

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO POLÍTICO E
ECONÔMICO
RONALDO DE OLIVEIRA JARNYK

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O POSICIONAMENTO SOBRE
IMUNIDADES PARLAMENTARES

São Paulo
2022

RONALDO DE OLIVEIRA JARNYK

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O POSICIONAMENTO SOBRE
IMUNIDADES PARLAMENTARES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade de Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

ORIENTADOR: Prof. Dr. José Carlos Francisco

São Paulo

2022

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da Mackenzie
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

J037s	<p>Jarnyk, Ronaldo De Oliveira.</p> <p>O Supremo Tribunal Federal e o posicionamento sobre imunidades parlamentares : [recurso eletrônico] / Ronaldo de Oliveira Jarnyk. 321 KB ;</p> <p>Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.</p> <p>Orientador(a): Prof(a). Dr(a). José Carlos Francisco.</p> <p>Referências Bibliográficas: f. 96-99.</p> <p>1. Supremo Tribunal Federal. 2. Imunidade Parlamentar. 3. Inviolabilidade Parlamentar. 4. Direito Constitucional. 5. Separação Dos Poderes. I. Francisco, José Carlos, <i>orientador(a)</i>. II. Título.</p>
-------	--

Bibliotecário(a) Responsável: Aline Amarante Pereira - CRB 8/9549

RONALDO DE OLIVEIRA JARNYK

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O POSICIONAMENTO SOBRE
IMUNIDADES PARLAMENTARES


Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em: 10 de fevereiro de 2023.


BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Carlos Francisco – Orientador
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof. Dr. Bruno Cesar Lorencini – Examinador Interno
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof. Dr. Guilherme Amorim Campos da Silva – Examinador Externo
Faculdade Autônoma de Direito - FADISP

À minha esposa, pelo constante incentivo e apoio; aos meus pais pela confiança; a todos os professores que cruzaram minha vida e que, de certa forma, influenciaram na realização deste trabalho e minha chegada até este ponto.

Sempre se ouvirão vozes em discordância, expressando oposição sem alternativa, descobrindo o errado e nunca o certo, encontrando escuridão em toda a parte e procurando exercer influência sem aceitar responsabilidade. (John F. Kennedy)

RESUMO

A imunidade parlamentar concedida aos que exercem seus mandatos tem por objetivo isentar o Poder Legislativo de pressões e/ou ameaças, buscando garantir sua autonomia no exercício de suas funções e responsabilidades constitucionais. No entanto, os crescentes embates entre parlamentares e ministros do Supremo Tribunal Federal, decorrentes das posições dos parlamentares no Legislativo, levaram o Supremo Tribunal Federal a atuar de forma mais incisiva em seus julgamentos quanto aos limites da inviolabilidade parlamentar. O presente projeto de pesquisa se propõe a realizar uma análise do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, por meio de decisões que reduziram diretamente as imunidades parlamentares do Poder Legislativo, pautadas e justificadas pela aplicação de princípios em detrimento do que está expresso no texto constitucional. Para esse entendimento, será utilizada a metodologia científica do método dedutivo e indutivo, pois as análises serão amparadas tanto na estrutura teórica e normativa dos elementos constitucionais analisados, quanto em sua aplicação dentro dos julgados do Supremo Tribunal Federal e seus respectivos reflexos no caso concreto, bem como sobre as possíveis tensões que residem em tais decisões que possam causar uma aparente interferência dos poderes da União (i.e., poderes dos poderes executivo, judiciário e legislativo). Para melhor compreensão e abordagem do tema, faz-se uma breve digressão sobre as responsabilidades do STF e sua atuação diante das inviolabilidades parlamentares. Em seguida, os princípios da separação de poderes, envolvendo sua definição, evolução, funções e o exercício da legitimidade conferida pelo eleitor a um representante eleito pelo voto direto e democrático. No ponto seguinte, buscando elucidar a proposta do estudo aplicado a casos reais, será feita uma análise dos julgamentos do STF AC 4.070/DF de 05/05/2016, MS 32.326MC/DF de 02/09/2013 e AP 937/QO de 23/11/2017, que tiveram efeitos diretos nas Casas Legislativas, com a destituição de políticos eleitos pelo voto direto, gerando jurisprudências com possíveis impactos na interpretação expansiva de dispositivos da Constituição Federal e conclusões sobre distorções das imunidades parlamentares e das responsabilidades do Poder Judiciário. Como referencial teórico para esta dissertação, usaremos: (1) os princípios de “Separação de Poderes” e “*Checks and Balances*” idealizados por Montesquieu; e (2) o entendimento de desvio de finalidade ou quebra de decoro,

conforme aborda José Levi Mello do Amaral Júnior. Por fim, destaca-se que o tema do estudo é evidenciado por sua atualidade, complexidade, relevância e impacto social; e ao mostrar a tensão entre as relações de poder das instituições do Estado que distanciam os representantes eleitos pelo povo por meio do exercício legítimo do sufrágio.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Imunidade parlamentar. Inviolabilidade parlamentar. Direito constitucional. Separação dos poderes.

ABSTRACT

The parliamentary immunity granted to those who exercise their mandates is intended to exempt the Legislative Power from pressure and/or threats, seeking to guarantee its autonomy as it exercises its constitutional functions and responsibilities. However, the growing clashes between parliamentarians and ministers of the Federal Supreme Court, resulting from the positions of the members in the Legislature, led the Brazilian Supreme Court to act more incisively in its judgments regarding the limits of parliamentary inviolability. The present research project proposes carrying out an analysis of the position of the Federal Supreme Court, through decisions that directly removed the parliamentary immunities of the Legislative Power, guided and justified by the application of principles to the detriment of what is expressed in the constitutional text. For this understanding, the scientific methodology of the deductive and inductive method will be used, since the analyses will be supported both in the theoretical and normative structure of the analyzed constitutional elements, as well as their application within the judgments of the Federal Supreme Court and their respective reflexes in the concrete case, as well as on the possible tensions that reside in such decisions that could cause an apparent interference from the powers of the Union (i.e., the powers of the executive, judicial, and legislative branches). For a better understanding and approach to the subject, there is a brief digression made on the responsibilities of the Supreme Court and its performance in the face of parliamentary inviolability. Then, the principles of separation of powers, involving its definition, evolution, functions and the exercise of legitimacy conferred by the voter to a representative elected by direct and democratic vote. In the following point, seeking to elucidate the proposal of the study applied to real cases, there will be an analysis of the judgments of the STF AC 4.070/DF of 05/05/2016, MS 32.326MC/DF of 09/02/2013 and AP 937/QO of 11/23/2017, which have had direct effects on the Legislative Houses, with the removal of politicians elected by direct vote, thus generating jurisprudence with possible impacts on the expansive interpretation of the provisions of the Federal Constitution and conclusions about distortions of the responsibilities of each of the powers. As a theoretical framework for this dissertation, we will use: (1) the principles of 'Separation of Powers' and 'Checks and Balances' idealized by Montesquieu, (2) the understanding of deviation from purpose or breach

of decorum, as José Levi Mello do Amaral Júnior addresses. Finally, it is emphasized that the theme of the study is evidenced by its actuality, complexity, relevance, and social impact; and by showing the tension between the power relations of State institutions that distance representatives elected by the people through the legitimate exercise of suffrage.

Keywords: Federal Supreme Court. Parliamentary immunity. Parliamentary inviolability. Constitutional law. Separation of powers.

LISTA DE ABREVIATURAS

AC	Ação Cautelar
ADIN / ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADVOSF	Advocacia-Geral do Senado Federal
AgR	Agravo de Instrumento
AI-5	Ato Institucional nº 5
AP	Ação Penal
BC / BACEN	Banco Central do Brasil
CF/88 / Const.	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CP	Código Penal Brasileiro – Decreto-Lei nº 2.848/1940
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal Brasileiro – Decreto-lei nº 3.689/1941
DJ / DJ-e	Diário de Justiça / Diário de Justiça eletrônico
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EMENT	Ementa
Inc.	Inciso
Inq.	Inquérito
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura Nacional
MC	Medida Cautelar
MG	Minas Gerais
Min.	Ministro
MP	Medida Provisória
MPE	Ministério Público Eleitoral
MPRJ	Ministério Público do Rio de Janeiro
MPU	Ministério Público da União
MS	Mandado de Segurança
Nº/n.	Número
NASSET	Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos do Senado
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PET	Petição

PFL	Partido da Frente Liberal
PGR	Procurador Geral da República
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PUBLIC	Publicação
QO	Questão de Ordem
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
REP	Representação
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
RO	Rondônia
SO	Partido Solidariedade
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TER	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 COMPETÊNCIAS DO STF PARA ATUAÇÃO COMO CONTROLADOR	
CONSTITUCIONAL.....	18
1.1 INCUMBÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO STF.....	19
1.2 PROCESSOS DE CONTROLES INSTITUCIONAIS E A RELAÇÃO DE PODERES.....	22
2. A ATUAÇÃO DO STF DIANTE DE INVOLABILIDADES PARLAMENTARES...28	
2.1 A DISTINÇÃO ENTRE: PRERROGATIVA, PRIVILÉGIO E IMUNIDADE	28
2.2 PRERROGATIVAS E IMUNIDADES PARLAMENTARES NO BRASIL	30
2.3 FUNÇÕES PARLAMENTARES E A RELAÇÃO DE RESPONSABILIDADES	32
2.4 INVOLABILIDADES E IMUNIDADES PARLAMENTARES	36
2.4.1 Involabilidade material – restrições do discurso parlamentar	37
2.4.2 Involabilidade formal – garantia de foro por prerrogativa de função	43
3 SEPARAÇÃO DE PODERES, PRERROGATIVAS E INVOLABILIDADES.....48	
3.1 IMUNIDADES E PRERROGATIVAS ENTRE OS PODERES	52
3.1.1 Do impedimento do Presidente da República	55
3.1.2 Do Ministro do Supremo Tribunal Federal	58
3.1.3 Do parlamentar do Congresso Nacional	62
3.2 A QUESTÃO “INTERNA CORPOR IS”	65
4 CONFLITO DE PRINCÍPIOS DIANTE DAS INVOLABILIDADES	
PARLAMENTARES.....	69
4.1 JULGAMENTO DA AC 4.070/DF E O CONFLITO COM O ART. 53, §3º DA CF/88.	69
4.2 MUDANÇA DE ENTENDIMENTO A PARTIR DA ADI 5.526.....	72
4.3 O CASO DONADON NO MS 32.326 MC/DF E A CASSAÇÃO DE MANDATO..	75
4.4 CONSIDERAÇÕES ADVERSAS NA DECISÃO JUDICIAL.....	80
4.5 JULGAMENTO DA AP 937/QO E A PRERROGATIVA DO FORO POR FUNÇÃO	83
4.5.1 A solicitação de Questão de Ordem no STF.....	84
4.5.2 O destaque do Ministro Celso de Mello.....	85
4.6 O DECORO PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO	88

4.7 A SEPARAÇÃO DE PODERES E O CARÁTER DE EXCEPCIONALIDADE.....	89
CONCLUSÃO.....	93
REFERÊNCIAS.....	96

INTRODUÇÃO

Uma característica das Ciências Humanas Aplicadas é ser suscetível a mudanças promovidas pela evolução do comportamento humano, quer seja em sua aplicação ou em sua interpretação. Não obstante, a mesma linha de raciocínio está em consonância com o Direito e as Ciências Jurídicas, em especial aos preceitos dogmáticos e a hermenêutica.

A partir de uma digressão sobre as competências e responsabilidades do Supremo Tribunal Federal – STF, a atuação na história recente diante das inviolabilidades parlamentares e suas relações institucionais, é possível inquirir se o equilíbrio necessário permanece estável ou se as inviolabilidades são alvo de incursões exacerbadas pelo Judiciário, por vezes justificadas, no afã de garantir o funcionamento institucional sem abusos de poder.

Considerando alguns posicionamentos dos Ministros do STF manifestos em determinados julgados nos últimos anos, é possível identificar um movimento de embasamento principiológico das decisões, quer sejam estas monocráticas, em colegiados ou no pleno do Tribunal, suprimindo ou até mesmo sobrepondo os ditames expressos nos dispositivos constitucionais. Como sustentação a tal posicionamento, os magistrados se amparam em dois quesitos: a) o primeiro, é que toda norma constitucional é direcionada por um conjunto de princípios, os quais foram utilizados pelo constituinte originário para elaboração e estruturação do texto normativo e, por conseguinte, toda norma que se desvincula desses princípios são inconstitucionais; b) necessidade de aderência entre a aplicabilidade da norma constitucional vislumbrando o atendimento da realidade social, de forma que a interpretação do texto respeite um espectro jurídico-sócio-político, de maneira a preservar a legitimidade da Constituição.

Com o intuito de garantir tal legitimidade, uma das ferramentas utilizadas com frequência no período pelos ministros do STF, mais recentemente entre os anos de 2016 e 2022, é a hermenêutica extensiva. Valendo-se de interpretações que priorizem questões principiológicas ao aplicarem as normas constitucionais ao caso concreto, as quais, em muitas situações não se encontram expressas no texto normativo, os ministros acabam por gerar reflexos diversos, variando desde uma vinculação garantista, até aparentes ingerências em outros Poderes da República. Essa postura

acarreta desequilíbrios das relações constitucionais, uma judicialização política ou, apresenta sequelas institucionais indesejáveis.

A problemática que se coloca com esta pesquisa é responder: se as decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal que resultaram em afastamento de parlamentares de seus mandatos, cargos e funções, não estaria maculando princípios e normas constitucionais, bem como o de independência e autorregulação do Poder Legislativo. Tais princípios constitucionais seriam suficientes para embasar uma decisão monocrática ou do pleno do STF para afastar parlamentares, imbuídos do mandato parlamentar concedidos pelo voto popular?

Como ponto de partida para entendimento e aprofundamento do questionamento apresentado, faz-se uma análise sobre as decisões prolatadas pelo egrégio Supremo Tribunal Federal diante das inviolabilidades parlamentares, considerando os posicionamentos de, ao menos, três julgados, sendo: da AC 4.070/DF julgada em decisão monocrática, proferida pelo ministro Teori Zavascki e referendada pelo plenário em 05/05/2016; o MS 32.326 MC/DF referente a cassação do deputado Natan Donadon; e a AP 937/QO com despacho inicial em atendimento à questão de ordem pelo ministro Luis Roberto Barroso e referenda pelo pleno em 23/11/2017.

Partindo do problema de pesquisa proposto há duas hipóteses a serem consideradas, a saber:

A-) sim, as decisões do Supremo Tribunal Federal, alvos deste estudo, foram um flagrante descumprimento do texto normativo constitucional, gerando influências substanciais nas atividades orgânicas das Casas Legislativas, tratando-as com certa hierarquização inconcebível, mediante a decisões que se afastaram do texto normativo constitucional, sustentadas por princípios que abalariam a relação de Separação dos Poderes;

B-) não, as referidas decisões, apesar de se ampararem em alguns elementos hermenêuticos extensivos ou fora da letra normativa, não exerceram influência predominante na estrutura decisória, nem tão pouco geraram impacto nas relações dos poderes do Estado, por se tratarem de princípios constitucionais sem uma hierarquização entre eles.

Há uma vasta gama de decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal acerca de desvios de conduta de parlamentares, incidência em crimes de

responsabilidade, comuns e eleitorais, que acabem por resultar na cassação do mandato parlamentar. No entanto, os casos em tela possuem três características de suma importância, a saber: a) apresentam em comum, a discussão sobre as inviolabilidades parlamentares, quer seja material ou formal, listadas no Art. 53 da CF/88; b) avaliam a necessidade de afastamento dos parlamentares réus de seus mandatos e funções, no momento da decisão; e c) expõem, de acordo com a visão dos ministros que formam a corrente vencedora, inconsistências ou lacunas legislativas no texto constitucional.

