivamente), inclusive para questionar se persistem os motivos que levaram à criação de tais institutos.

Pretendemos, inicialmente, explicar o contexto histórico em que essas garantias surgiram, suas diferentes modalidades e como foram recepcionadas no Brasil, com um panorama histórico que vai da Constituição imperial de 1824 (IMPERIO DO BRAZIL, [1834]) até a CRFB. Como toda categoria jurídica, elas também são modelos de organização do mundo. Embora sejam criações autônomas que não têm laço obrigatório algum com a realidade, sua existência modela os comportamentos e percepções dos sujeitos (HESPANHA, 2018, p. 6). Daí a necessidade de investigar o arcabouço teórico e histórico que as conformou nos últimos três séculos. O objetivo é situá-las no contexto histórico e social no qual foram criadas e desenvolvidas, sempre com um olhar crítico para as funções que exerceram em períodos diversos, para com isso colocar o leitor a par do contexto em que esses dogmas foram discutidos no STF e das influências teóricas e conceituais sobre a Corte.

Após a apresentação e a discussão histórica, discorreremos sobre cinco processos fundamentais na conformação desta categoria jurídica, na ordem cronológica em que decididos: o *Habeas Corpus* (HC) nº 89.417 (BRASIL, 2006), no qual o STF confirmou decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que afastara a aplicação da inviolabilidade parlamentar para manter preso o então presidente da Assembleia Legislativa de Rondônia; a Ação Cautelar (AC) nº 4.039/DF (BRASIL, 2015), na qual o ministro Teori Zavascki monocraticamente determinou a prisão preventiva do então senador Delcídio do Amaral; a AC nº 4.070/DF (BRASIL, 2016b), na qual o plenário da Corte referendou decisão monocrática do ministro Teori Zavascki e afastou cautelarmente do mandato o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha; a AC nº 4.327/DF (BRASIL, 2017c), em que a Segunda Turma do STF, em julgamento de agravo regimental de autoria da Procuradoria-Geral da República (PGR), afastou cautelarmente do mandato o senador Aécio Neves e impôs outras medidas cautelares diversas da prisão; e, por último, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.526 (BRASIL, 2017b), na qual o plenário do STF assentou os limites da inviolabilidade parlamentar e as possibilidades de ação dessa Corte na condução de processos penais contra membros do Parlamento.

Ao final do artigo, pretendemos expor a “nova inviolabilidade parlamentar” no Brasil e mostrar como foi construída ao longo do tempo.

1 As funções clássicas das imunidades parlamentares: diminuir a ingerência do rei sobre o Parlamento

A depender do país que se observe, as garantias destinadas ao Parlamento recebem diferentes denominações: privilégios, prerrogativas ou imunidades (FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, 1977, p. 207). O que as caracteriza é sua natureza jurídica derogatória do direito comum, porque a incidência dessas previsões afasta a legislação aplicável aos demais cidadãos.

A ideia difundida por trás das prerrogativas é assegurar a independência do Legislativo frente aos outros Poderes do Estado e o exercício do mandato sem entraves. Durante o Antigo Regime, além da soberania atribuída ao rei, o Poder Judiciário agia como *longa manus* deste, sendo costumeiro que inimigos políticos e opositores fossem processados e presos como forma de silenciamento. Na Revolução Francesa, a Assembleia Nacional declarou a inviolabilidade (*inviolabilité*) e a irresponsabilidade (*irresponsabilité*) como garantias para a separação dos Poderes e da independência do Legislativo, em constante conflito com o Executivo e o Judiciário (FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, 1977, p. 209).

Outro pressuposto para sua criação é a assunção, pelo Parlamento, da função de representante exclusivo da nação soberana (FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, 1977, p. 209). Se antes o Estado era o rei, agora o Estado é o Parlamento, e a vontade do povo não pode ser suprimida pelo uso do aparato governamental ou judicial.

Tradicionalmente, temos duas espécies de imunidades parlamentares: a imunidade formal, chamada em francês de *inviolabilité* e em inglês, de *freedom from arrest*; e a imunidade material,

em francês chamada *irresponsabilité* e em inglês, *freedom of speech*. Neste trabalho, chamaremos a imunidade material de irresponsabilidade e a imunidade formal (ou processual) denominaremos inviolabilidade.

É consenso doutrinário que a imunidade material garante ao parlamentar não ser processado, perseguido ou molestado, no exercício de seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos (VELOSO, 1986, p. 148). Seu objetivo é proteger a liberdade de expressão da função parlamentar, como modo de fortalecer o Poder Legislativo; além disso, ela decorreria diretamente do exercício do mandato parlamentar (VELOSO, 1986, p. 148-151). A proteção não se estenderia às palavras, opiniões e votos emitidos fora do exercício do mandato.

O alcance e efeitos dessa modalidade de garantia são descritos por Russomano (1984, p. 244-245) nos seguintes termos:

A imunidade de direito constitucional material enlaça todos os atos peculiares à função legislativa, desde que praticados no exercício da mesma. Estende-se no tempo. Sem solução de continuidade. Persiste, mesmo quando o mandato finda. Em síntese – é perpétua.

Daí fluem efeitos jurídicos relevantes. O parlamentar torna-se intocável a qualquer processo. Apresenta-se inviolável, tanto na dimensão civil quanto na penal. Há, tornando o mesmo, barreira de ordem pública.