É claro que o julgamento amparado nos princípios constitucionais, por vezes, é resultado de uma visão garantista que busca, de maneira louvável, a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos. No entanto, podem resultar em deformidades interpretativas e excessos de extensividades dos elementos do texto normativo. Nesse ponto reside uma mandatária atenção aos operadores do direito, de forma que, a interpretação deve ocorrer sem o afastamento demasiado do sentido literal do texto, valendo-se de uma interpretação extensiva apenas para complementar a norma, sem, no entanto, ultrapassar o núcleo do sentido normativo, ou seja, sem se distanciar do princípio que fundamentou a sua produção, buscando um sentido mais amplo, mas dentro do seu sentido literal.

Interpretações demasiadamente extensivas podem ocasionar a quebra da estrutura normativa (*voluntas legis* ou *voluntas legislatoris*¹), ou até mesmo rupturas e desvirtuamentos de postulados e princípios jurídicos que embasaram a redação da norma, resultando insegurança jurídica aos direitos peticionados. Em muitas situações, os magistrados procuram se valer da mutação dos valores sociais ao longo do tempo, como justificativa para essa prática, sem com isso, alterar o texto normativo para acompanhar tais mudanças da valoração social, desrespeitando o processo legislativo (Arts. 60 e 61 CF/88), a relação de responsabilidades dos Poderes da República (Art. 2º CF/88) e, em última instância, a própria Constituição.

Esse comportamento atual do STF tem sido uma mudança de rota e afronta ao histórico de atuação do órgão que sempre buscou se afastar de decisões com temas eminentemente políticos, delegando-os às casas legislativas. Pautada pela conveniência e a oportunidade, os políticos se incumbiam de tomá-las, de forma a

¹ Os termos latinos referem-se ao pensamento dogmático da norma ser uma *voluntas legislatoris* – vontade do legislador ao redigir o texto legal ou exprimir uma *voluntas legis* – vontade da lei, resultado da valoração social e do anseio coletivo em regular suas relações.

cumprir a discricionariedade a eles impostas pelo voto popular. Dentro da proposição de renovação de Estado, o questionamento da atuação do STF dentro das relações de poder do Brasil, podem subsidiar uma revisão dos parâmetros e inovações do Estado brasileiro.

Neste diapasão a linha de pesquisa “A cidadania modelando o Estado” é a que mais se adequa a recepcionar a proposta ora apresentada, haja vista trabalhar pela concretização do novo modelo de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988, passando pelo fortalecimento da democracia o que, obrigatoriamente compreende uma relação harmônica entre os três poderes da República, ou seja, sem a interferência direta do poder Judiciário.

A interpretação da norma do texto constitucional de um país, enquanto garantidora de direitos, em especial os difusos, coletivos e homogêneos, deve ser expansiva e até mesmo incentivada. No entanto, quando esta prática avança no terreno das relações de poderes e da composição e responsabilidades do Estado, há que se fazer uma análise crítica e profunda para prevenir ataques às bases institucionais e concentração de poder decisório em um colegiado restrito, como uma turma ou o pleno da Suprema Corte, diante da pluralidade e amplitude do Parlamento, eleitos pelo voto popular. Isso porque, foi justamente a concentração demasiada de poder nas mãos de um grupo estrito ou de uma única pessoa, que alavancou o pensamento liberal e as bases contratualistas pormenorizadas por pensadores clássicos, como Rousseau, Hobbes, Locke e Montesquieu.

Realizando uma análise preambular dos três julgados, observa-se que os ministros, começando pelos relatores, se valem da aplicação dos princípios constitucionais, cujos alguns estão listados, como no caso do Art. 37 CF/88 e outros estão subentendidos, como um dos parâmetros para justificar um posicionamento desacordado dos Arts. 53 e 55 da CF/88, decidindo pelo afastamento do deputado ou senador réu nas ações propostas.

Porém, se de um lado há os princípios constitucionais da administração pública e do decoro para o exercício da função pública, inerentes a qualquer ocupante dos cargos públicos, incluindo os eletivos, do outro lado há um conflito com prerrogativas das casas legislativas para escolha e retirada de seus membros das respectivas mesas diretoras ou mesmo a cassação do mandato parlamentar. Ora, a interferência direta produzida pelo Poder Judiciário poderia ocasionar um conflito institucional e,

por conseguinte, mácula ao princípio expresso no Art.2º da CF/88 da independência e separação dos poderes.

Para tal, há que se valer do pensamento de Robert Alexy, o qual faz um delineamento substantivo quanto à colisão de princípios, de maneira que, quando os conflitos se fazem presentes, há a necessidade de um sopesamento, sem que isso gere uma invalidade do princípio cedente nem que haja necessidade de uma cláusula de exceção.

Em consonância ao discurso de Alexy, há o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem a interpretação normativa deve ser pautada mais por princípios constitucionais em face do texto normativo puro. Esse entendimento é resultado de um movimento de rejeição ao positivismo iniciado nos anos 1950 do século XX, com o fim da II Guerra Mundial. Isso porque, em um simples exemplo na visão do jurista, o holocausto produzido na Alemanha nazista era fruto de um estado legalista. Ou seja, estavam autorizados por lei formal, esvaziando a sua legitimidade em detrimento às aberrações promovidas, as quais estavam além do texto formal e compunham valores humanitários.

Em um sistema de *Civil Law*, fundamentado em textos normativos expressos, complexos e inter-relacionados, interpretações que abandonem o texto constitucional expresso, seja por meio de uma interpretação excessivamente axiológica, seja por se valer de elementos principiológicos, de forma isolada, se utilizado de maneira equivocada, pode causar uma “desvinculação legítima”. Dessa forma, torna-se a Constituição uma lei morta, mesmo que ainda em vigor, por meio do fenômeno do sociologismo constitucional.

Para a busca comprobatória das hipóteses levantadas, a metodologia científica aplicada será do método dedutivo e indutivo, uma vez que as análises se ampararão tanto na estrutura teórica e normativa dos elementos constitucionais analisados, como em sua aplicação dentro dos julgados do Supremo Tribunal Federal e suas nuances dentro do caso concreto. Valendo-se de uma tese e uma antítese, haverá a exposição de proposições, o que direciona à aplicação do método indutivo e dedutivo. Destarte, canalizar o entendimento para identificar se as inviolabilidades parlamentares são maculadas em tais decisões, acarretando uma aparente interferência dos poderes da União e um choque de princípios constitucionais.

1 COMPETÊNCIAS DO STF PARA ATUAÇÃO COMO CONTROLADOR CONSTITUCIONAL

O Supremo Tribunal Federal – STF, é uma das mais antigas instituições brasileiras. Sua primeira formação estava expressa na Constituição Imperial de 1824², denominado Supremo Tribunal de Justiça.

Com a Proclamação da República, Rui Barbosa, durante a elaboração do texto constitucional de 1891, também instituiu uma Suprema Corte como o mais alto grau de jurisdição, amparando-se no modelo norte-americano. A criação de tal órgão no Brasil se deu por meio do Decreto nº 848 de 11/10/1890³, sucedendo o Supremo Tribunal de Justiça imperial. Embora com poucas alterações, o modelo estabeleceu-se e permaneceu até os dias atuais⁴ (MELLO, 2015, p. XIX).

A Assembleia Constituinte que redigiu o texto da atual Constituição Federal de 1988, tinha estabelecido a necessidade de um Tribunal orientado à resolução de controvérsias de caráter constitucional, em seu âmbito abstrato. Contudo, o texto final acabou por ampliar demasiadamente a competência originária do Supremo Tribunal Federal, conferindo-lhe diversas outras atribuições de cunho recursal e de controle de constitucionalidade concreto (MENDES; BRANCO, 2014, p. 965).

Entre as diversas mudanças que ocorreram, desde sua composição até o momento atual, o mais relevante é que o STF tem ganhado certo protagonismo na busca para soluções de questões de grande importância para o país. Saindo de uma atuação mais discreta que pautou o posicionamento dos ministros até meados dos anos 1990, até os destaques e embates televisivos entre os magistrados. Nesse âmbito, ocorreram julgamentos para balizar o processo de *impeachment* do Presidente da República, a declaração de nulidade de criação de municípios em desacordo com a Constituição. Ou ainda, a definição dos limites para a fidelidade partidária no sistema eleitoral proporcional, até a condenação de políticos envolvidos em

² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014, p. 52, IN: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 4. Vol. Tomo III. São Paulo: Ed. Saraiva, 1997, p. 123.

³ O referido Decreto estabelecia a instalação do Supremo Tribunal Federal, sua composição, forma de ingresso dos Ministros, responsabilidades, dispositivos e fluxos processuais.

⁴ Criado em 1890, com a Proclamação da República, atravessou os mais diversos momentos políticos [...] até a restauração da democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (MELLO, 2015, p. XIX).

denúncias de compra de votos para exercerem o mandato eletivo no Poder Legislativo (MELLO, 2015, p. XIX).

Na questão técnico-jurídica, as competências do STF estão estabelecidas pelo Art. 102 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), os quais serão detalhados a seguir. No entanto, pode-se aduzir a partir da interpretação do texto constitucional, que o STF possui uma atuação majoritária nos litígios constitucionais. Essa jurisdição constitucional no qual atua o Tribunal, pode ser segregada em três grupos: a) jurisdição constitucional de controle de constitucionalidade; b) jurisdição constitucional de controle da liberdade; e c) jurisdição constitucional sem controle de constitucionalidade (SILVA, 2014, p. 566-567).

Essa separação cumpre fins meramente didáticos, mas de grande relevância para a localização da parte de atuação do STF que será alvo desta pesquisa.

1.1 INCUMBÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO STF

Como incumbência primária prevista na Constituição Federal de 1988, está sua atuação como guardião da Constituição⁵.

Conjuntamente à guarda da Constituição, a Suprema Corte brasileira atua em causas específicas, expressas no Art. 102, I, “a” a “q” da Constituição Federal de 1988, as quais, para uma melhor compreensão, serão seccionadas em três partes, como demonstradas a seguir:

I. Originária

- a. ***Controle de constitucionalidade abstrato***: como órgão julgador de ações de controle de constitucionalidade abstrato, a saber: Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental⁶;
- b. ***Ações penais para crimes comuns***: enquadrados neste quesito o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, dos seus próprios Ministros e do Procurador-Geral da República⁷;

⁵ Art. 102, caput, da CF/88.

⁶ Art. 102, I, a, da CF/88.

⁷ Art. 102, I, b, da CF/88.

c. Ações penais para crimes comuns e de responsabilidade:

elencados neste rol, os Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, exceto os crimes de responsabilidades conexos com o Presidente da República, dos Membros dos Tribunais Superiores, dos Membros dos Tribunais de Contas da União e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente, entre outros casos⁸.

II) Recursal ordinária: julgar em recurso ordinário os remédios constitucionais de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* e o mandado de injunção, decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se a decisão for denegatória, bem como o crime político⁹.

III) Recursal extraordinária: julgar recursos extraordinários, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida, contrariar dispositivo da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição ou julgar válida lei local contestada em face e lei federal¹⁰.

Assim, o STF não é apenas mais um órgão do Poder Judiciário, pois este deve ser visto além desta conotação, afinal, “temos aí a ordem judiciária do país, que compreende (a) um órgão de cúpula, como guarda da Constituição e Tribunal da Federação” (SILVA, 2014, p. 562). No trâmite processual é um órgão de cúpula, sendo a mais alta instância a ser alcançada em grau recursal, responderá pelos recursos advindos de remédios constitucionais sob análise do caso concreto e incidental, como registrado anteriormente. Como guardião da Constituição, reserva-se a interpretação final da letra do texto constitucional, e sua decisão deve ser acolhida por todos os juízes e tribunais, inclusive restringindo ou não a aplicação de determinada lei, produzindo efeitos gerais, ou seja, *erga omnes* (BARROSO, 2016, p. 71).

A amplitude da competência originária do STF foi resultado da Constituição de 1988, a qual, seguindo em parte o modelo austríaco, estabeleceu à atuação do STF como Corte Constitucional, delegando-o a competência exclusiva para julgar ações de controle abstrato de normas, mas também àquelas tocantes a omissão legislativa (MENDES, 2014, p. 71).

⁸ Art. 102, I, c, da CF/88.

⁹ Art. 102, II, da CF/88.

¹⁰ Art. 102, III, da CF/88.

As especificações dos dispositivos para o controle difuso estão expressas no texto constitucional com o estabelecimento de competências para o STF¹¹, para o STJ¹², para os TRFs¹³, para a Justiça do Trabalho¹⁴ e para os TREs¹⁵. O controle difuso é elemento primordial para garantia da unicidade do arcabouço jurídico e da Constituição, do qual a Suprema Corte brasileira é guardiã. “Do Juiz Estadual recém-concursado até o Presidente do Supremo Tribunal Federal, todos os órgãos judiciários têm o dever de recusar aplicação às leis incompatíveis com a Constituição” (BARROSO, 2016, p. 70).

A relação dos controles de constitucionalidade abstrato e concreto dentro da temática proposta deste trabalho, reside em dois aspectos: o primeiro é evidenciar, de maneira breve, a prerrogativa dos membros do Poder Legislativo de poderem propor as ações de controle de constitucionalidade abstrato; o segundo é abordar de modo exemplificativo a interação destes com os Ministros do STF nas situações de controle concreto, nos quais sejam réus.

Destaque-se que, por momentos, os próprios parlamentares buscam a mais alta instância do judiciário brasileiro para questionarem a constitucionalidade ou não de um texto normativo¹⁶, o qual tenha passado por todo o processo legislativo, sem ser contido no controle de constitucionalidade preventivo das comissões das Casas Legislativas, ainda na esteira de propositura ou elaboração da lei. Já no bojo do controle de constitucionalidade concreto, o STF deve ser acionado quando Parlamentares figurarem em ações penais e, por força da prerrogativa de foro¹⁷, precisarem se valer dos remédios constitucionais¹⁸ para buscarem os direitos de defesa dentro da persecução penal, garantidos a esses pela Constituição.

Nesse ponto vale o aprofundamento sobre a atuação do STF na jurisdição constitucional sem controle de constitucionalidade, citada no início deste capítulo.

¹¹ Art. 102, I, “d”, “i”, “l”, “q”, “r”, II, “a”, III, §§ 1º e 3º, da CF/88.

¹² Art. 105, I, “b”, “c”, “h”, II, “a” e “b”, III, da CF/88.

¹³ Art. 108, I, “c” e “d”, da CF/88.

¹⁴ Art. 114, IV, da CF/88.

¹⁵ Art. 121, § 3º, da CF/88.

¹⁶ O Art. 103 da CF/88, estabelece os legitimados para propositura das ações de controle de constitucionalidade abstrato (Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade), estando os parlamentares federais elencados nos incisos II – a Mesa do Senado Federal, III – a Mesa da Câmara dos Deputados, IV – a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e VIII – partido político com representação no Congresso Nacional.

¹⁷ Art. 102, I, “b”, da CF/88.

¹⁸ Art. 102, I, “d”, da CF/88.

(3) *Jurisdição constitucional sem controle de constitucionalidade*: assim se entende “o exercício de atribuições judicantes, para compor litígio de natureza constitucional, mas diverso do que existe no controle de constitucionalidade das leis”. Inclui-se nesse caso a competência do STF para processar e julgar: os crimes de membros dos outros Poderes, previstos no Art. 102, I, b e c; os litígios entre Estados estrangeiros ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou Território; [...] (SILVA, 2014, p. 567 – grifo nosso).

Destarte, a partir da citação compreende-se que além da jurisdição constitucional, o STF possui uma atuação sobre o julgamento de autoridades de outros poderes quando estas incidirem em crimes comuns e que estejam previstas na relação do Art. 102, I, “b” e “c”. Artigo este onde estão discriminadas as funções que gozam da prerrogativa de foro para os crimes comuns.

O entendimento da segregação das incumbências do STF é fundamental para identificar os pontos de conexão entre as inviolabilidades parlamentares e a atuação do Tribunal em casos desta natureza.

1.2 PROCESSOS DE CONTROLES INSTITUCIONAIS E A RELAÇÃO DE PODERES

No Brasil, a Constituição de 1891 qualificou expressamente o controle de constitucionalidade, porém atendo-se apenas ao controle incidental e difuso, diferentemente do que ocorreu com a Suprema Corte nos EUA, ou com os Tribunais Constitucionais na Europa. O fato é que, apenas no começo deste milênio, o STF passou a desempenhar um papel mais analítico das questões dogmáticas, para além do texto normativo, buscando uma interação consistente entre o direito constitucional e a filosofia do direito (BARROSO, 2016, p. 75). Com passar do tempo, as constituições brasileiras promoveram modificações, concretizando o controle de constitucionalidade por meio judicial, porém afastando-se de um modelo unicamente de critério difuso inspirando no modelo norte-americano, introduzindo elementos de controle concentrado. (SILVA, 2014, p. 53).

No entanto, o controle de constitucionalidade judicial não restringe que o exercício deste controle ocorra em outras esferas, com participação de outros Poderes.

Cabe aos três Poderes interpretar a Constituição e pautar sua atuação com base nela. Mas, em caso de divergência, a palavra final é do Judiciário. Essa primazia não significa, porém, que toda e qualquer matéria deva ser decidida em um tribunal (BARROSO, 2016, p. 392).

No condão da citação supra, verifica-se que a prerrogativa de guardião da Constituição é do STF, inclusive positivado no Art. 102, caput. Mas há outras vias de controle da constitucionalidade fora da esfera judicial, as quais devem ocorrer no plano do Processo Legislativo (como prevê o Art. 58 da CF/88), ou seja, antes da promulgação da lei¹⁹. Pode ocorrer ainda sob a análise do Poder Executivo, o qual poderá exercer o poder de veto ao texto aprovado pela Casa Legislativa (conforme previsto no Art. 66, §1º da CF/88)²⁰.

Mas, há que se fazer uma observação de importante relevância, que é a possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade preventivo na esfera judicial. Este ocorre, quando parlamentares se valem do Mandado de Segurança para peticionar junto ao STF em face de propostas de Emendas à Constituição que venham macular de alguma maneira cláusulas pétreas expressas no Art. 60, §4º. O fato é que o STF reconheceu o uso do referido remédio constitucional como elemento fiscalizador da constitucionalidade de propostas que tragam em seu bojo matérias vedadas pelo poder constituinte originário (BARROSO, 2016, p. 68).

Dessa forma, resta clara a interação entre os poderes para garantirem o direito reformador do texto constitucional, porém, sem que este afete seus elementos fundamentais. A excepcionalidade de participação do Poder Judiciário denota que, dentro do controle de constitucionalidade preventivo que ocorre no processo legislativo, só deve ser exercido por aqueles que tenham atuação direta no processo legislativo, ou seja, as comissões, a casa legislativa revisora²¹ e o Poder Executivo²².

De outro lado, como supracitado, a palavra final da inconstitucionalidade de texto normativo já promulgado, cabe ao Poder Judiciário. No entanto, a retirada da norma inconstitucional do arcabouço jurídico nacional, não resulta de mera declaração

¹⁹ “[...] (i) pelo Poder Legislativo, no âmbito das comissões de constituição e justiça, existentes nas casas legislativas em geral, que manifestam, usualmente, no início do procedimento legislativo, acerca da constitucionalidade da espécie normativa em tramitação” (BARROSO, 2016, p. 68).

²⁰ “[...] pelo Poder Executivo, que poderá opor seu veto ao projeto aprovado pela casa legislativa, tendo por fundamento a inconstitucionalidade do ato objeto de deliberação, impedindo, assim, sua conversão em lei (como regra, uma lei nasce com a sanção, isto é, com a anuência do Chefe do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo)” (BARROSO, 2016, p. 68).

²¹ Art. 65, da CF/88.

²² Art. 66, §1º, da CF/88.

de inconstitucionalidade por parte do Poder Judiciário. Para sua retirada do ordenamento jurídico, é necessária a atuação do Senado Federal²³, ficando demonstrado, mais uma vez, a inter-relação das esferas de Poder da República no controle de constitucionalidade.

Ora, como visto anteriormente, dentro do controle de constitucionalidade preventivo o uso da via judicial se torna uma excepcionalidade. Isso porque a ação dos magistrados na Suprema Corte é pautada por elementos jurídicos na aplicação dogmática (como as normas processuais, a forma de apresentação da petição ou o direito material positivo). Por outro lado, há aspectos de relações institucionais que também acabam por compor o processo decisório do STF, ou seja, a decisão do ministro se pauta por fatores internos e externos. É claro que a atuação neutra e o amparo do magistrado ao direito positivo são fator primordial para que sua atuação seja legítima, evitando pressões externas (MELLO, 2015, p. 221).

Contudo, é impossível qualificar que a independência dos poderes garanta uma atuação absoluta, livre de qualquer tipo de influência, o que seria meramente utópico.

A possibilidade de interferir no funcionamento do Estado é indissociável do poder de legislar. As escolhas políticas e a gestão da coisa pública, atribuídas ao Executivo, pressupõem uma atuação modificadora do ambiente político. O controle de constitucionalidade de atos de ambos os poderes pelo Judiciário permite que este anule iniciativas que sejam incompatíveis com a Constituição. A permeabilidade entre os poderes é intencional e resulta do próprio sistema constitucional de freis e contrapesos (MELLO, 2015, p. 225).

Essa inter-relação dos Poderes resta clara quando aplicada, em especial ao Judiciário. Embora a Constituição Federal estabeleça a autonomia administrativa, financeira²⁴ e a capacidade de auto-organização do Poder Judiciário, esta é cristalizada na delegação conferida aos Tribunais para elaboração de seus regimentos internos e determinação operacional, estando submetido a sustentação do Estatuto da Magistratura, oriundo de Lei Complementar. No entanto, alterações na legislação que regula o referido estatuto, de iniciativa do STF, dependeria de uma tramitação dentro do Poder Legislativo.

Segundo a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, “até o advento da lei complementar prevista no artigo 93, *caput*, da Constituição de 1988, o Estatuto da Magistratura será disciplinado pelo texto da Lei

²³ Art. 52, X, da CF/88.

²⁴ Art. 99 *caput*, CF/88.

Complementar n. 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN), que foi recebida pela Constituição²⁵ (MENDES; BRANCO, 2014, p. 948).

Ainda nesse condão de interdependência dos Poderes, vale observar o real funcionamento da autonomia financeira e orçamentária do Poder Judiciário. Mesmo que os entes que compõe o judiciário nacional tenham poder para redigir e apresentar suas propostas orçamentárias, estas devem estar enquadradas nos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)²⁶ e nos limites compactuados pelo Legislativo e Executivo. Adiciona-se a este regime de controle externo entre Poderes, o fato de que, as propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Judiciário que se encontrarem fora dos limites da LDO, ensejarão adequações do Poder Executivo para atendimento a Lei do Orçamento²⁷ (MENDES; BRANCO, 2014, p. 949). Cabe também aos três Poderes, atuarem de forma conjunta na fiscalização para execução do orçamento anual²⁸.

Porém, se por uma ótica essa interdependência entre os Poderes produz um meio fiscalizador, de outra vista, a desconcentração do poder orçamentário que ora estava no Executivo, passa a ocorrer no Legislativo. Isso é impulsionado por dispositivos que, se em algum momento cumprem o papel de controle externo, em outro contribui para o fomento do clientelismo e da fisiologia política.

O orçamento é elaborado por cada órgão governamental, mas concentrado na proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual está ligado diretamente ao Presidente da República²⁹ e, que deve encaminhar tal proposta³⁰ para aprovação do Poder Legislativo³¹. Por sua vez, o Congresso Nacional, além de exercer o papel fiscalizador³² e de autonomias para promover emendas no orçamento (desde que previstas no Plano Plurianual na Lei de Diretrizes Orçamentárias³³), é responsável por aprovar o conjunto das três principais leis ligadas ao orçamento³⁴: a) o Plano Plurianual (PPP); b) a Lei do Orçamento Anual (LOA); c) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em um eventual cenário de desvantagem política da base

²⁵ ADI 1.985, Relator Ministro Eros Grau, publicado em 13/05/2005.

²⁶ Art. 99, §1º, CF/88.

²⁷ Art. 99, §4º, CF/88.

²⁸ Art. 74, I, da CF/88.

²⁹ Art. 84, XXIII, da CF/88.

³⁰ Art. 165, I, II e III, da CF/88.

³¹ Art. 48, II, da CF/88.

³² Art. 166, §1º, II, da CF/88.

³³ Art. 166, §3º, I e II, da CF/88.

³⁴ Art. 48, II, da CF/88.

parlamentar de apoio ao governo, o resultado pode ser embaraçoso, criando obstáculos legislativos ao Presidente da República, já que este não poderá promover investimentos ou gastos de interesse do programa do governo, por não estarem discriminados na estrutura das leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional³⁵.

Nessa mesma tônica funciona as alterações nas estruturas dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça. Ainda que, para a criação ou extinção de cargos, modificação no número de membros e/ou pela definição de valores remuneratórios e de subsídios, haja o exercício de prerrogativa e de iniciativa do Poder Judiciário, esta iniciativa, no entanto, deverá ser enviada ao Poder Legislativo respectivo para apreciação e regulação por meio de lei específica (MENDES; BRANCO, 2014, p. 949).

Por fim, pode-se aduzir a existência de dispositivos dentro da estrutura da Constituição que, se por uma ótica eles permitem fazer valer o princípio de freios e contrapesos, em contrapartida, podem ser elementos de pressão sobre os outros Poderes, estimulando um embate de oposição a uma composição.

Em um outro cenário exemplificativo, verifica-se que ao Legislativo, a CF/88 confiou a responsabilidade de fiscalizar as ações do Executivo³⁶ e, a este, a faculdade de legislar mediante lei delegada ou medidas provisórias³⁷. As Medidas Provisórias não aprovadas no prazo de 120 (cento e vinte dias) perdem a eficácia e, por isso, acabam por deflagrar a necessidade de atuação de um terceiro poder como moderador de situações de embate entre o Executivo e o Legislativo. Emerge, então, um Judiciário “mediador político” diante dos impasses instaurados. Essa ação mediadora do Judiciário, imprime-o uma feição política, deixando esta de ter relevância apenas nos escaninhos do Congresso e dos Palácios do Executivo, para ganhar também as sentenças e os Tribunais. Dessa forma, há uma judicialização da política para evitar que ocorra uma politização do Judiciário (ABRANCHES, 2018, p.

³⁵ “A opção pela maior concentração de poderes de agenda legislativa e orçamentária na Presidência da República mitigou, ainda que não tenha eliminado, a propensão à paralisia decisória derivada da fragmentação de interesses e da multiplicidade de agentes de veto no sistema, bem mais frequente na Segunda República. Mas o presidente continua dependente do voto convergente de sua coalizão multipartidária para aprovar a pauta legislativa e convalidar as medidas provisórias” (ABRANCHES, 2018, p. 87).

³⁶ Art. 49, IX, X; Art. 51, XII; Art. 52, VII e Art. 70 da CF/88.

³⁷ Art. 62, da CF/88.

366), deixando claro como podem ocorrer inferências externas nas decisões e nas prioridades dos trabalhos de cada poder.

2 A ATUAÇÃO DO STF DIANTE DE INVOLABILIDADES PARLAMENTARES

O STF foi acionado em diversas circunstâncias, considerando a aplicabilidade, o alcance, as restrições e a dinâmica que as inviolabilidades possuem e devem cumprir diante do papel institucional do Parlamento.

Analisando o posicionamento histórico do STF em relação às imunidades parlamentares, há um marco bem determinado sobre as inviolabilidades materiais quanto a seu vínculo funcional. Esse entendimento é composto por um núcleo duro que englobam votos, opiniões dos parlamentares e as manifestações feitas a partir da tribuna. Opiniões e discursos fora das dependências da sede do Poder Legislativo, incluindo a tribuna, a imunidade passa a depender de um vínculo de “nexo de implicação recíproca”³⁸, sendo imperioso um vínculo estrito entre o que foi dito pelo parlamentar e o exercício do mandato (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 269), como será detalhado adiante considerando alguns julgados a partir de 2001.

O mesmo ocorre com o posicionamento histórico do STF com questões tocantes às imunidades parlamentares formais. As controvérsias residem no fato de afastamento ou perda de mandato parlamentar com condenação criminal transitado em julgado. Tal questão teve maior destaque no julgamento da AP 470/MG (caso do “Mensalão”), publicado em 22/04/2013, tendo como relator o ministro Joaquim Barbosa (GUNDIM, 2020, p. 113). Os reflexos desse entendimento se estenderam sobre outros casos, como a AC 4.070/DF (afastamento do deputado Eduardo Cunha) e a ADI 5.526/DF (afastamento do senador Aécio Neves), ambas com referências ao julgado de 2012.

2.1 A DISTINÇÃO ENTRE PRERROGATIVA, PRIVILÉGIO E IMUNIDADE

A origem e aplicação destes institutos são identificados entre as civilizações antigas. Pioneiramente foi a civilização romana que popularizou o termo *praerogativa*, o qual possui origem latina “[...] cujo significado é a ação de votar em primeiro lugar [...]” (BELÉM, 2008, p. 21). Este instituto estabelecia que os centuriões gozavam do benefício de se manifestarem, por meio do seu voto “[...] antes de qualquer classe,

³⁸ De acordo com voto do ministro relator Sepúlveda Pertence, na Questão de Ordem no Inquérito 390-5/RO, julgada em 27/09/1989.

sendo assim, a primeira escolha [...]” (BELÉM, 2008, p. 21). Por isso, há um consenso de que não havia distinção entre privilégio (*privilegium* – medida tomada em favor de um particular) e prerrogativa.

Também entre os gregos houve um processo de distinção entre cidadãos, conforme os segmentos sociais a que pertenciam e funções que exerciam no funcionamento do Estado, concedendo-lhes benefícios e privilégios diante de demais grupos sociais:

Houve desde a Grécia antiga, uma nítida estratificação dos segmentos sociais e foram concedidos privilégios aqueles que eram considerados cidadãos livres, ou seja, os participantes da administração da justiça e do governo que, no passado, foram homens de guerra e na velhice ocupavam os cargos mais importantes, na condição de membros do Conselho, onde deliberavam sobre o interesse público e de juízes para sentenciar sobre os direitos dos pleiteantes (BELÉM, 2008, p. 24).

Assim, disseminou-se a cultura de prerrogativas e privilégios entre os Estados antigos da região mediterrânea, com destaque para a Grécia e Roma, sendo estes benefícios amparados nas funções desempenhadas, pelos cargos ocupados pelos indivíduos na estrutura do Estado ou por aquilo que faziam à administração pública.