Por outro lado, a imunidade formal caracteriza-se, em sua origem francesa, pela impossibilidade de o parlamentar sofrer processo ou prisão penal sem autorização da Casa legislativa da qual é membro – exceto no caso de flagrante delito, quando a prisão deve ser imediatamente submetida ao crivo do Parlamento.

Para descrever parte de suas características, mais uma vez citamos Russomano (1984, p. 245):

A imunidade de direito constitucional processual ou formal, a seu turno, é mais restrita, no sentido de que apenas retarda uma variante de processo: o penal – a exemplo do que se passa em França e em nosso país –, o civil – de acordo com o que sucede na Inglaterra e nos Estados Unidos da América. Consequentemente, acha-se sublinhada pela temporariedade. Extinto o mandato, há condições de dinamizar-se o processo.

Há muitas diferenças entre essa prerrogativa e a anterior. Uma delas: a imunidade material é irrenunciável e irrevogável, ao passo que a imunidade formal pode ser retirada a critério da Casa Legislativa. Outra: inviolabilidade é temporária e está adstrita ao mandato, findo o qual o processo volta a seguir seu curso natural, sem quaisquer resquícios de amarras de ordem processual devido à condição do réu de ex-deputado ou ex-senador. Por sua vez, a irresponsabilidade é permanente: vai além do mandato, porque os atos por ela protegidos não poderão tornar-se objeto de persecução penal posterior.

Enquanto a irresponsabilidade abrange atos decorrentes do exercício parlamentar, a inviolabilidade incide em atos externos ao exercício do mandato; ela impede a *persecutio criminis* decorrente de fatos estranhos ao mandato, porque as condutas decorrentes do exercício do mandato (injúria, difamação, calúnia) sequer se caracterizam como crime. Em razão da característica acima, Fernández-Miranda Campoamor (1977, p. 210, tradução nossa) chega a afirmar que a imunidade processual seria acessória à imunidade material, porque, “se esta pretende proteger diretamente a livre formação da vontade do Parlamento, aquela intenta que a pretensão não seja frustrada por detenções arbitrárias de alguns dos seus membros”¹. Eis a suposta razão de ser

¹No original: “Si ésta pretende proteger directamente la libre formación de la voluntad del Parlamento, aquélla intenta que la pretensión no se frustre por detenciones arbitrarias de alguno de sus miembros”.

da imunidade processual, amplamente difundida em parte da doutrina nacional e internacional: impedir que a coação indireta, exercida por meio de prisão e persecução criminal de membros do Congresso, influa na sua composição e em suas votações. Por esse motivo, dá-se à Casa legislativa o poder de retirar a imunidade do membro, para que o mandato não se transforme em proteção ao crime.

A seguir, falaremos sobre o contexto histórico e social em que estas garantias surgiram, para compreender qual a função que deveriam exercer.

2 A luta entre o Executivo e o Legislativo como a difundida causa histórica de surgimento e como chegamos aos modelos inglês e francês

As imunidades parlamentares com o alcance atual são criações recentes, resultantes na Europa da perda de poder das monarquias e da ascensão dos parlamentos à condição de casas representantes do povo. Nos Estados Unidos, decorre da luta pela independência das 13 Colônias contra um Poder Executivo que representava os interesses da Metrópole e do fortalecimento das Câmaras legislativas que já existiam quando o país ainda era um conjunto de colônias; nessas Câmaras – sempre consideradas inferiores ao Executivo – os colonos deliberavam sobre assuntos de interesse local. Nos parágrafos seguintes, observaremos como elas são paulatinamente modificadas para atender às transformações sociais pelas quais passava cada país.

No Reino Unido, o Parlamento medieval encontrava-se no ápice da hierarquia judicial², e por

²Até 2005, a Câmara dos Lordes exercia a função de Corte Suprema do Reino Unido; já a Câmara dos Comuns,

essa razão seus atos não podiam ser revistos pelas instâncias hierarquicamente inferiores. Além disso, desde o século XIII (antes da separação entre as Câmaras do Parlamento), estendiam-se aos parlamentares os privilégios concedidos aos conselheiros do rei, incluindo-se a proteção contra ações promovidas por particulares. Dessa forma, os membros do Parlamento respondiam por suas ações perante o rei e suas imunidades eram consideradas uma extensão da imunidade real e uma concessão deste (GUÉRIN-BARGUES, c2011, p. 35-36).

No século XVI, a Câmara dos Comuns inicia uma luta contra a realeza para aumentar sua independência, principalmente no que concerne à iniciativa legislativa e à liberdade de debates. No período que vai do início daquele século até a proclamação do *Bill of Rights* (1689), há o registro de perseguições contra parlamentares e mesmo a dissolução do Parlamento (GUÉRIN-BARGUES, c2011, p. 36-39). A consagração expressa da *freedom of speech* (liberdade de discurso parlamentar) e da *freedom from arrest* (prerrogativa do parlamentar de não ser preso, durante o mandato, por dívidas e questões civis) no *Bill of Rights* atesta a transformação da natureza do Parlamento na Inglaterra: de um órgão jurisdicional decorrente do poder real e a ele submisso, o Parlamento torna-se o lugar de debates legislativos e de controle do Poder Executivo, cujas prerrogativas não mais decorrem do rei, mas existem para proteger o Parlamento frente ao rei (GUÉRIN-BARGUES, c2011, p. 40).

Na França, temos uma situação semelhante à inglesa quanto à relação entre o rei e o que seria o futuro Parlamento – embora a experiência francesa de empoderamento parlamentar tenha sido muito mais acentuada e célere que a inglesa.

naquela época, era responsável por analisar petições de particulares, assumindo originariamente a responsabilidade por um “processo informal” (GUÉRIN-BARGUES, c2011, p. 34-35).

Os Estados Gerais (*États Généraux*) eram a assembleia convocada pelo rei com representantes de diversos grupos sociais, que tinha atribuições consultivas e cujos membros eram considerados conselheiros reais, gozando de proteção física e processual limitada, sempre decorrente das prerrogativas da realeza.

Os integrantes dos Estados Gerais – Nobreza, Clero e Terceiro Estado (composto de camponeses e artesãos) – eram eleitos pela população que representavam³, embora coubesse ao rei convocá-los e dissolvê-los quando achasse conveniente, e seus membros respondiam por seus atos diante do soberano (GUÉRIN-BARGUES, c2011, p. 24-25).

Convocados em 1789 pelo rei Luís XVI, em razão da crise financeira, econômica e social pela qual passava a França, os representantes do Terceiro Estado, em junho de 1789, afirmando representar 96% da população francesa, junto com alguns membros da classe clerical, declaram-se Assembleia Nacional e decidem elaborar uma Constituição que limitasse os poderes do rei, em nome do povo que ali estava reunido por meio de seus representantes eleitos (HISTOIRE..., [200-]).

Diante da contínua desobediência dos constituintes às ordens reais e das retaliações monárquicas às declarações da Assembleia, incluindo o envio de tropas para a frente do palácio onde estavam reunidos, os constituintes votam que, nos Estados Gerais, a pessoa dos deputados é inviolável e não pode ser objeto de qualquer censura ou processo em razão de suas opiniões, palavras ou votos, podendo a Assembleia julgar e punir

³ Nesse sentido, Hardt (2013, p. 136) afirma que as eleições para os Estados Gerais de 1789 eram, até certo ponto, razoavelmente democráticas. Conforme o autor, podiam votar homens ou mulheres com mais de 25 anos de idade, que estivessem inscritos nos registros de pagamento de impostos e com domicílio em algum dos distritos onde haveria votação. Obviamente, o requisito de pagar impostos excluía grande parte da população, mas ainda assim percebemos que os representantes convocados em 1789 tinham algum grau de ligação com seus representados, o que fortaleceu o discurso de que ali estava o povo reunido e desembocou nos eventos da Revolução Francesa.

qualquer pessoa que atentasse contra essas imunidades (HARDT, 2013, p. 139-141). Aqui, temos a consagração da irresponsabilidade na França, dentro de uma circunstância extrema de perseguição e prisões.

Em 1790, a Assembleia decreta que os deputados só podem ser presos em flagrante delito, que é possível receber queixas e acusações contra eles, mas que não pode o processo continuar antes que o corpo legislativo tenha decidido sobre as acusações (GUÉRIN-BARGUES, c2011, p. 98). É a formalização da inviolabilidade nos termos em que foram incorporados no Brasil e que vigoraram na França até 1995.

Note-se, nos dois casos, que o Parlamento, para poder aumentar seus poderes, precisava afastar-se de qualquer subordinação ou associação com o Poder Executivo; para isso criou, em favor próprio e com apoio popular, imunidades que o protegiam principalmente da ação daquele Poder. Contudo, especialmente no que concerne à *freedom from arrest*, o precedente inglês é muito diferente do que o instituto representa hoje, porque só vedava as prisões civis, decorrentes de dívidas, não existindo proibição contra as prisões penais – decorrentes de crimes. Por esse motivo podemos afirmar, na esteira de Veronese (2006, p. 35), que, embora os franceses tenham sido inspirados pelas experiências parlamentares inglesa e norte-americana – cuja imunidade às prisões foi consagrada no art. 1º, Cláusula 1, Seção 6, da Constituição de 1787 –, as atuais garantias do Parlamento no contexto da separação dos Poderes, e principalmente a atual abrangência da imunidade formal, são fruto da Constituição francesa pós-revolucionária.

Por sua vez, em relação à Constituição dos Estados Unidos, a *freedom from arrest* impede somente a prisão do deputado ou senador quando estiver em sessão numa das Casas ou quando estiver indo ou retornando da sessão – a não ser nos casos de traição, felonía e atentado contra a paz⁴. Ou seja, é uma garantia infinitamente mais restrita do que a prevista na Constituição francesa.

Portanto, podemos dizer que na França ocorre a gênese das prerrogativas parlamentares como consagradas no Brasil. Elas nascem do embate de forças entre o Parlamento revolucionário – que se proclamava o representante do povo e, por isso, o legítimo detentor do poder – e o rei Luís XVI, que no espírito do absolutismo não admitia perder ou transferir poder para quem quer que fosse. A Assembleia Nacional saiu vencedora

⁴ Art. 1º, seção 6, § 1º, da Constituição dos Estados Unidos da América: “The Senators and Representatives shall receive a Compensation for their Services, to be ascertained by Law, and paid out of the Treasury of the United States. They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place” (UNITED STATES, 2007, p. 3-4).

do embate, provocando um “deslocamento jurídico da soberania (só o sujeito soberano pode gozar de inviolabilidade absoluta, consequência de sua posição no sistema institucional), do absolutismo régio à Assembleia Nacional” (VERONESE, 2006, p. 37).

Porém, a gênese revolucionária e disruptiva dessas categorias não aconteceu no Brasil. As prerrogativas parlamentares foram importadas e “abrasileiradas” para servir a outros objetivos, conforme explicaremos no próximo tópico.