Ao longo dos anos, este instituto foi admitido dentro das estruturas canônicas da Igreja Católica, com grande aplicabilidade a partir do século V. Nesse período foi instituído pela Igreja que, os membros do corpo eclesiástico, tais como Senadores e Sacerdotes, só poderiam ser julgados pelos seus pares ou por um prelado que ocupasse cargo hierarquicamente superior ao acusado. Dessa forma, foi instituído, definitivamente, o que se conhece na atualidade por foro privilegiado. Esse dispositivo processual acabou por ser incorporado pelas estruturas de Estado, nos moldes utilizados pela Igreja, levando os reis exigirem o afastamento da Igreja Católica nos julgamentos que envolvessem pessoas que exercessem altas funções públicas (FILHO, 2015, p. 4) a partir do século XII. Assim, passou a figurar o dispositivo do foro privilegiado no arcabouço jurídico daquele tempo, “[...] não sobre natureza de fatos, mas sobre a qualidade das pessoas acusadas, estabelecidos em favor dos nobres, dos juízes, dos oficiais judiciais, abades, priores etc., fidalgos e pessoas poderosas, casos esses que se confundiam muitas vezes com os casos reais” (FILHO, 2015, p. 4).

As relações entre a Igreja Católica e a Coroa Britânica acabaram por sofrer uma ruptura no século XVI, fomentando uma revisão da postura aristocrática em forte

repúdio a privilégios e concessões de benefícios de qualquer natureza. Não obstante, a revisão moral promovida pelos nobres ingleses, resultaram na exclusão do julgamento colegiado pelos pares competentes implantados pela Igreja. No entanto, a forte atuação Católica na região Ibérica, entranhou tais princípios e práticas nas administrações públicas locais. Dessa forma, o foro por prerrogativa de função nos moldes conhecidos atualmente, acabou sendo abarcado pelos modelos jurídicos ibéricos estendendo-se a outros países da Europa Meridional, chegando às suas respectivas colônias e mantendo-se até os dias atuais, nas mais diversas abrangências e modelos (BELÉM, 2008, p. 45).

2.2 PRERROGATIVAS E IMUNIDADES PARLAMENTARES NO BRASIL

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824, previu tanto a imunidade do discurso, como o foro por prerrogativa de função, sendo estes citados pela primeira vez na legislação brasileira (FILHO, 2015, p. 5).

A Constituição Imperial previa a inviolabilidade de opiniões dos congressistas durante o exercício do mandato, expresso em seu Art. 26³⁹. No entanto, o texto ficou silente quanto à aplicação das imunidades aos parlamentares provinciais (ZANOTELLI, 2018, p. 59).

É imprescindível ressaltar que o primeiro registro sobre o exercício da imunidade parlamentar em território brasileiro, remonta ao Período Colonial. No texto da Lei Orgânica do Governo Provisório de Pernambuco, em 1817, já havia previsão das inviolabilidades dos congressistas em seu Art. 6º, “cada membro opinará com plena liberdade, e igualdade e pela opinião que emitir em Conselho ninguém será increpado e menos perseguido” (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 179). Embora não se trate de um texto constitucional oficial, deve-se fazer referência, haja vista a preocupação da população local com as inviolabilidades parlamentares desde muito cedo, as quais acabaram por ser contempladas na Constituição do Império, como observado anteriormente.

Quanto ao foro por prerrogativa de função, na redação do Art. 47 ficou estabelecido que caberia ao Senado Imperial julgar os delitos individuais cometidos

³⁹ Art. 26: os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício das suas funções.

pelos membros da Família Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado e Senadores; e dos delitos de Deputados, durante o período da Legislatura (FILHO, 2015, p. 5). Mas o Art. 27⁴⁰ estabelecia a prerrogativa de prisão advinda de decisão *interna corporis*, ou seja, para casos em que a própria Casa Legislativa compreendia necessária a prisão do parlamentar, ressalvado os casos de flagrante delito (ZANOTELLI, 2018, p. 59).

Ainda nesse condão, o Art. 28⁴¹ garantia ao Parlamento a prerrogativa de suspensão processual, tão logo o Senador ou Deputado fosse pronunciado, devendo o magistrado comunicar a respectiva Casa, para que esta deliberasse sobre a suspensão do processo ou do parlamentar de suas atividades (ZANOTELLI, 2018, p. 60).

No período republicano, não se observa alterações severas aos institutos. Embora imbuído de um discurso democrático, houve sempre certa minimização dos elementos de controles constitucionais, valorizando privilégios e prerrogativas em prol do exercício político das oligarquias. Estas, instaladas nas direções partidárias e nos órgãos de controle estatal, relativizavam práticas populistas e de clientelismo subjugando o povo como “semissoberano” (ABRANCHES, 2018, p. 22).

Por isso, na Constituição da República promulgada em 1891, o Art. 53 apresentava em sua redação a prerrogativa de aceitação da denúncia de crimes comuns contra o Presidente da República, pela Câmara do Deputados, sendo julgado perante o Supremo Tribunal Federal, em moldes muito semelhantes aos da Constituição de 1988. Cumprindo salientar que foi no texto da Constituição atual que houve um aumento substancial das autoridades elencadas no foro por prerrogativa de função, saindo do que antes era limitado aos ocupantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito federal, estendendo-se a autoridades de governos estaduais, municipais, membros do Ministério Público, oficiais das Forças Armadas⁴², membros dos Tribunais Superiores, Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Contas e chefes de missão diplomática. Também são

⁴⁰ Art. 27: Nenhum senador, ou deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena Capital.

⁴¹ Art. 28: Se algum Senador ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.

⁴² Os oficiais gerais das três Armas gozam da prerrogativa de foro estabelecida pelo Art. 6, I, da Lei 8.719 de 1993.

atendidos em casos excepcionais autoridades da administração direta e indireta⁴³ (FILHO, 2015, p. 7). Adiante será detalhado o porquê da Constituição Federal de 1988 consagrar tantas autoridades com a prerrogativa de foro por designação funcional.

Por fim, o que se pode aludir a partir desta breve digressão é que as imunidades parlamentares estiveram sempre presentes em todos os textos constitucionais brasileiros, com um único objetivo, espelhado no exemplo inglês, o de preservar as opiniões e votos dos representantes eleitos a fim de mitigar qualquer situação de insuspeição (ALEIXO, 2020, p. 59).

2.3 FUNÇÕES PARLAMENTARES E A RELAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Tradicionalmente, as constituições brasileiras sempre priorizaram a organização do Poder Parlamentar mediante um sistema bicameral, compondo-se da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁴⁴ (SILVA, 2014, p. 513).

No Brasil, o Poder Legislativo atua de duas formas: a) pelo Congresso Nacional, quando Câmara dos Deputados e Senado Federal realizam sessões conjuntas para deliberações específicas, determinadas na Constituição Federal⁴⁵ ou no Regimento Comum; e b) pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, atuando separadamente, cada um com suas responsabilidades específicas. Estas também explicitadas na Constituição Federal e no Regimento Interno de cada casa⁴⁶ (SILVA, 2014, p. 524).

Precipualemente, a função típica das casas legislativas é o exercício do poder de legislar, no entanto, como será visto a seguir, há funções complementares de controle externo e atípicas, de caráter judicial.

Em uma análise rápida, pode-se classificar as atribuições do Congresso Nacional em cinco grupos, sendo: 1) Atribuições legislativas – a principal atribuição que é a elaboração de leis, em consonância com o Processo Legislativo e posterior

⁴³ Para as autoridades da administração direta e indireta o foro por prerrogativa de função ocorre em casos de Mandado de Injunção.

⁴⁴ Como citado por José Afonso da Silva, apenas nas constituições brasileiras de 1934 e 1937 houve uma tendência para um sistema unicameral, porém, este não se consolidou, ocorrendo a manutenção pelo sistema bicameral, que tem permanecido até os dias atuais (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014, p. 513).

⁴⁵ Arts. 48 e 49, da CF/88.

⁴⁶ As responsabilidades da Câmara dos Deputados constam no Art. 51 da CF/88. Já as responsabilidades do Senado Federal constam no Art. 52 da CF/88.

sanção presidencial⁴⁷; 2) Atribuições deliberativas – são ações privativas do Congresso Nacional, manifestas por decretos legislativos, sem a participação do Presidente da República⁴⁸, tendo como ponto principal as emendas constitucionais⁴⁹; 3) Atribuições de fiscalização e controle – são as ações desempenhadas pelo Congresso Nacional com pedidos de informação⁵⁰ e tomada de prestação de contas anuais⁵¹ junto aos órgãos da Presidência da República; exercício de controle externo, mediante a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's)⁵², a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e da comissão mista com parecer final sobre as contas da Presidência da República⁵³, incluindo a administração indireta⁵⁴; 4) Atribuições nos crimes de responsabilidade – funcionamento da Câmara dos Deputados como órgão de controle de admissibilidade do processo de *impeachment* do Presidente da República ou Ministros de Estado. Por sua vez, o Senado Federal atua como tribunal político, sendo presidido pelo Ministro Presidente do STF⁵⁵; e 5) Atribuições constituintes – por meio da elaboração de emendas à Constituição Federal e do poder constituinte reformador⁵⁶ (SILVA, 2014, p. 525).

Quando em atuação apartada do Senado Federal, a Câmara dos Deputados possui atribuições privativas⁵⁷ dentre as quais: a) autorizar a instauração de processo de *impeachment* em face do Presidente e Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado; b) a tomada de contas da Presidência da República quando estas não forem apresentadas em até 60 dias ao Congresso Nacional⁵⁸. Cabe à Câmara dos Deputados promover a sua própria regulação, dispondo sobre sua administração e organização, incluindo a publicação de seu Regimento Interno⁵⁹. Por último, consta a escolha de dois membros-cidadãos que irão atuar no Conselho da República⁶⁰ (SILVA, 2014, p. 525).

⁴⁷ Art. 48, da CF/88.

⁴⁸ Art. 49, da CF/88.

⁴⁹ Art. 60, §3º, da CF/88.

⁵⁰ Art. 50, §2º, da CF/88.

⁵¹ Art. 51, II e Art. 84, XXIV, da CF/88.

⁵² Art. 58, §3º, da CF/88.

⁵³ Art. 166, §1º e Arts. 71 e 72, da CF/88.

⁵⁴ Art. 49, X, da CF/88.

⁵⁵ Art. 51, I; Art. 52, I e Art. 86, da CF/88.

⁵⁶ Art. 60, da CF/88.

⁵⁷ Art. 51, da CF/88.

⁵⁸ Art. 84, XXIV, da CF/88.

⁵⁹ Art. 51, III e IV, da CF/88.

⁶⁰ Art. 89, VII e Art. 51, V, da CF/88.

De outro lado, o Senado Federal também possui atribuições privativas⁶¹, em maior volume que a Câmara dos Deputados, porém muito semelhantes ao se considerar seus aspectos políticos e jurídicos: a) processar e julgar o Presidente e Vice-Presidente da República⁶², os ministros do STF nos crimes de responsabilidade, bem como os demais pormenorizados no texto constitucional⁶³; b) aprovar, previamente, após sabatina pública, os indicados a ocuparem cargos de Magistrados⁶⁴, Ministros do TCU⁶⁵, de Governador de Território⁶⁶, presidente e diretores do Banco Central⁶⁷, do Procurador-Geral da República⁶⁸. A aprovação de chefes de missão diplomática permanente, se dará por votação e arguição secreta⁶⁹; c) no rol de controle externo, é responsável por fixar os limites globais para o montante da dívida da União, também das operações de crédito externo e limites para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo. Em consonância fiscalizatória, proceder a avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional; d) dentre as responsabilidades jurídicas, se encontra a suspensão executória de lei que tenha sido declarada inconstitucional pelo STF; e e) no bojo das situações *interna corporis*, verifica-se a elaboração e disposição de seu regimento interno (SILVA, 2014, p. 526 e 527).

Dessa forma, a partir da breve análise sobre as atividades próprias de cada Casa Legislativa dentro da estrutura de poder da República brasileira, pode-se aduzir que há um conjunto de responsabilidades diretamente ligadas entre a instituição e os seus membros. Assim, como todo ente passível de contrair direitos e cumprir obrigações, os parlamentares também estão conectados por vínculos de responsabilidades, as quais podem ser jurídicas ou políticas.

A responsabilidade política é resultado do surgimento do parlamentarismo do século XVII o qual carregou consigo a migração do poder individual reservado ao monarca, para uma ação coletiva. Assim, o parlamento exercendo seu poder, passou a se valer de suas responsabilidades políticas para determinar a abertura de

⁶¹ Art. 52, da CF/88.

⁶² Art. 52, I, da CF/88.

⁶³ Art. 52, II, da CF/88.

⁶⁴ Art. 101, parágrafo único, Art. 104, parágrafo único e Art. 123, da CF/88.

⁶⁵ Art. 73, §2º, I, da CF/88.

⁶⁶ Art. 52, III, “c”, da CF/88.

⁶⁷ Art. 52, III, “d”, da CF/88.

⁶⁸ Art. 128, §1º, da CF/88.

⁶⁹ Art. 52, IV, da CF/88.

processos penais contra Ministros de Estado, a fim de resolver situações de imputação de crimes. Mas a partir do século XVIII, essa forma de atuar do Parlamento, acabou por ganhar um contorno mais fiscalizatório, inclusive com a responsabilização de determinadas situações pessoais que requeriam o desligamento do ministro que, por sua vez, era postergado pelo Poder Executivo, levando a responsabilidade política como uma importante ferramenta de enfrentamento à atuação titubeante do Poder Executivo (ZANOTELLI, 2018, p. 83).

Contudo, retomando a análise da situação brasileira, pode-se verificar que há uma concentração de forças no Poder Executivo para direcionar a atuação do Legislativo. Isso ocorre principalmente quando a matéria em voga é o orçamento. Sendo assim e, considerando a pressão histórica de atuação do Executivo em concentrar a condução do país como será detalhado adiante, entende-se a importância que as imunidades parlamentares passam a exercer neste cenário de relações institucionais da República (PADULA, 2007, p. 72). Se por uma perspectiva o Executivo pode ser titubeante na tomada de decisões de afastamento dos membros de sua responsabilidade, por outra ótica há um exercício de pressão sobre os parlamentares a fim de alcançar a aprovação de projetos legislativos de interesse de quem governa.

Porém, é necessário citar a relação orgânica e funcional que existe entre governo e a maioria parlamentar, relativizando sua atuação de controle do Poder Executivo, acabando por descaracterizar a responsabilidade política residente no papel do Poder Legislativo. Mas, ainda neste fio condutor, coexiste a prática de personificação do poder, de forma a levantar acusações infundadas de ilícitos penais contra o indivíduo do cargo ou função pública. Afasta-se, assim, da fiscalização e da responsabilidade jurídico-política de cada Poder, para somente atingir o indivíduo ocupante desta posição (ZANOTELLI, 2018, p. 86).

É a partir daí que emergem os entendimentos dos julgados do STF, de tal forma que, há de se separar as responsabilidades institucionais das responsabilidades pessoais. É necessário tratar cada caso com rigor e exaustão, a fim de definir até que ponto determinado discurso versa pautado na imunidade parlamentar material, ou na prática de crimes contra a honra ou o Estado de Direito, por exemplo.

2.4 INVIOABILIDADES E IMUNIDADES PARLAMENTARES

Importante fazer uma relação de entendimento entre as inviolabilidades parlamentares para se chegar ao ponto central do referido estudo. Essa consideração é pertinente, uma vez que tal instituto produz efeitos diretos nos processos judiciais que envolvam parlamentares federais, como os que serão citados adiante.

O texto da Constituição Federal de 1988, redigido depois de um longo período ditatorial, previu a restauração das prerrogativas elementares para o bom exercício e funcionamento do mandato parlamentar, sendo dividida entre a inviolabilidade e a imunidade, além do privilégio de foro jurisdicional (SILVA, 2014, p. 539).