3 As imunidades na história constitucional brasileira: constantes transformações para atender aos anseios do Poder Executivo

A Constituição imperial de 1824 consagrou as duas prerrogativas nos artigos 26 a 28⁵, seguindo a fórmula constitucional francesa. Porém, essas garantias chegavam a ser cômicas, já que se tratava de uma Constituição outorgada, na qual o imperador detinha o Poder Moderador e podia nomear senadores, suspender magistrados e dissolver a Câmara dos Deputados; além disso, o voto era censitário, tornando virtualmente impossível aos opositores chegar ao Poder Legislativo (VERONESE, 2006, p. 44). As imunidades naquele período eram muito mais assemelhadas ao que representavam no período absolutista francês, dado o caráter de concessão real, e não de afirmação da independência do Poder Legislativo.

No período republicano, as Constituições de 1891 e 1934 (BRASIL, [1926], [1935]) mantiveram incólumes as garantias do Parlamento, embora na prática tenham sido violadas, com casos de prisões de parlamentares no recinto do Congresso Nacional (VERONESE, 2006, p. 45). Novamente, temos períodos de autoritarismo e hipertrofia do Executivo, e as garantias previstas na Constituição têm função mais simbólica que efetiva no cotidiano do Parlamento.

Resultante de um golpe e da implantação do Estado Novo, a Constituição de 1937 (BRASIL, [1945]), nos artigos 42 e 43⁶, modificou substancialmente

⁵“Art. 26. Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções. Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delicto de pena capital. Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta á sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções” (IMPERIO DO BRAZIL, [1834]).

⁶“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

os textos das Constituições anteriores quanto à imunidade material e, na prática, retirou qualquer proteção que os parlamentares poderiam ter. No seu texto prevê-se que as acusações por calúnia, infâmia e injúria são passíveis de investigação por conta de pronunciamentos dos congressistas, o que significa esvaziar o conteúdo clássico da irresponsabilidade. Além disso, há o uso de termos excessivamente amplos – como “manifestação contrária à existência ou independência da Nação” (BRASIL, [1945]) –, o que demonstra a falta de independência do Parlamento.

As Constituições de 1946 e 1967 (BRASIL, [1965], [1985a]) retomaram a redação da de 1934, garantindo as imunidades material e formal dos congressistas, até que sobreveio a Emenda Constitucional nº 1, de outubro de 1969 (BRASIL, [1985b]), que na prática outorgou uma nova Constituição e reduziu as prerrogativas do Congresso Nacional no seu art. 32⁷.

Com o fim do regime militar e a abertura democrática, a CRFB fez retornarem as prerrogativas do Congresso Nacional, e seu art. 53 consagrou a imunidade material e a imunidade formal, além de apresentar regras sobre o processamento de deputados e senadores:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença de sua Casa.

§ 2º O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa.

§ 4º Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988, p. 15).

A previsão constitucional seguiu a tradição das outras Constituições democráticas brasileiras e a tradição constitucional francesa, a qual só

civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime. Parágrafo único – Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento” (BRASIL, [1945]).

⁷Art. 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” (BRASIL, [1985b]).

permitia o prosseguimento de processos penais contra parlamentares com a prévia licença da Casa respectiva. No entanto, o Congresso Nacional raramente concedia as autorizações, e muitas vezes sequer colocava em pauta a solicitação de abertura de processo. Também por isso, e após várias discussões a respeito do alcance das imunidades e críticas à abrangência da imunidade processual, foi publicada em 21/12/2001 a Emenda Constitucional nº 35/2001 (BRASIL, 2001), que modificou o regime das prerrogativas parlamentares. Assim ficou a nova redação do art. 53 da CRFB:

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 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 (BRASIL, [2017a]).

O novo texto constitucional apresentou novidades, como a de que a imunidade material abrange as esferas civil e criminal; o fim da necessidade de prévia licença da Casa para iniciar processo criminal contra congressista; e a retirada da expressão “voto secreto” relativa à deliberação da Casa legislativa sobre prisão em flagrante de parlamentar.

Com a mudança, o STF ganhou mais autonomia na condução dos processos, podendo dar prosseguimento às denúncias e perseguições penais contra membros do Congresso Nacional, com o dever de remeter, em vinte e quatro horas, os autos do processo à Casa legislativa pertinente. O Congresso, por seu turno, recebeu poderes para realizar um controle posterior sobre a perseguição penal. Dessa forma, somente após a manifestação do STF, pode o Legislativo suspender ou não o processo.

Isso denota como o significado da imunidade parlamentar e seu alcance foram modificados ao longo do tempo, de acordo com os ven-

tos da política brasileira. Saliente-se que, nos momentos de hipertrofia do Executivo – que constituem a esmagadora maioria do período do Brasil como nação independente –, esses institutos não tinham eficácia, consistindo em previsões inócuas que não garantiam a “liberdade parlamentar” que supostamente deveriam proteger.

Por outro lado, em virtude do regramento constitucional vigente até 2001, não há um corpo volumoso de decisões judiciais a respeito da inviolabilidade; apenas recentemente o STF tem-se manifestado sobre o alcance e aplicação do Estatuto dos Congressistas. Nesse novo cenário, os processos que nos propomos estudar constituem fontes para saber como o STF considera a inviolabilidade e que alcance lhe atribui.

Contudo, antes de prosseguir no estudo das decisões, é forçoso abordar as medidas cautelares penais e a inviolabilidade.

4 As medidas cautelares penais e sua aplicabilidade: um debate ainda incipiente

Como se viu, a inviolabilidade é instituto que remonta à Revolução Francesa, em fins do século XVIII. Naquele momento histórico, sequer se cogitava em penas que não fossem a prisão, a morte ou o banimento.

No Brasil, as medidas cautelares penais diversas da prisão estão positivadas no art. 319 do Código de Processo Penal (CPP) (BRASIL, [2018b]) e foram introduzidas pela Lei nº 12.403/2011 (BRASIL, 2011). Conforme Tourinho Filho (2012, p. 577), essa alteração legislativa foi inspirada nos ordenamentos francês, italiano e português; e muitas das medidas cautelares introduzidas já eram aplicadas nas hipóteses de suspensão condicional da pena ou

do processo; algumas eram previstas no art. 47 do Código Penal (CP) (BRASIL, [2018a]) como penas restritivas de direitos.

Em virtude de sua recente introdução no Direito brasileiro, a discussão de sua aplicabilidade a congressistas (e parlamentares em geral) nunca foi tema de amplo debate jurisprudencial, mormente porque até 2001 um processo penal contra membro do Congresso necessitava de licença prévia da Casa respectiva, que nunca era concedida.

Desse modo, os ministros do STF tiveram que argumentar sobre institutos recentemente introduzidos sem muitos casos anteriores para guiá-los e, com base nesse parco material, fixar as novas imunidades parlamentares. Além disso, no momento de criação dessas garantias, não existiam as medidas cautelares penais, de modo que uma busca histórica sobre a temática não ajudaria.

5 As sucessivas decisões sobre a inviolabilidade no STF e o recente regramento da matéria

Podemos traçar uma “linha evolutiva” da jurisprudência do STF que começa em 2006, com o HC nº 89.417, o qual tinha como paciente o então presidente da Assembleia Legislativa de Rondônia, cuja prisão havia sido decretada pelo STJ. A defesa do parlamentar impetrou HC no STF, sob a alegação de que não subsistiam motivos para continuar preso, porque não houvera flagrante de crime inafiançável e porque a Casa legislativa de que fazia parte não fora comunicada para que resolvesse sobre a prisão⁸ (BRASIL, 2006, p. 881-882). No

⁸O art. 27, § 1º, da CRFB determina que as regras sobre imunidades e inviolabilidades se estendem aos parlamentares estaduais.

entanto, a Primeira Turma do STF, por maioria de 3 a 2, determinou a continuidade da prisão.

Nos termos da ementa do Acórdão (BRASIL, 2006, p. 879-880) que negou a concessão do pedido, a regra da imunidade parlamentar (art. 53, § 2º, CRFB) deveria ser interpretada de acordo com os princípios constitucionais e com os fins a que ela se destina; na hipótese, havia situação de anormalidade institucional, porque 23 dos 24 parlamentares da Assembleia Legislativa de Rondônia estavam sendo processados e existiam fortes indícios de que uma organização criminosa tomara as rédeas do Legislativo daquele Estado. Dessa forma, numa situação de anormalidade institucional não se poderiam aplicar regras que foram concebidas para situações de normalidade.

A ministra Cármen Lúcia, relatora do caso, assim pontuou o motivo para afastar a interpretação literal do artigo 53, § 2º, da CRFB:

a regra limitadora do processamento de parlamentar e a proibitiva de sua prisão são garantias do cidadão, do eleitor para a autonomia do órgão legiferante (no caso) e da liberdade do eleito para representar [...]. Não configuram aqueles institutos direito personalíssimo do parlamentar (BRASIL, 2006, p. 899-900).

Nesse voto, temos o primeiro precedente em favor de uma interpretação não literal da imunidade processual parlamentar, argumentando-se que essas garantias são em defesa do *mandato* e não da *pessoa* que o exerce. Esse precedente – e suas razões de decidir – seria uma das bases que o ministro Teori Zavascki utilizaria no próximo julgamento que analisaremos.

Em 2015, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou a AC nº 4.039/DF em desfavor de Delcídio do Amaral, então líder do Governo no Senado, sob a alegação de que ele prometera a Nestor Cerveró – delator da Operação Lava-Jato – benefícios financeiros e uso de seu prestígio político para convencer ministros do STF a lhe concederem *habeas corpus*; em troca, exigia que não celebrasse acordo de colaboração premiada com o MPF; ou que Cerveró ocultasse a participação do senador no esquema de corrupção delatado. Também lhe prometera, concedido ou não o *habeas corpus*, elaborar plano de fuga de Cerveró para a Espanha – que, por ter nacionalidade espanhola, lá estaria a salvo da jurisdição penal brasileira (BRASIL, 2015, p. [3-6]).

Diante dos fatos, a conduta do senador foi enquadrada pela acusação no art. 2º, § 1º e § 4º, II, da Lei nº 12.850/2013 (BRASIL, [2016a]); e foi requerida sua prisão cautelar, com fundamento nos arts. 312, *caput*, e 313, I, ambos do CPP, sob a alegação de que ela seria a única medida possível para impedir que Amaral continuasse a interferir nas investigações do MPF (BRASIL, 2015, p. [12-14]).

Em novembro de 2015, houve o julgamento monocrático desse pedido pelo ministro Teori Zavascki, tendo sido decretada a prisão preventiva do então senador Delcídio do Amaral com referendo da Segunda Turma do STF. Essa decisão, singular na jurisprudência do Supremo, invocou como razão de decidir o voto proferido pela ministra Cármen Lúcia no mencionado HC, para afirmar que a inviolabilidade deveria ser interpretada de acordo com os princípios constitucionais e o seu objetivo de proteção do mandato, e que poderia ser afastada em casos excepcionais (BRASIL, 2015, p. [37-39]).