A inviolabilidade parlamentar é “[...] a exclusão de cometimento de crime de opinião por parte de Deputados e Senadores [...]” (SILVA, 2014, p. 540), estendendo-se também às suas palavras e votos, conforme Emenda Constitucional nº 35 de 2001. Tem como fundamento a liberdade e a autonomia do exercício do mandato parlamentar, configurando uma natureza funcional em favor da Casa Parlamentar, e não de cunho pessoal. O intuito é garantir a expressão do povo, representado pelo eleito no exercício das atividades do político. Qualquer outra coisa que não se atenha a palavras, opiniões e votos do parlamentar, não encontrará resguardo no fundamento da inviolabilidade (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 56).

Destarte, a Constituição dispõe de um enlace normativo que baliza a atuação do congressista, garantindo-lhe prerrogativas, mas também lhe impondo limitações. Tais prerrogativas são classificadas em dois grupos: a) a imunidade material, que impede a punição do parlamentar por determinados fatos; e b) a imunidade formal, que impede a coação do parlamentar por determinados dispositivos constantes no código de processo penal brasileiro. Recebem o nome de imunidade porque retiram o parlamentar da incidência de normas gerais, colocando-o em uma situação imune, para que possa exercer seu mandato de maneira livre e evitar constrangimentos ou “ameaças ao funcionamento normal do Legislativo” (MENDES e BRANCO, 2014, p. 915).

Embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já expressasse o reconhecimento da imunidade cível no exercício do mandato parlamentar, foi com a Emenda Constitucional nº 35/2001, que essa tornou-se expressa (MENDES e BRANCO, 2014, p. 915). No entanto, desde a referida Emenda Constitucional, o

Supremo Tribunal Federal passou a julgar os parlamentares incidentes em crimes comuns no foro restrito às Turmas. A prerrogativa de julgamento do réu parlamentar pelo Pleno do Tribunal ficou limitada apenas aos crimes comuns cometidos pelos Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Senado Federal, em atendimento à Emenda Regimental nº 49, de 03 de junho de 2014, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 208).

As imunidades parlamentares, mais do que um privilégio, são uma garantia do exercício do mandato representativo e, sendo o eleito um representante do povo, há que se estender a inviolabilidade do congressista ao interesse da própria população que representa, gozando da possibilidade de agir livremente em nome daqueles que o elegeram (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 56-57). Enfim, em uma rápida síntese, pode-se afirmar que a inviolabilidade parlamentar é uma prerrogativa funcional, da qual o eleito se vale no exercício do seu mandato, como garantia de representação do seu eleitorado de forma irrestrita, livre e independente de acordo com os poderes conferidos pelo voto popular recebido no ato da eleição (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 61).

Imperioso frisar que as imunidades parlamentares não são estanques, pois são resultado da delegação de poder do povo aos seus representantes, expresso no texto constitucional. E, por serem resultado da validação social, são dinâmicas e mutáveis. Por isso, “[...] trata-se de um conceito ‘vivo’, em constante evolução, evolução que se dá em conjunto com a própria democracia representativa, tanto que é acolhido em diversas outras experiências constitucionais [...]” (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 46). Não obstante, são alvo de críticas as novas interpretações e revisões, como a realizada pela Emenda Constitucional nº 35/2001, a fim de preservar e garantir a liberdade do exercício do mandato, mas também impor limitações que não exorbitem o poder do legislador eleito.

2.4.1 Inviolabilidade material – restrições do discurso parlamentar

No preâmbulo das inviolabilidades parlamentares, encontra-se primariamente a imunidade material, que se assenta no Art. 53 da CF/88, restrita a palavras, opiniões e votos.

No entanto, cabe ressaltar que, em entendimento do STF, para que a

imunidade material seja preservada, é necessária a existência do nexo de implicação recíproca. Ou seja, tem de haver nexo recíproco sobre o que é dito e a implicação do mandato parlamentar. Se houver esse nexo, o caráter funcional está configurado e, portanto, o discurso está submetido à imunidade parlamentar. Caso contrário, a expressão de opiniões, palavras e discursos sem conexão com o mandato, não preserva a inviolabilidade parlamentar de eventuais ações que venham decorrer de sua expressão (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 208).

Com o objetivo de balizar os limitadores do instituto da inviolabilidade material, o ministro Sepúlveda Pertence se posicionou de forma contundente em ações que envolviam parlamentares, seja para determinar a conexão do discurso parlamentar ao desempenho do mandato, ou para delimitar o uso do vocábulo “quaisquer”, introduzido pela Emenda Constitucional nº 35 de 2001 (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 210).

O conceito de nexo de implicação recíproca é um entendimento do STF que antecede a Emenda Constitucional nº 35/2001, sendo identificado no voto do ministro Sepúlveda Pertence, no item nº 1 da Ementa da Questão de Ordem do Inquérito nº 390-5/RO, em que atuou como relator. Observa-se a seguir:

A maior extensão da imunidade material, na Constituição de 1988, não dispensa, em cada caso, a verificação **de um nexo de implicação recíproca entre a manifestação de pensamento do congressista, ainda que fora do exercício do mandato**, e a condição de Deputado ou Senador. (QO, Inq. n. 390-5/RO de 27 de setembro de 1989 – Rel. Min. Sepúlveda Pertence) (grifo nosso).

Por sua vez, no Inquérito nº 1.710-8/SP, julgado em 27/02/2002 pelo Pleno do Tribunal, tendo como relator o ministro Sydney Sanches, deteve-se sobre a propositura do ministro Sepúlveda Pertence ao destacar em seu voto, as implicações relacionadas ao termo “quaisquer”⁷⁰, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 35 de 2001 no caput do Art. 53 da Constituição Federal de 1988. Nesse mesmo condão foi o entendimento do relator ministro Sydney Sanches, para quem a inclusão do termo “quaisquer” pela Emenda Constitucional nº 35 de 2001, não é um salvo conduto, devendo os “enunciados pelo parlamentar nessa específica condição, ou seja, no

⁷⁰ O termo se refere à alteração na redação do texto legal, o qual se apresentava: “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”. Com a Emenda Constitucional nº 35 de 2001, o caput passou a ter a seguinte descrição: “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Na nova redação houve a inclusão do termo “quaisquer”, destacado pelo ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do Inquérito nº 1.710-8/SP, seguido pelo relator ministro Sydney Sanches.

próprio exercício do mandato, ou em razão dele” (Cf. Item nº 2 da Ementa). Foi seguido por unanimidade pelos votos do Pleno do Tribunal, sendo sacramentado que não há proteção irrestrita à imunidade material do parlamentar por conduta adversa ou estranha ao exercício das atividades do mandato (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 211).

Nos julgados mais recentes, o STF tem solidificado o entendimento de que as manifestações de pensamento e opiniões estão cobertas pela inviolabilidade, desde que ocorram dentro das dependências da Casa Legislativa. Nessa esteira, a interpretação praticada atualmente pela Suprema Corte brasileira, considera que as manifestações de opiniões, falas e votos feitas pelo congressista dentro do ambiente do Parlamento, não precisam estar vinculadas ao exercício do mandato (BELO, 2016, p. 63), revertendo a interpretação do ministro Sepúlveda Pertence citada acima.

A revisão desse posicionamento ocorreu em acórdão redigido pelo Ministro Carlos Ayres Brito no Inquérito nº 1.958-5/AC, julgado pelo Pleno do STF em 29/10/2003, conforme ementa a seguir:

EMENTA: INQUÉRITO. DENÚNCIA QUE FAZ IMPUTAÇÃO A PARLAMENTAR DE PRÁTICA DE CRIMES CONTRA A HONRA, COMETIDOS DURANTE DISCURSO PROFERIDO NO PLENÁRIO DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E EM ENTREVISTAS CONCEDIDAS À IMPRENSA. INVIOABILIDADE: CONCEITO E EXTENSÃO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO. A palavra “inviolabilidade” significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da Constituição Federal, com a redação da Emenda nº 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada “conexão como (sic) exercício do mandato ou com a condição parlamentar” (INQ 390 e 1.710). **Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa.** No caso, o discurso se deu no plenário da Assembleia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material. Denúncia rejeitada. (Inq 1958, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator (a) p/ Acórdão: Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2003, DJ 18-02-2005 PP-00006 EMENT VOL-02180-01 PP-00068 RTJ VOL-00194-01 PP-00056) (Grifo nosso).

Ao realizar um comparativo nos julgados dos ministros a partir dos anos 2000, vê-se uma clara alteração no entendimento sobre o vínculo entre as manifestações parlamentares e o mandato, gerando divergências dentro dos colegiados (BELO, 2016, p. 64). Amparados nos entendimentos do Inquérito nº 390-5/RO e no Inquérito nº 1.710-8/SP, ao julgar o Inquérito nº 1.958-5/AC, a Corte realizou dois recortes, sendo: a) distinção entre ofensas proferidas dentro e fora do ambiente do Parlamento; e b) incompetência de indagação da Corte para ofensas proferidas no ambiente parlamentar. Isso porque, no entendimento dos ministros, só caberia indagações pelo STF às ofensas proferidas fora do ambiente da Casa Legislativa. Ofensas resultantes de pronunciamentos no interior do ambiente parlamentar, o questionamento deveria ser efetuado pelos próprios pares e pelos órgãos de controle interno, para coibirem atuações que comprometessem o decoro e exorbitassem o desempenho de inviolabilidade (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 213).

A nova interpretação iniciada com o ministro Ayres Britto foi se cristalizando, sendo perceptível no voto do ministro Luiz Fux, em julgamento AgR RE nº 576.074-RJ, julgado pela Primeira Turma em 26/04/2011:

Com efeito, o âmbito de abrangência da cláusula constitucional de imunidade parlamentar material, prevista no art. 53 da Constituição, tem sido construído por esta Corte à luz de dois parâmetros de aplicação. Quando em causa atos praticados no recinto do Parlamento, **a referida imunidade assume contornos absolutos, de modo que a manifestação assim proferida não é capaz de dar lugar a qualquer tipo de responsabilidade civil ou penal, cabendo à própria Casa Legislativa promover a apuração, interna corporis, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar.** De outro lado, quando manifestada a opinião **em local distinto**, o reconhecimento da imunidade se submete a uma condicionante, qual seja: a presença de um nexos de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar [...] (AgR RE n. 576.074-RJ, Voto: Min. LUIZ FUX, Relator (a) p/ Acórdão: Min. CARLOS BRITTO, Primeira Turma, julgado em 29/04/2011) (Grifo nosso).

É intrigante o deslocamento feito pelo ministro Fux, que passou a considerar o nexos de causalidade ou nexos de implicação recíproca, expresso na redação citada acima do ministro Sepúlveda Pertence – Questão de Ordem do Inquérito nº 390-5/RO –, apenas para expressões de opinião, voto e voz do parlamentar quando este o fizer fora dos limites da Casa Legislativa. Por isso, o ministro se utilizou do termo “em local distinto” referindo-se às dependências do Parlamento.

Por outro lado, com essa interpretação promovida pelo STF, se abriu uma fenda interpretativa deveras crítica, como se denota a seguir:

Por esse peculiar aspecto, fica muito evidente que considerar a imunidade parlamentar material de natureza absoluta, pela mera circunstância de as manifestações do parlamentar serem proferidas no recinto do Parlamento, mesmo não tendo absolutamente nada a ver com o exercício do mandato (englobando, dessa forma, toda sorte de abusos e desvios), quebra essa convivência harmônica entre as citadas normas constitucionais, retirando dos direitos fundamentais mencionados qualquer eficácia jurídica de tutela jurisdicional, esvaziando-os por completo, o que é inaceitável diante da garantia constitucional de ampla acessibilidade ao Poder Judiciário, prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (BELO, 2018, p. 67).

Nessa síntese promovida pelo ministro Luiz Fux, há uma elevação da imunidade material ao grau absoluto, possibilitando que o discurso parlamentar, uma vez dentro das dependências do Parlamento, pode avocar a incitação criminosa ou a ameaça ao Estado Democrático de Direito. Isso tudo, se valendo da égide da imunidade material como amparo à prática de ilegalidades. O manto das imunidades materiais, das inviolabilidades ou das prerrogativas funcionais, não são um escudo para a prática de ilegalidades:

É imperioso assinalar, portanto, em face da alta missão de que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, **que os desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados pelas Casas Legislativas — mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos — não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República pudessem, absurdamente, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais** ou pelo suposto caráter “interna corporis” do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria Lei Fundamental do Estado” (Trecho de seu voto proferido no INq 2.134, relator ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2006) (grifo nosso).

A preocupação do uso equivocado das imunidades parlamentares foi levantada em voto pregresso do ministro Joaquim Barbosa, do qual é possível se extrair um sólido contraponto com o voto do ministro Luiz Fux. Embora em contextos diferentes, pode-se depreender que, se por uma perspectiva existe a necessidade de preocupação e preservação com a liberdade do eleito para exercício do mandato parlamentar, por outro lado, o representante eleito não pode se valer das prerrogativas do cargo para práticas abusivas, por vezes criminosas, descaracterizando o múnus institucional a ele conferido. Indubitavelmente, práticas abusivas devem ser levadas à apreciação do STF.

Como já citado anteriormente, a partir da Emenda Constitucional nº 35 de 2001 houve a construção de certo consenso entre os ministros do STF de que o discurso

parlamentar precisa ser compreendido em certo contexto, para que então se possa abrir a julgamento ou não, como se vê a seguir:

Há um núcleo absoluto (ou duro), qual seja, o voto, bem assim as opiniões e as palavras proferidas da tribuna parlamentar. A tribuna é intrinsecamente funcional. Fora daí a imunidade material pressupõe liame – “nexo de implicação recíproca” – entre o que é dito, manifestado ou declarado, de um lado, e o exercício do mandato parlamentar de outro lado (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 269).

Assim, o STF estabeleceu um vínculo estritamente funcional, pois no entendimento dos ministros, não há um lugar mais típico para a configuração do exercício do mandato do que a tribuna da Casa Legislativa. Da mesma maneira, o voto é resultado da atividade parlamentar e estritamente funcional.

Se por um lado a prerrogativa de foro por desempenho de função tem como fundamento a preservação do ocupante para lhe garantir autonomia no exercício de suas atividades, por outro ela não atende de maneira imediata aos interesses coletivos ou a “maior eficiência da atividade democrática” (BELÉM, 2008, p. 106). Mas sim cristaliza o princípio do Juiz Natural e a certeza de que os atos infracionais praticados pelo detentor de tais prerrogativas e que, eventualmente forem submetidos a juízo, serão julgados por um juiz imparcial⁷¹.

Fazendo um comparativo das inviolabilidades conferidas ao Presidente da República, comparativamente aos membros do Parlamento, vê-se que a Constituição não dispõe de artigo de forma objetiva nesse sentido. Para o ocupante do Poder Executivo, a limitações das inviolabilidades materiais, só ocorrem dentro do bojo dos crimes de responsabilidade. Daí, deduz-se que os discursos do Presidente da República os quais atentem contra os elementos elencados no Art. 85 da Constituição Federal⁷², funcionem como contentores do discurso presidencial, de forma a evitar a instabilidade institucional.

⁷¹ Voto proferido por Victor Nunes Leal, na Reclamação 473-GB, publicada em 08/06/1962: “[...] jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída não no interesse da pessoa do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com o alto grau de independência que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade” (BELÉM, 2008, p. 106).

⁷² Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I – A existência da União;
- II – O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III – O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

2.4.2 Inviolabilidade formal – garantia de foro por prerrogativa de função

Antes de aprofundar a inviolabilidade formal, há a necessidade de fazer um ponto de distinção entre a imunidade e a inviolabilidade que, embora semelhantes, desempenham papéis específicos na garantia do exercício das atividades parlamentares:

A imunidade (propriamente dita), ao contrário da inviolabilidade, não exclui o crime, antes o pressupõe, mas impede o processo. Trata-se de prerrogativa processual. É esta a verdadeira imunidade, dita formal, para diferenciar da material. Ela envolve a disciplina da prisão e do processo de congressistas (SILVA, 2014, p. 540) (grifo nosso).