Para afastar a interpretação literal do dispositivo, o argumento do ministro foi o de que “a própria realidade, porém, vem demonstrando que também o sentido dessa norma constitucional não pode decorrer de interpretação isolada” (BRASIL, 2015, p. [36]). Como forma de exemplificar que já fora feito esse tipo de interpretação, foi usado trecho do voto da ministra Cármen Lúcia no HC nº 89.417. O objetivo foi mostrar que o texto constitucional deve ser lido de maneira “que conduza à aplicação efetiva e eficaz do sistema constitucional como um todo” (BRASIL, 2015, p. [36]) – ou seja, deve ser interpretado sistematicamente.

Em maio de 2016, o ministro Zavascki proferiu nova decisão monocrática, dessa vez referendada pelo Pleno do STF, na qual aplicava, como medida cautelar penal, o afastamento do mandato parlamentar do então deputado Eduardo Cunha, que exercia a presidência da Câmara dos Deputados. Embora o processo tramite em segredo de justiça, e no sítio eletrônico do STF não esteja disponível o inteiro teor das razões de decidir, a ementa do acórdão explicita que se trata de uma situação de “franca excepcionalidade”, com “riscos para a efetividade da jurisdição criminal e para a dignidade da própria casa legislativa” (BRASIL, 2016b, p. [1]). Novamente aparece a figura da “excepcionalidade” como um dos motivos centrais para o afastamento da interpretação literal do art. 53, § 2º, da CRFB. Isto é, até então ainda não se admitia uma mudança na concepção clássica da inviolabilidade parlamentar como a regra geral a ser aplicada.

Por outro lado, percebe-se que, nesse processo, a postura de Zavascki (e do STF) mudou: se nos dois processos comentados a regra foi prender o parlamentar, a partir de então a Corte se dirige às medidas cautelares penais e passa a ter, como medida mais extrema, o afastamento do mandato.

O outro processo dessa “linha evolutiva” é a AC nº 4.327/DF, iniciada com base em investigações da PGR e protocolada em 17/5/2017 no STF, tendo como relator o ministro Edson Fachin, o qual de imediato determinou monocraticamente medidas diversas da prisão contra Aécio Neves, entre as quais o afastamento do mandato parlamentar e a proibição de contatar outros investigados da Operação Lava-Jato.

Em 30/6/2017, já sob a relatoria do ministro Marco Aurélio Mello, as medidas foram revogadas e a situação parlamentar de Neves foi restabelecida. Contra essa decisão a PGR protocolou agravo regimental, solicitando a prisão preventiva do senador e, subsidiariamente, o restabelecimento das medidas cautelares diversas da prisão.

Esse pedido foi julgado no âmbito da Primeira Turma do STF, com o seguinte resultado (BRASIL, 2017c, p. [1-2]): os cinco ministros negaram o pedido de prisão; dois ministros votaram contra a imposição de qualquer cautelar; três ministros determinaram a imposição das seguintes medidas cautelares: a) suspensão do exercício da função parlamentar e de qualquer outra função pública; b) proibição de contatar qualquer outro investigado ou réu da Operação Lava-Jato; c) proibição de se ausentar do País, devendo entregar o passaporte; e d) recolhimento domiciliar noturno.

Nesse processo houve o primeiro confronto de teses opostas sobre a aplicabilidade das medidas cautelares contra membros do Congresso Nacional, já que no HC nº 89.417 as cautelares penais ainda não tinham previsão legislativa e nos outros dois processos houve duas decisões monocráticas. Embora estivessem diante de uma questão concreta, os votos dos ministros fundaram-se nos limites da inviolabilidade parlamentar e na interpretação da Constituição, denotando que a questão não era apenas sobre a “excepcionalidade” do caso, mas sobre a própria natureza da inviolabilidade parlamentar.

Dessa forma, é possível diferenciar dois lados antagônicos. De um lado, havia aqueles que defendiam a tese de que a inviolabilidade não permite a incidência de qualquer medida cautelar penal decretada pelo Poder Judiciário – salvo a prisão em flagrante delito por crime inafiançável; para essa corrente, caberia ao Legislativo a tarefa de impor medidas contra o seu componente cuja conduta fosse desviada das finalidades institucionais (BRASIL, 2017c, p. [11]). O outro grupo, por seu turno, foi o dos ministros que interpretavam a inviolabilidade de maneira mais restrita, concedendo ao Judiciário poderes para determinar as cautelares diversas da prisão, desde que a Casa parlamentar tivesse a palavra final sobre essas medidas (BRASIL, 2017c, p. [47]). Esta última tese venceu o embate por margem apertada: 3 a 2.

A decisão colegiada tomada pela Segunda Turma do STF expôs que não havia unanimidade entre os ministros, os quais divergiam quanto aos limites da inviolabilidade parlamentar. Também ocorreu essa divergência de pensamento na ADI nº 5.526, julgada pelo plenário do STF em 26/9/2017, quando o debate já instalado teve seu desfecho. Primeiramente, porque foi um processo em que todos os ministros puderam votar; segundo, porque era uma ação de controle de constitucionalidade em abstrato, cujos efeitos seriam vinculantes.

Essa ADI resultou de petição protocolada pelo Partido Progressista (PP), pelo Partido Social Cristão (PSC) e pelo partido Solidariedade logo após a decisão que afastou cautelarmente Aécio Neves do exercício do mandato (AC nº 4.327/DF). As agremiações pediam que o STF se manifestasse de maneira definitiva acerca dos poderes do Judiciário em face do artigo 55, § 2º, da CRFB. A tese dos requerentes era a de que, caso decretadas contra parlamentar quaisquer das medidas cautelares previstas nos arts. 312 e 319 do CPP, no prazo de 24 horas a decisão deveria ser submetida ao crivo da Casa legislativa à qual pertence o réu (BRASIL, 2017b, p. [5]).

Esse julgamento foi realizado pelo Pleno do STF e teve os seguintes resultados (BRASIL, 2017b, p. [1-3]): 10 dos 11 ministros votaram que o STF, por autoridade própria, poderia impor as medidas cautelares penais diversas da prisão previstas nos arts. 312 e 319 do CPP. Por outro lado, por 6 votos a 5, ficou decidido que, sempre que essas medidas impedissem ou dificultassem o exercício do mandato, o processo deveria ser remetido, no prazo de até 24 horas, à Casa legislativa da qual faz parte o réu, para que ela decidisse sobre a manutenção da medida.

O resultado apertado demonstra que a matéria está longe da unanimidade, e que parte considerável dos ministros queria ter mais poder sobre a condução do processo penal, sem a necessidade de passar pelo crivo do Legislativo. Como exemplo, pode-se citar o trecho do voto do ministro Edson Fachin (BRASIL, 2017b, p. [26-28]), relator do processo, no qual ele argumenta que o art. 55, § 2º, deu ao Parlamento poder para decidir apenas sobre a perda do mandato, o que não abarcaria hipóteses como o afastamento, por exemplo.

Dessa maneira, ficou reconhecida ao STF a possibilidade de determinar medidas cautelares penais diversas da prisão contra os congressistas; caso elas, de algum modo, limitem ou impeçam o exercício da atividade parlamentar, caberá à Casa da qual é membro o parlamentar decidir pela continuidade ou não da medida. No que respeita às prisões processuais, manteve-se a interpretação literal do art. 53, § 2º, da CRFB, e somente podem ser decretadas as prisões em flagrante delito por crime inafiançável, as quais também serão analisadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado.

Conclusão

Comparando os quatro primeiros processos, todos relativos a casos concretos, percebemos que o STF começou sua guinada jurisprudencial de modo mais intenso, mantendo a prisão preventiva de um deputado

estadual e decretando a prisão preventiva de um senador com base no único precedente que havia até então (o HC nº 89.417). No entanto, nos dois processos seguintes (as ACs nºs 4.070 e 4.327), não se determinou a prisão do parlamentar, já demonstrando uma mudança no padrão decisório da Corte, que preferiu seguir uma linha de aplicabilidade das medidas cautelares diversas da prisão e por isso optou por ordenar o afastamento do mandato.

Isso demonstra uma evolução gradual da jurisprudência do STF no sentido de ampliar os poderes de instrução criminal contra parlamentares, embora ainda não se tenha cogitado extinguir a inviolabilidade. Os primeiros processos eram referentes a situações excepcionais, nas quais havia parlamentares envolvidos em esquemas de corrupção escandalosos e notórios. Inicialmente, adotou-se uma postura mais “extrema”, mantendo a prisão contra o parlamentar estadual de Rondônia e prendendo o senador Delcídio do Amaral. Após esses dois casos, nota-se que o STF deu preferência ao afastamento do mandato e a outras medidas cautelares diversas da prisão, uma mudança em relação ao padrão decisório até então. É o caso, por exemplo, dos processos em que eram réus Aécio Neves e Eduardo Cunha, os quais foram afastados dos mandatos.

Por fim, já em sede de controle abstrato de constitucionalidade e com julgamento no plenário do tribunal, o STF ratificou a postura adotada nos casos mais recentes, firmando o entendimento de que tem autoridade para determinar medidas cautelares diversas da prisão contra membros do Parlamento. Contudo, por maioria apertada, manteve a necessidade de manifestação do Legislativo nos casos em que as medidas dificultassem ou impedissem o exercício do mandato, demonstrando haver na Corte uma corrente de pensamento favorável à redução drástica do alcance clássico da inviolabilidade parlamentar em confronto com outra linha de pensamento, mais favorável a transferir a última palavra ao Poder Legislativo.

A concepção clássica da inviolabilidade tem sofrido pesadas críticas e, como toda categoria jurídica, pode ser questionada. Nesse sentido, Guérin-Bargues (c2011) constrói a tese de que essa modalidade de garantia não é necessária para a manutenção do regime representativo, e que ela não tem mais razão de existir nos países em que o Judiciário é independente e autônomo, pois os parlamentares poderiam – da mesma maneira que os demais cidadãos – utilizar os meios processuais disponíveis para se defender (GUÉRIN-BARGUES, c2011, p. 365-373).

Por outro lado, há autores como Wigley (2003), que defende a manutenção da inviolabilidade porque ela garantiria o sistema democrático, ao impedir que o Poder Judiciário tenha poder excessivo sobre os membros do Parlamento, o que poderia levar a uma captura do Legislativo por

aquele Poder ou que grupos de pressão intimidassem o Legislativo por meio de processos judiciais (WIGLEY, 2003, p. 33-36).