Falar em imunidades formais, ou seja, aquelas tocantes à forma de condução de processos e persecuções penais, com destaque à prisão do parlamentar, é também restringir ao exercício do cargo e não da pessoa que exerce o cargo para o qual foi eleito, ou seja, em razão do mandato parlamentar. Tal elemento é uma herança do direito francês, sob as luzes da Revolução Francesa, garantindo tanto imunidades formais como materiais, ao contrário do modelo anglo-saxão (AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 48).

No Brasil, o instituto do foro por prerrogativa de função é concedido em razão daqueles que ocupam o cargo, ou seja, *in ratione personae*, dada a importância do cargo que ocupam e das funções que desempenham dentro da estrutura estatal. Nesse sentido, ao receberem tal prerrogativa, os servidores públicos que se encontram nessas condições só podem ser processados e julgados por Tribunal ou órgão colegiado e juiz singular não estabelecido na primeira instância judicial ou do Tribunal do Júri⁷³, nos casos que couber. Isso porque tal prerrogativa se limita à esfera de matéria penal, não alcançando as questões cíveis, buscando, por assim, reservar as autoridades de possíveis persecuções infundadas (BELÉM, 2008, p. 105).

IV – A segurança interna do País;

V – A probidade na administração;

VI – A lei orçamentária;

VII – O cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

⁷³ Art. 5º, XXXVIII, “d”, da CF/88.

Por assim ver, a importância das atividades parlamentares, bem como os embates cotidianos, próprios da atividade política, colocam o congressista em situação de exposição constante. As imunidades formais que suportam aos parlamentares estão elencadas no Art. 53 da CF/88, garantindo aos membros do Poder Legislativo não serem ou permanecerem presos ou detidos, além da inviolabilidade civil e penal de suas opiniões e votos, bem como a possibilidade de sustação do processo penal que esteja em curso (MENDES; BRANCO, 2014, p. 916).

Imperioso registrar as modificações feitas no texto da Constituição Federal de 1988, cuja emenda retirou a necessidade de autorização da Casa Legislativa, a qual pertença o parlamentar, para abertura de processo por crime comum. Nesse ponto, o Art. 53 recebeu, pela Emenda Constitucional nº 35 de 2001, nova redação na qual assegura ao STF a prerrogativa de comunicar a respectiva Casa a abertura do processo contra parlamentares, uma vez recebida a denúncia, de acordo com §3º do mesmo artigo da Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2015, p. 540). Pretérita à referida emenda, “a denúncia contra parlamentar somente poderia ter seguimento se a Casa a que ele pertencia consentisse na perseguição penal” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 917).

Na esfera federal, conforme delimitado pela Constituição no Art. 53, §§ 3º e 4º, poderá ocorrer sustação do processo contra parlamentar:

Art. 53 [...]

§ 3º Recebida a denúncia contra Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

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

Dois destaques importantes para o dispositivo da sustação processual são: a) a possibilidade de a sustação ocorrer em qualquer tempo dentro do processo penal; b) a necessidade do pedido ser apresentado por partido político com representação na respectiva Casa Legislativa. Ambos os dispositivos procuram garantir a independência e a liberdade do Poder Legislativo para “aferir a viabilidade da denúncia e afastar a perspectiva de perseguição política” (MENDES; BRANCO, 2014, p.917). Por isso, o pedido de sustação não poderá ser apresentado pelo próprio réu

ou pelo partido político a qual esteja filiado. Dessa forma, afasta-se o interesse pessoal direto na aplicação do dispositivo, bem como o conflito de interesse da agremiação a qual esteja filiado.

A sustação do processo penal por crime comum contra parlamentares também suspenderá a prescrição, devendo o parlamentar responder pelo processo ao término do mandato, conforme expresso no Art. 53, §5º da CF/88.

Assim como ocorreu em julgados tocantes à inviolabilidade material, o ministro Sepúlveda Pertence destacou a necessidade de vinculação do foro especial por prerrogativa de função aos crimes praticados pelo parlamentar no exercício do mandato ou em função dele (MELLO, 2015, p. 241). A discussão foi assentada nos autos do Inquérito 687, julgado pelo Pleno do Tribunal em 25/08/1999, sendo relator o ministro Sydney Sanches.

Havia um entendimento pretérito do STF, no qual seria possível a abertura de ação penal por crimes cometidos por parlamentares, observando-se os seguintes critérios: a) de que o suposto delito tivesse ocorrido durante o exercício do mandato; e b) a competência absoluta do STF em julgar ações desta natureza, mesmo que o eleito já estivesse ocupando outro cargo eletivo ou não mais exercesse o mandato parlamentar (MELLO, 2015, p. 240). Esse entendimento constava expresso na Súmula 394⁷⁴. Dessa forma, no texto desta estava assegurado o julgamento de ações penais dos atuais parlamentares, mas também de ex-ocupantes, desde que os crimes tivessem ocorrido durante o exercício do mandato eletivo.

No entanto, no julgamento do Inquérito 687 em que figurava como réu o ex-deputado federal, julgado em 09/11/2001 pelo Pleno do Tribunal, tendo como relator o ministro Sidney Sanches, houve composição da maioria pela revogação da Súmula 394, amparado no entendimento de que nenhum dos textos constitucionais desde 1946, quando foi formado o entendimento da Súmula, até a Constituição Federal de 1988, positivavam de maneira expressa a garantia de foro àqueles que se encontrassem na condição de ex-ocupantes. Mesmo com os diversos argumentos contrários apresentados pelo ministro Sepúlveda Pertence, evidenciando o entendimento centenário da referida Súmula que se tem histórico desde 25/01/1842, pela manutenção da prerrogativa de foro para ex-ocupantes de cargos como forma de

⁷⁴ Súmula 394 do STF – “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”.

proteger o livre exercício do mandato mitigando retaliações mesmo após o seu término, não impediram o reposicionamento do STF perante essa questão (MELLO, 2015, p. 241).

A preocupação do ministro Sepúlveda Pertence era apartar da prerrogativa de foro, julgamentos que apresentassem a execução de crimes sem qualquer vínculo com a prática parlamentar ou exercício das funções congressuais, contudo, acabou vencido.

[...] a Constituição não é explícita em atribuir tal prerrogativa de foro às autoridades e mandatários que, por qualquer razão, deixaram o exercício do cargo ou do mandato.

Dir-se-á que a tese da Súmula 394 permanece válida, pois, com ela, ao menos de forma indireta, também se protege o exercício do cargo ou do mandato, se durante ele o delito foi praticado e o acusado não mais exerce. Não se pode negar a relevância dessa argumentação, que, por tantos anos, foi aceita pelo Tribunal.

Mas também não se pode, por outro lado, deixar de admitir que a prerrogativa de foro **visa a garantir o exercício do cargo ou do mandato**, e não a proteger quem o exerce. Menos ainda quem deixa de exercê-lo. (Trecho do Acórdão no INq. QO 687-4-SP, Relator Min. SIDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/1999) (grifo nosso).

Passados dois anos, a Medida Provisória – MP 207/2004, editada pelo Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, previa em seu Art. 2º, a elevação do cargo do Presidente do Banco Central ao cargo de Ministro de Estado. Dessa forma, por via indireta, acabou por lhe atribuir a prerrogativa de foro por exercício da função, como prescrito no Art. 102, I, “c” da Constituição Federal. No decurso do processo legislativo, a MP acabou convertida na Lei 11.036/2004, a qual trouxe o acréscimo de um parágrafo único no mesmo artigo citado anteriormente, prevendo a prerrogativa de foro àqueles que já tivessem ocupado a posição de Presidente do Banco Central do Brasil⁷⁵ (MELLO, 2015, p. 242).

A referida lei foi alvo de questionamentos, mediante duas ações diretas de inconstitucionalidade: ADINs 3.289 e 3.290, propostas pelos Partido da Frente Liberal (PFL) e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ambos componentes do bloco de oposição ao governo. As ADINs 3.289 e 3.290 foram julgadas em

⁷⁵ Art. 2º - O cargo de natureza especial de Presidente do Banco Central do Brasil fica transformado em cargo de Ministro de Estado.

Parágrafo único – A competência especial por prerrogativa de função estende-se também aos atos administrativos praticados pelos ex-ocupantes do cargo de Presidente do Banco Central do Brasil no exercício da função pública (BRASIL – Lei 11.036, 2004).

05/05/2005, pelo Pleno do Tribunal, tendo como relator o ministro Gilmar Mendes. Para grande surpresa de todos, o julgado do STF manifestou não haver qualquer entrave à concessão de foro por prerrogativa de função aos ex-ocupantes da presidência do Banco Central do Brasil (MELLO, 2015, p. 243).

Além da Lei 11.036/2004 que regulou a MP 207/2004, fora promulgada a Lei 10.628/2002, que alterou o Código de Processo Penal, prevendo o foro prerrogativa de função, mesmo após a cessação do exercício da função pública⁷⁶. Ocorre que, passados apenas quatro meses do julgamento das ADINs contra a Lei 11.036/2004, o STF debruçou-se sobre um novo questionamento de constitucionalidade sobre a mesma temática. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), propôs as ADINs 2.797 e 2.860, julgadas em 15/09/2005, tendo como relator o ministro Sepúlveda Pertence. No julgamento, o Pleno do STF alterou seu entendimento mais uma vez, decidindo pela impossibilidade de extensão do foro por prerrogativa de função aos ex-ocupantes, estando esta interpretação amparada diretamente na Constituição Federal, não se admitindo lei ordinária em sentido oposto (MELLO, 2015, p. 243).

⁷⁶ Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§ 1º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública. (Vide ADIN nº 2.797-2).

§ 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º" (Vide ADIN nº 2.797-2).

3 SEPARAÇÃO DE PODERES, PRERROGATIVAS E INVIOABILIDADES

Com o intuito de compreender a relação das prerrogativas e inviolabilidades considerando os posicionamentos do STF manifestos em seus julgados, é pertinente fazer uma breve explanação sobre a evolução da separação de poderes ao longo da história republicana brasileira. O recorte contempla o período temporal da República, haja vista que no período Imperial, a Coroa brasileira dispunha de quatro poderes e não três, por haver a figura do Poder Moderador.

Observando a evolução das relações institucionais do Estado Democrático brasileiro desde a instauração da República, fica evidente as interposições de um poder sobre outro, colocando em xeque o sistema de separação de poderes, historicamente conhecido e desenvolvido por pensadores como Montesquieu.

A primeira crítica ao sistema de separação dos poderes é no sentido de que ele é meramente formalista, jamais tendo sido praticado. A análise do comportamento dos órgãos do Estado, mesmo onde a Constituição consagra enfaticamente a separação dos poderes, demonstra que sempre houve uma intensa interpenetração. Ou o órgão de um dos poderes pratica atos que, a rigor, serão de outro, ou se verifica a influência de fatores extralegais, fazendo com que algum dos poderes predomine sobre os demais, guardando-se apenas a aparência de separação (DALLARI, 2013, p. 218).

Fazendo uma digressão sobre o curso temporal de composição dos poderes estatais brasileiros a partir da primeira República, observa-se nitidamente os pontos destacados por Dallari na citação anterior, acerca das influências dos poderes entre si ou avocação de ações próprias de um a serem executados por outro. Também é possível verificar que, por momentos há uma concentração maior das decisões nas mãos do Poder Executivo. Posteriormente chegando ao Poder Legislativo e, por fim, ganhando mais projeção do Poder Judiciário.

Desde a primeira Constituição da República, promulgada em 1891, e todas as demais que se seguiram nesta forma de governo, apresentavam em seu bojo a divisão tradicional de poderes, constando: Executivo, Legislativo e Judiciário (BADAWI, 2014, p. 56).

Embora constasse em todos os textos constitucionais republicanos, ao se fazer uma análise mais contida sobre a relação destas instituições de poder dentro do Estado brasileiro, é possível identificar períodos de instabilidade e de rupturas. O

resultado foi um desequilíbrio no exercício do poder, conferindo certa supremacia do Poder Executivo sobre os demais (BADAWI, 2014, p. 56).

Por outro lado, amparado no conceito de poder de Bobbio (1998)⁷⁷, há que se compreender que os desequilíbrios das relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário na República do Brasil, foram resultado de uma migração do poder de uma instituição para a outra. Isso ocorre tanto por avocação voluntária da instituição para o exercício do poder, como por ocupação de uma lacuna deixado por outro ente institucional (BARROSO, 2016, p. 416).

A República foi concebida no bojo da oligarquia e sem a devida participação popular, nasce de um movimento com apoio de militares, os quais sempre estiveram ligados ao Poder Executivo e, por esse motivo, atuaram de maneira direta ou muito próxima à estruturação do governo republicano. Até a promulgação da Constituição de 1891, o Governo Provisório liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, exercia um poder deveras centralizador, governando por decretos que indicavam desde os governadores das províncias⁷⁸, chegando a legislar sobre a atuação das Forças Armadas para manutenção do regime (BADAWI, 2014, p. 56).

Apesar de mirar o modelo de George Washington e das treze colônias estadunidenses, no Brasil não houve uma costura política-institucional de delegação de poderes provinciais para a composição de um governo central limitado. Contrariamente, a República brasileira partiu de um modelo de descentralização, no qual o governo central delegou, parcialmente, os poderes às províncias. “Começou centralizada, todavia, descentralizou-se e recentralizou-se” (ABRANCHES, 2018, p. 21).

Essa atuação centralizadora trazia duas razões próprias: a) uma forte ligação com a forma de atuação do governo Imperial para preservação da unidade das

⁷⁷ Em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos, como a objetos ou a fenômenos naturais (como na expressão poder calorífico, poder de absorção). Se o entendermos em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem (BOBBIO, 1998, p. 933).

⁷⁸ Art. 4º Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das Legislaturas de cada um dos Estados, será regida a Nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por Governadores delegados do Governo Provisório (Decreto nº 1, de 15/11/1889).

províncias junto ao Governo Central; e b) manutenção da unidade das federações, como garantia de perpetuação do modelo republicano recém-instaurado.

Fundamentalmente, a Constituição de 1891 adaptou ao Brasil o sistema constitucional de modelo norte-americano, à semelhança do que já tinham feito o México e a Argentina. Foi reorganizado o poder, distribuído entre a União e os Estados federados, e substituiu-se à tendência parlamentar um princípio de governo presidencialista. [...] De resto, não foi apenas por imitação dos Estados Unidos, mas também por terem consagrado o federalismo que os autores da Constituição tiveram que consagrar o presidencialismo: para que um poder central forte, ligado ao Presidente da República, preservasse a unidade do país (MIRANDA, 2009, p. 206).

Desde a instauração da República em 1889, a governabilidade amparou-se no controle majoritariamente oligárquico do Congresso Nacional e dos partidos políticos, a partir dos estados, sustentando o Presidente da República e controlando o Poder Legislativo. O controle oligárquico acobertava as divergências postas pelos entes federados e pela heterogeneidade social, inflamando rebeliões e corroborando para a instauração de movimentos de ruptura (ABRANCHES, 2018, p. 34). “[...] Não era o presidente forte que assegurava a estabilidade do sistema de poder, mas o Legislativo forte sob controle dos grupos hegemônicos nos estados” (ABRANCHES, 2018, p. 34).

Passando pela ascensão de Getúlio Vargas em 1930, por meio da Revolução que colocou fim à República Velha, o Poder Executivo sempre se mostrou preponderante, mesmo com a previsão dos demais Poderes. O golpe de 1937 com edição de nova Constituição e instauração do Estado Novo, deixou clara a centralização do poder nas mãos do Presidente da República, ao conferir-lhe a faculdade do poder de iniciativa legislativa, sendo, em contrapartida, negada tal iniciativa a uma Casa Legislativa como o Senado Federal, que deveria gozar desta prerrogativa por se tratar de sua atividade orgânica (BADAWI, 2014, p. 61).