Como se vê, estamos diante de uma temática que não se esgotou e possivelmente será tema de novas decisões e controvérsias tanto no Brasil como em outros países. Esses processos são um reflexo do debate que ocorre na Europa e nos Estados Unidos sobre a necessidade de redefinir os limites da imunidade formal parlamentar, especialmente porque a sociedade e o conceito de democracia mudaram radicalmente desde que essas garantias foram inicialmente pensadas, o que provoca a necessidade de atualizá-las e adaptá-las às necessidades de nossos tempos.

Sobre o autor

Dã Filipe Santos de Abreu é mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; servidor da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; advogado, Recife, PE, Brasil.
E-mail: dfibiop@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

ABREU, Dã Filipe Santos de. A nova inviolabilidade parlamentar: um estudo de sua construção jurisprudencial no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 223, p. 31-50, jul./set. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p31

(APA)

Abreu, D. F. S. de (2019). A nova inviolabilidade parlamentar: um estudo de sua construção jurisprudencial no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(223), 31-50. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p31

Referências

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1935]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1945]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1985a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2018b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1985b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. *Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001*. Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. *Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011*. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. *Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar 4.039/DF*. Trata-se de requerimento formulado pelo Procurador-Geral da República, vinculado a acordo de colaboração premiada submetido à homologação nesta Corte, de medidas restritivas de liberdade em face do Senador Delcídio do Amaral Gomez [...]. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Min. Teori Zavascki, 24 de novembro de 2015. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acao_Cautelar_4039.pdf. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.526/DF*. Constitucional e processo penal. Inaplicabilidade de prisão preventiva prevista no artigo 312 do CPP aos parlamentares federais que, desde a expedição do diploma, somente poderão ser presos em flagrante delito por crime inafiançável. Competência plena do Poder Judiciário para imposição das medidas cautelares prevista no art. 319 do CPP [...]. Requerente: Partido Progressista – PP; Partido Social Cristão – PSC; Solidariedade. Interessado: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do Acórdão: Min.

Alexandre de Moraes, 11 de outubro de 2017b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747870228>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Agravo Regimental no Terceiro Agravo Regimental na Ação Cautelar 4.327/DF*. Direito constitucional e processual penal. Ação cautelar. Agravo regimental do Ministério Público. Rejeição de prisão preventiva. Imposição de medidas cautelares alternativas [...]. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Aécio Neves da Cunha. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Roberto Barroso, 26 de setembro de 2017c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13946959>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Habeas Corpus 89.417-8/RO. Habeas corpus*. Processual penal. Prisão decretada em ação penal por ministra do Superior Tribunal de Justiça. Deputado estadual. Alegação de incompetência da autoridade coatora e nulidade da prisão [...]. Paciente: José Carlos de Oliveira. Impetrante: Bruno Rodrigues. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 22 de agosto de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395000>. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo na Ação Cautelar 4.070/DF*. Constitucional. Processual penal. Medida cautelar de suspensão do exercício da função (art. 319, VI, do CPP), a abranger tanto o cargo de presidente da Câmara dos Deputados quanto o mandato parlamentar. Cabimento da providência, no caso, em face da situação de franca excepcionalidade [...]. Autor: Ministério Público Federal. Réu: E. C. D. C. Relator: Min. Teori Zavascki, 5 de maio de 2016b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899283>. Acesso em: 17 jun. 2019.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. La inmunidad parlamentaria en la actualidad. *Revista de Estudios Políticos*, [s. l.], n. 215, p. 207-249, sept./oct. 1977. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1427589>. Acesso em: 21 jun. 2019.

GUÉRIN-BARGUES, Cécile. *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*. Paris: LGDJ, c2011. (Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, t. 137).

HARDT, Sascha. *Parliamentary immunity: a comprehensive study of the systems of parliamentary immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European context*. 2013. Dissertation (Doctor) – Maastricht University, Maastricht, 2013. Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1439730/guid-55b44d63-b482-4e81-b66e-cfc1a4cef467-ASSET1.0>. Acesso em: 21 jun. 2019.

HESPANHA, António Manuel. Categorias. História dos conceitos, história das ideias, história dos dogmas jurídicos. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 5-35, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/86983/49956>. Acesso em: 19 jun. 2019.

HISTOIRE de l'Assemblée Nationale. *Assemblée Nationale*, [s. l., 200-]. Disponível em: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/histoire-de-l-assemblee-nationale#top>. Acesso em: 17 jun. 2019.

IMPERIO DO BRAZIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1834]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

LIMA, Maria. Renan se recusa a receber notificação do STF sobre afastamento da presidência do Senado. *O Globo*, [Rio de Janeiro], 5 dez. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/renan-se-recusa-receber-notificacao-do-stf-sobre-afastamento-da-presidencia-do-senado-20595499>. Acesso em: 17 jun. 2019.

RUSSOMANO, Rosah. Imunidades parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 21, n. 81, p. 243-258, jan./mar. 1984. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181510/000406307.pdf?sequence=3>. Acesso em: 19 jun. 2019.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 34. ed. rev. de acordo com a Lei nº 12.403/2011. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 3.

UNITED STATES. *The Constitution of the United States of America*: as amended. Washington, DC: Government Printing Office, 2007. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

VELOSO, Zeno. Imunidades parlamentares dos vereadores. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 23, n. 92, p. 147-170, out./dez. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181735/000427061.pdf?sequence=3>. Acesso em: 19 jun. 2019.

VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*: do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WIGLEY, Simon. Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption? *The Journal of Political Philosophy*, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 23-40, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00165>.