O desencontro entre a presidência do Legislativo e a Presidência da República marcou o início da ruptura nas relações Executivo-Legislativo. Rupturas desse tipo levaram, em toda a nossa história, à deposição do presidente, ou ao autoritarismo (ABRANCHES, 2018, p. 30).

As ações centralizadoras de Getúlio Vargas deixaram sinais profundos. Isso porque, mesmo após a promulgação da Constituição de 1946, a qual previa a tríade de poderes para manutenção do regime democrático e republicano aos moldes do

Estado Democrático de Direito, a figura do Presidente da República ainda se mostrava preponderante em relação aos demais Poderes (BADAWI, 2014, p. 65).

A instalação de um regime ditatorial em oposição a um regime democrático e parlamentarista, instituído em 08/07/1961, apresentam dois aspectos: a) tanto endossam a necessidade de retomada do controle decisório sob o comando do Poder Executivo aos moldes que ocorriam desde a Proclamação da República; e b) o receio por parte dos militares sobre o tipo de política adotada por João Goulart com “espectro comunista” (BUENO, 2020, p. 386).

No dia 27 de outubro de 1965, porém, o primeiro general-presidente, Humberto Castelo Branco – coordenador da ação militar que depôs Jango -, baixou o ato institucional nº 2 (AI-2), suspendendo a Constituição e mergulhando o país numa genuína ditadura militar (BUENO, 2020, p. 386).

Assim, o governo militar iniciou mais uma fase autocrática na história brasileira, esvaziando o papel do Legislativo e do Judiciário. Embora a Constituição outorgada de 1967, trouxesse no texto a separação dos Poderes, na prática real só havia a atuação do Poder Executivo. A Presidência da República legislava por Atos Institucionais, os quais eram normativas acima da Constituição. O Poder Executivo também podia decretar recesso parlamentar em qualquer nível, federal, estadual ou municipal, passando a legislar sobre qualquer matéria, podendo, inclusive, cassar mandatos de parlamentares e suspender direitos políticos (BADAWI, 2014, p. 66).

O enrijecimento das medidas coercitivas do Governo Federal, principalmente a partir da publicação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), incentivou a população e a classe política a se organizarem para fazer oposição ao governo militar, mediante a ações de resistência e, posteriormente, pela ocupação de cargos eletivos no Poder Legislativo. Para isso, a campanha pelas “Diretas Já”, desempenhou papel preponderante em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo (BUENO, 2020, p. 432). A retomada da eleição pela via democrática do voto direto, abre um novo período republicano no Brasil (a Nova República), o qual será coroado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal é alcunhada de “Constituição Cidadã”, porque espelha a participação popular na elaboração de seu texto e também expressa a necessidade da garantia plena de cidadania ao povo brasileiro, tolhido de seus direitos durante os governos militares (SILVA, 2013. p. 92).

A Constituição Federal de 1988, procura reequilibrar as relações e responsabilidades dos poderes republicanos brasileiros, recolocando o Poder Legislativo em suas funções essenciais, que estavam acampadas por outros Poderes.

O Poder Legislativo experimentou um enfraquecimento nos meados do século XX (e, talvez, isso por si seja uma justificativa para as imunidades parlamentares, tais como arquivadas), apesar de sua maior representatividade e legitimidade popular comparativamente ao Chefe do Executivo, fosse incapaz de reagir rapidamente às necessidades por ser um órgão colegiado, congregador de um mosaico de ideologias, às vezes para divergências banais e inoportunas, convergidor dos mais diversos interesses (o que faz necessário, para que seja um reflexo da Nação), preso aos grilhões de ritos demorados e arcaicos (PADULA, 2007, p. 68).

Como citado anteriormente, foi o reequilíbrio promovido pela promulgação da Constituição e a memória política da limitação de ação dos parlamentares no período do governo militar, que ensejou a instauração de prerrogativas e imunidades, no intuito de preservar a representação política de situações vividas antes da reabertura democrática de 1985.

Além das prerrogativas e imunidades, outros dispositivos da Constituição Federal de 1988 contribuíram para uma nova recomposição da distribuição de responsabilidades entre os Poderes, como o fluxo de aprovação orçamentária, a abertura de processo de investigação contra o Presidente da República ou o afastamento de um Ministro do STF. Em todos os casos, o fluxo decisório caminha envolvendo outras esferas do poder republicano, como será detalhado adiante.

3.1 IMUNIDADES E PRERROGATIVAS ENTRE OS PODERES

Como abordado acima, as prerrogativas são benefícios oriundos do Império Romano, vinculados a cargos ou a funções desempenhadas pelo indivíduo dentro da administração pública ou da sociedade, colocando em mesmo patamar a prerrogativa e o privilégio.

Na estrutura do Estado brasileiro, os ocupantes de funções públicas com responsabilidades para o correto funcionamento da administração estatal, gozam de prerrogativas funcionais e certas imunidades materiais. Sendo assim, amparado por esse entendimento, as prerrogativas funcionais aplicam-se a outros servidores públicos para além daqueles ocupantes de cargos eletivos. O objetivo de tais

prerrogativas é o desempenho da função pública em sua plenitude e, por isso, “exige-se a proteção estatal do servidor, a fim de que sejam evitados ingerências e constrangimentos de ordem funcional” (ARAÚJO, 2014, p. 185).

Se de um lado os parlamentares desfrutam das inviolabilidades conferidas pela função legislativa, de outro, a Constituição Federal garantiu ao Poder Judiciário autonomia funcional, administrativa e financeira⁷⁹. Em especial, aos magistrados e promotores públicos, são conferidas outras prerrogativas. Ressalta-se ainda, neste ponto que, além de prerrogativas de foro, estes dois grupos de servidores públicos também desfrutam de garantias basilares de suas funções, tais como: inamovibilidade⁸⁰, vitaliciedade⁸¹ e irredutibilidade⁸² de subsídio, com finalidade e justificativas idênticas àquelas atribuídas aos parlamentares. Tais garantias estão expressas na Constituição Federal no Art. 95 para os Magistrados e no Art. 128, §5º, I, para os membros do Ministério Público. Na aplicação do princípio da Simetria Federativa, as mesmas prerrogativas funcionais de Magistrados e Membros do Ministério Público Federais, são aplicadas aos servidores Estaduais (MELLO, 2015, p. 231).

Nenhuma função ou cargo exercido na estrutura do Estado Democrático de Direito é absoluta, pois a independência dos poderes está intrinsecamente vinculada à sua relação harmônica dos poderes⁸³ e, por conseguinte, ao princípio de freios e contrapesos (MELLO, 2015, p. 231), como já salientado no capítulo anterior.

Quando se analisa o processo de impedimento e/ou afastamento dos ocupantes dos três poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), rapidamente se verifica que no fluxo processual há semelhanças basilares.

Faz-se necessário destacar que, para efeito acadêmico e com o intuito de contensão temporal, será analisado os casos referentes somente aos ocupantes do mais alto grau de cada um desses poderes, ou seja, o Presidente da República, os Ministros do STF e os membros do Congresso Nacional, excluindo desta análise os demais cargos ou funções públicas que gozem de imunidades ou prerrogativas positivadas no Art. 102, I, “b”, “c”, “d”, “i” e “n” da Constituição Federal.

⁷⁹ Art. 39, da CF/88.

⁸⁰ Arts. 93, VIII, 95, II e 103-B, §4º, III, da CF/88.

⁸¹ Art. 95, I, da CF/88.

⁸² Art. 95, III, da CF/88.

⁸³ Art. 2º, da CF/88.

Todos os cargos do alto comando da República brasileira estão sujeitos ao enquadramento por crimes comuns, sendo estes previstos na legislação penal nacional. No entanto, quanto às infrações político-administrativas relacionadas na Lei 1.079/1950, elencadas no rol de crimes de responsabilidade, estes são aplicáveis apenas aos ocupantes dos cargos do Poder Executivo e do Poder Judiciário (GALLO, 1992, p. 50). Adiante será detalhado, a partir de julgado, o posicionamento do STF sobre o enquadramento de Parlamentares aos crimes de responsabilidade.

Para a caracterização efetiva do crime de responsabilidade é necessária a presença de seis elementos que se entrelaçam na conduta do agente público, como se detalha a seguir:

- a.) Elemento material:** o crime de responsabilidade é um atentado, em última instância, contra a Constituição Federal e seus corolários político-administrativos.
- b.) Elemento pessoal:** só poderá ser enquadrado no crime de responsabilidade aquele que estiver imbuído do cargo público, quer seja eletivo ou de livre nomeação, que componha a estrutura administrativa e governamental do Estado.
- c.) Elemento objetivo:** o objeto interseccional ao crime de responsabilidade é o mandato político e/ou função pública, bem como os respectivos direitos políticos do agente.
- d.) Elemento funcional:** a configuração do crime de responsabilidade requer que haja um nexo de causalidade entre a conduta política ilegal com a função pública exercida, extrapolando os liames legais e morais da normalidade do exercício funcional e do interesse público.
- e.) Elemento orgânico:** os crimes de responsabilidade sempre serão apurados mediante um julgamento específico, com participação de um órgão político e, em sua composição, membros do Poder Judiciário.
- f.) Elemento consequencial:** o agente enquadrado em violação de crime de responsabilidade, responderá com perda de mandato e/ou função pública, inabilitação para o exercício funcional e suspensão de direitos políticos por tempo determinado no julgamento.

Por isso, enquanto os crimes de responsabilidade são submetidos a julgamento político-administrativo com rito próprio, os crimes comuns seguem uma fórmula

técnica da processualística penal já abarcada no Código de Processo Penal brasileiro (SILVA, 2014, p. 556). O fluxo processual dos julgamentos envolvendo os crimes de responsabilidade será detalhado a seguir, considerando uma análise sobre os três poderes da União.

3.1.1 Do impedimento do Presidente da República

O Presidente da República poderá ser impedido de exercer suas funções, uma vez configurada a prática de crime de responsabilidade, ocorrendo seu afastamento das funções presidenciais quando admitidas à denúncia por dois terços da Câmara dos Deputados e instaurado o processo pelo Senado Federal⁸⁴.

O mesmo ocorre com a prática de crimes comuns, os quais deverão ser apreciados também por dois terços da Câmara dos Deputados e instauração do processo no STF⁸⁵, desde que tais crimes não sejam estranhos à prática do mandato⁸⁶.

O processo de impedimento (*impeachment*) do Presidente da República por crimes de responsabilidade é um processo mais conhecido, haja vista o histórico recente que a Nova República brasileira vivenciou ao passar pelo *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello em 1992 e da Presidente Dilma Roussef em 2016.

A recepção do pedido de impedimento do Presidente da República fica sob o critério de admissibilidade do Presidente da Câmara dos Deputados, o qual não possui prazo determinado para apreciação⁸⁷.

O pedido poderá ser apresentado por qualquer cidadão⁸⁸ junto à Presidência da Câmara, mas só poderá ser recebido enquanto o denunciado ocupar o cargo de Presidente da República⁸⁹.

⁸⁴ Art. 86, §1º, II, da CF/88.

⁸⁵ Art. 86, §1º, I, da CF/88.

⁸⁶ Art. 86, §4º, da CF/88.

⁸⁷ Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.
[...]

§2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos (BRASIL - RICD, 2022, p. 98).

⁸⁸ Art. 14, caput, da Lei 1.079/1950.

⁸⁹ Art. 15, caput, da Lei 1.079/1950.

Cumprido os requisitos de admissibilidade, o Presidente da Câmara dos Deputados despachará o pedido para avaliação por uma Comissão Especial constituída para tal finalidade, no prazo de quarenta e oito horas⁹⁰. Se a Comissão acatar o pedido, o denunciado é comunicado e terá até dez sessões para se manifestar e apresentar defesa e/ou esclarecimentos⁹¹. Recebido as contrarrazões do denunciado, a Comissão Especial realizará a publicação do parecer no expediente da casa e, decorrido quarenta e oito horas da publicação do parecer da Comissão Especial, sendo incluído na ordem do dia da sessão seguinte. O Plenário da Câmara dos Deputados realizará a votação, por via aberta e com chamada nominal de cada parlamentar, sendo admitida a denúncia se obtido dois terços dos votos dos membros totais da casa⁹². Uma vez admitida a denúncia, a Mesa Diretora comunica a decisão ao Presidente do Senado Federal no prazo de duas sessões após a votação⁹³.

Seguindo o que está previsto na Constituição Federal⁹⁴, o Senado Federal encaminhará o processo de impedimento (*impeachment*) do Presidente da República, cuja sessão de julgamento será realizada no Plenário do Senado e presidida pelo Presidente do STF⁹⁵.

Em 2015, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), moveu uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), questionando a constitucionalidade do rito positivado na Lei 1.079/1950. Isso porque a citada lei sempre foi utilizada como referência no processo de *impeachment* do Presidente da República, no entanto, ela antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988⁹⁶.

⁹⁰ Art. 218 [...]

§5º A Comissão Especial se reunirá dentro de quarenta e oito horas e, depois de eleger seu Presidente e Relator, emitirá parecer em cinco sessões contadas do oferecimento da manifestação do acusado ou do término do prazo previsto no parágrafo anterior, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de autorização (BRASIL - RICD, 2022, p. 98).

⁹¹ Art. 218 [...]

§4º Do recebimento da denúncia será notificado o denunciado para manifestar-se, querendo, no prazo de dez sessões (BRASIL – RICD, 2022, p. 98).

⁹² Art. 218 [...]

§8º Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido à votação nominal, pelo processo de chamada dos Deputados sessões (BRASIL – RICD, 2022, p. 98).

⁹³ Art. 218 [...]

§9º Será admitida a instauração do processo contra o denunciado se obtidos dois terços dos votos dos membros da Casa, comunicada a decisão ao Presidente do Senado Federal dentro de duas sessões (BRASIL – RICD, 2022, p. 98).

⁹⁴ Art. 86, da CF/88.

⁹⁵ Art.52, I, da CF/88.

⁹⁶ “Ação de descumprimento de preceito fundamental. Processo de impeachment. Definição da legitimidade Constitucional do rito previsto na lei nº 1.079/1950. Adoção, como linha geral, das

Em sede de Medida Cautelar incidental para a ADPF citada, o Plenário do STF debruçou-se para julgar diversas questões referentes à admissibilidade e condução do processo de impedimento do Presidente da República e a aderência da Constituição Federal aos dispositivos da Lei 1.079/1950. Mas, para efeito deste estudo, há que se fazer um recorte apenas no ponto atinente à manifestação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de impedimento do Presidente da República.

Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). **A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente** (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara (ADPF 378 MC/DF, 2015, p. 3) (grifo nosso).

Dessa forma, o entendimento do STF coaduna com o que já fora aplicado no julgamento do Presidente Fernando Collor, estendendo-se também ao julgamento da Presidente Dilma Roussef, e que constam expressos nos artigos 51 e 52 da Constituição Federal. Ainda nesse condão, o STF se pronunciou sobre a impossibilidade de o Senado Federal recusar a denúncia enviada pela Câmara dos Deputados, a quem cabe precipuamente, fazer o juízo de admissibilidade da abertura do processo de impedimento do Presidente da República⁹⁷.

Nas situações que envolvam crime comum contra o Presidente da República, a denúncia ou queixa-crime deverá ser enviada pelo Procurador Geral da República ao STF⁹⁸. O Presidente do STF remeterá a solicitação de abertura do processo de infrações penais comuns à Câmara dos Deputados, a qual será recebida pelo

mesmas regras seguidas em 1992. Cabimento da ação e concessão parcial de Medidas cautelares. Conversão em julgamento definitivo” (Ementa ADPF 378 MC/DF – julgado em 17/12/2015, Pleno do Tribunal - Relator Ministro Edson Fachin).

⁹⁷ “Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecurável, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento” (ADPF 378 MC/DF, 2015, p. 5).

⁹⁸ Art. 103, §1º, da CF/88 e Art. 7º, II, do Decreto-Lei 9.608/1946. Ressaltando que não há revogação expressa do Decreto-Lei 9.608/1946, sem prejuízos com a sanção e publicação da Lei Complementar 75/1993 (Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do MPU) e a Lei 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

Presidente da Câmara⁹⁹. Uma vez recebida a solicitação, o Presidente da Câmara encaminhará o pedido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da casa, perante a qual o acusado, ou seu advogado, terá dez sessões para se manifestar, caso queira. Concluída a manifestação do acusado, a Comissão terá cinco sessões para emitir o parecer indicando o deferimento ou indeferimento do pedido¹⁰⁰.

Para o aceite da acusação pelos Deputados Federais, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça deverá ser aprovado pela proporção de dois terços do total de Deputados¹⁰¹ mediante votação aberta¹⁰². O posicionamento será enviado ao Presidente do STF no prazo de duas sessões¹⁰³, para proceder o julgamento, sendo o Presidente da República afastado de suas funções a partir deste momento¹⁰⁴.

É interessante observar que em todo o processo de afastamento do Presidente da República, quer seja por denúncia de crime de responsabilidade ou crime comum, há o envolvimento dos demais poderes da União. Com especial participação do Poder Legislativo, imbuído do múnus de admissibilidade da abertura do processo, sempre na Câmara dos Deputados, embora se verifique ser um processo político.

3.1.2 Do ministro do Supremo Tribunal Federal

O processo de impedimento do ministro do Supremo Tribunal Federal está previsto no mesmo diploma legal que abrange o processo do Presidente da República, a Lei 1.079/1950. A denúncia pode ser formulada e apresentada por qualquer cidadão perante a Mesa do Senado Federal¹⁰⁵. O funcionamento do Senado Federal, em caráter de exceção, como órgão judiciário para processar e julgar, entre outras autoridades, os ministros do STF, além de constar da Constituição Federal também é pormenorizado em seu Regimento Interno¹⁰⁶.

⁹⁹ Art. 217 - A solicitação do Presidente do Supremo Tribunal Federal para instauração de processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado será recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que notificará o acusado e despachará o expediente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania [...] (BRASIL - RICD, 2022, p. 87).

¹⁰⁰ Art. 217, II (BRASIL - RICD, 2022, p. 87).

¹⁰¹ Art. 217, IV, §1º (BRASIL - RICD, 2022, p. 87).

¹⁰² Art. 188, §2º, IV (BRASIL - RICD, 2022, p. 87).

¹⁰³ Art. 217, IV, §2º (BRASIL - RICD, 2022, p. 87).

¹⁰⁴ Art. 86, §1º, I, da CF/88.

¹⁰⁵ Art. 41, caput, da Lei 1.079/1950.

¹⁰⁶ Art. 377. Compete privativamente ao Senado Federal (Const., art. 52, I e II)

Seguindo o que estabelece a Lei 1.079/1950, bem como a própria Constituição Federal, cabe ao Senado Federal, de forma privativa, o acolhimento do pedido para processar e julgar os ministros do STF nos casos de crime de responsabilidade¹⁰⁷.

O Presidente do Senado Federal deverá avaliar se o pedido cumpre os requisitos de admissibilidade. Em caso positivo, a denúncia será lida na sessão seguinte e o Presidente a remeterá para a Comissão Especial formada para trabalhar sobre a denúncia protocolada¹⁰⁸. Uma vez constituída, a Comissão Especial se reunirá no prazo de quarenta e oito horas, emitindo seu parecer em dez dias, manifestando-se pelo acato ou não da denúncia¹⁰⁹. O parecer da Comissão será lido no expediente da sessão seguinte, após ampla divulgação entre os Parlamentares, sendo relacionado na ordem do dia da sessão seguinte¹¹⁰.

Se o Senado Federal entender que a denúncia não deve compor objeto de deliberação, a mesma deverá ser arquivada¹¹¹. Em caso de acato ao pedido protocolado, uma cópia do processo será enviada ao denunciado, que deverá responder à acusação no prazo de dez dias¹¹².

A Comissão Especial encerrará os seus trabalhos, disponibilizando ao Presidente do Senado Federal o libelo de acusação e todos os demais documentos apensados, para que este remeta ao Presidente do STF, comunicando o dia estabelecido para o julgamento¹¹³.

Para os casos em que os Ministros do STF estejam enquadrados na prática de crimes comuns, a prerrogativa de foro lhes garante o processo e o julgamento pelos

I - Processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - Processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade.

Parágrafo único. Nos casos previstos neste artigo, o Senado funcionará sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, parágrafo único) (BRASIL - RISF, 2019, p. 93).

¹⁰⁷ Art. 52, II, da CF/88.

¹⁰⁸ Art. 44, caput, da Lei 1.079/1950.

¹⁰⁹ Art. 45, caput, da Lei 1.079/1950.

¹¹⁰ Art. 46, caput, da Lei 1.079/1950.

¹¹¹ Art. 48, caput, da Lei 1.079/1950.

¹¹² Art. 49, caput, da Lei 1.079/1950.

¹¹³ Art. 380

[...]

III - a comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao Presidente do Senado Federal, para remessa, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento (BRASIL – RISF, 2019, p. 93).

pares¹¹⁴. Tanto o inquérito policial e a oferta da denúncia perante o STF, seguirão os trâmites de praxe para as ações penais comuns naquilo que não estiver previsto na Lei 8.038/1990¹¹⁵, a qual especifica as normas procedimentais para os processos nas instâncias do STF e STJ.

Ao longo dos cerca de 131 anos de existência do STF, só há um caso registrado de afastamento de Ministro do STF. O fato ocorreu com o Ministro Cândido Barata Ribeiro, na ocasião indicado pelo Presidente Floriano Peixoto. Assim como hoje, os ministros eram indicados pelo Presidente da República, mas a sabatina diante do Senado Federal ocorria posteriormente à posse, diferentemente do procedimento atual. Dessa forma, Barata Ribeiro, médico de formação e Prefeito do Distrito Federal, no Rio de Janeiro, optando por executar uma política higienista e sanitária, acabou com os cortiços da cidade. Além de ter participado de forma imprescindível nos movimentos abolicionistas e republicanos, o modelo de gestão ganhou a atenção do Presidente Floriano Peixoto que decidiu por indicá-lo como membro do STF, (WESTIN, 2015).

Barata Ribeiro tomou posse na mais alta corte em 25 de novembro de 1893. No entanto, o Senado Federal só foi sabatiná-lo dez meses após a posse, ou seja, em 24 de setembro de 1893, considerando-o incapacitado para ocupar a função por não demonstrar o notável saber jurídico, uma vez que figurava na Constituição Federal da República Velha apenas “notável saber”, sem pormenorizar o tipo de saber referido (WESTIN, 2015).

No arquivo do Senado Federal consta o registro de sessão feito em novembro de 1894:

Mentiria a instituição [STF] a seus fins se entendesse que o sentido daquela expressão ‘notável saber’, referindo-se a outros ramos de conhecimentos humanos, independesse dos que dizem respeito à ciência jurídica, pois que isso daria cabimento ao absurdo de compor-se um tribunal judiciário de astrônomos, químicos, arquitetos (WESTIN, 2015).

Em períodos mais contemporâneos, foram protocolados diversos pedidos de impedimento em face dos ministros do STF. Segundo reportagem publicada no sítio Diário do Poder em 27/04/2022, sob responsabilidade do jornalista Cláudio Humberto, o Senado Federal arquivou 62 pedidos de *impeachment* de ministros do STF desde

¹¹⁴ Art. 102, I, “b”, da CF/88.

¹¹⁵ Art. 9º, caput, da Lei 8.068/1990.

2019. Encabeçando a lista estão 29 pedidos contra o ministro Alexandre de Moraes, seguido pelos ministros Luis Roberto Barroso e Dias Toffoli, com 13 e 11 pedidos cada um, respectivamente¹¹⁶.

Entre os pedidos listados acima houve um que merece uma análise pormenorizada, já que foi enviado pelo próprio Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, solicitando o afastamento do ministro Alexandre de Moraes.

O pedido foi encaminhado ao Presidente do Senado Federal em 20/08/2021, protocolado como PET 20/2021¹¹⁷ sob a alegação de que o ministro Alexandre de Moraes teria cometido crime de responsabilidade ao instaurar inquérito para investigar condutas do Presidente da República ao realizar *lives* a partir do Palácio da Alvorada¹¹⁸. O embasamento legal citado foi o Art. 39, 2 e 5 da Lei 1.079/1950, enquadrando o ministro em: a) proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito de causa; e b) proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções¹¹⁹.

Obedecendo aos preceitos estabelecidos no Art. 41 e seguintes da Lei 1.079/1950, o Presidente do Senado Federal, na ocasião o senador Rodrigo Pacheco, avaliou a petição protocolada, inclusive dispondo de suporte dos advogados do Senado Federal, que se manifestaram no Parecer nº 659/2021 em 24/08/2021¹²⁰.

Na ementa do parecer do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET, do Senado Federal, pode-se verificar que há uma preocupação em

¹¹⁶ “Somente desde o ano de 2019, o Senado acumula em suas gavetas bolorentas 62 pedidos de impeachment contra ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). São pouco mais de três anos. O líder absoluto nesse ranking não é uma surpresa: ministro Alexandre de Moraes. Ele é alvo de 29 pedidos de impeachment, impetrados por vários brasileiros, que vão de cidadãos comuns e senadores até o presidente da República” (HUMBERTO, 2022) Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/coluna-claudio-humberto/senado-barra-62-pedidos-de-impeachment-do-stf>. Acesso em: 12 out. 2022.

¹¹⁷ Registro de atividade Legislativa do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149531>. Acesso em: 12 out. 2022.

¹¹⁸ “Nas últimas semanas, como é do conhecimento público, o Supremo Tribunal Federal, por intermédio do Excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, determinou instauração de inquérito policial a fim de investigar condutas que eu supostamente teria praticado durante a transmissão das *lives* de quinta-feira, que normalmente divulgo a partir do Palácio da Alvorada” – (Processo SIGAD 00200.012606/2021-74, Petição Inicial PET nº 20/2021, p. 2) Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=in](https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=inline)
[line](https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=in). Acesso em: 12 out. 2022.

¹¹⁹ Processo SIGAD 00200.012606/2021-74, Petição Inicial PET nº 20/2021, p. 5. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=in>
[line](https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=in). Acesso em: 12 out. 2022.

¹²⁰ Processo SIGAD 00200.012606/2021-74, Parecer nº 659/2021, p. 2. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=in>
[line](https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=in). Acesso em: 12 out. 2022.

destacar: a natureza excepcional do dispositivo constitucional do *impeachment* e a ausência de tipicidade ao crime de responsabilidade alegado diante do fato concreto¹²¹.

Assim, amparado pelo parecer técnico da Advocacia do Senado Federal, o pedido apresentado em face do ministro Alexandre de Moraes foi sumariamente rejeitado, pois, no entendimento do Presidente do Senado, a “denúncia formulada nos autos da Petição (SF) nº 20, de 2021-SGM [...] não apresentava a justa causa para o seu processamento”¹²², conforme decisão publicada em 25/08/2021.

Por fim, verifica-se que o formato do processo de afastamento do Presidente da República e dos Ministros do STF, quando enquadrados em crime de responsabilidade, é muito semelhante. Enquanto com o Presidente da República o pedido é apreciado pela Presidência da Câmara dos Deputados, o pedido de impedimento dos ministros do STF é apreciado pela Mesa do Senado Federal¹²³. Em ambos a participação das Casas Legislativas se dá de maneira primária, ou seja, no juízo de admissibilidade, considerando quesitos materiais e formais.

Já os julgamentos por crimes comuns, em ambos os poderes, seguem os procedimentos de praxe para um processo penal comum, havendo apenas a distinção do foro, que se concentra no STF em virtude da prerrogativa da função exercida.

3.1.3 Do parlamentar do Congresso Nacional

O processo de afastamento de parlamentares é um pouco distinto do que ocorre com os ocupantes dos cargos dos poderes executivo e judiciário da alta cúpula

¹²¹ “Denúncia por crime de responsabilidade contra o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes. Art. 52, inc. II, da Constituição da República. Lei nº 1.079/50. Juízo de admissibilidade. Insurgência contra decisões judiciais fundamentadas concreta e juridicamente. Natureza excepcional do impeachment. Ausência de mínima tipicidade por crime de responsabilidade. Exercício da função jurisdicional. Poder-dever do Supremo Tribunal Federal e do Ministro denunciado. Pela ausência de justa causa para o processamento do pedido. Pelo arquivamento” (Processo SIGAD 00200.012606/2021-74, Parecer nº 659/2021, p.1) Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=inline>. Acesso em: 12 out. 2022

¹²² Decisão do Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, publicada em 25/08/2021, conforme registro em Atividade Legislativa do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9008491&ts=1630083063990&disposition=inline>. Acesso em: 12 out. 2022.

¹²³ Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão às seguintes normas:
I - Recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, nos casos previstos no art. 377, I, ou a denúncia do crime, nos demais casos, será o documento lido no Período do Expediente da sessão seguinte (BRASIL - RISF, 2019, p. 93).

da República brasileira. Embora todos os ocupantes dos três poderes estejam sujeitos ao enquadramento por crimes comuns, sendo todos julgados pelo STF, nos crimes de responsabilidade há diferenças. A começar que os Parlamentares não são enquadrados em crimes de responsabilidade.

Como citado anteriormente no item 3.1, o STF se posicionou quando a impossibilidade de subsunção dos Parlamentares aos crimes de responsabilidade, como se verifica a seguir:

[...] Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela implantação e consolidação da América, na Constituição dos EUA de 1787, **é instituído que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo** para controlar os membros dos dois outros Poderes. **Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo.** Trata-se de *contraditio in terminis*. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um **juízo próprio e específico para os membros do Parlamento**, que é o previsto em artigo 55. Noutras palavras, não há que falar em crime de responsabilidade parlamentar [...] (QO, Pet. 3.923/SP de 13 de junho de 2007 – Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe-182 DIVULG 25-09-2008 PUBLIC 26-09-2008) (grifo nosso).

O acórdão da Questão de Ordem dentro da Petição 3.923/SP julgado pelo Pleno do Tribunal em 13/06/2007 sob a relatoria do ministro Joaquim Barbosa, destaca o porquê de os parlamentares não poderem ser enquadrados em crimes de responsabilidade. Ao contrário, os fundamentos dos crimes de responsabilidade funcionam como ferramentas de fiscalização das Casas Legislativas junto aos Poderes Executivo e Judiciário. Para o funcionamento em real equilíbrio de forças, os congressistas ficam garantidos por suas inviolabilidades e por tratarem as questões de violação de decoro *interna corporis*.

Assim, as situações que ensejam violação do decoro parlamentar, quer seja na Câmara dos Deputados, ou no Senado Federal, são submetidos à apuração pela Corregedoria Parlamentar e também pelo Conselho de Ética da respectiva casa. Especificamente, à Corregedoria da Câmara dos Deputados, cabe garantir a disciplina, a ordem e do decoro nas dependências da Câmara, bem como promover a sindicância ou inquérito, no âmbito desta, para apuração de ilícitos que envolvam Deputados¹²⁴. De igual maneira é a descrição da Corregedoria do Senado Federal,

¹²⁴ Art. 21-F, I a III e Art. 268 (BRASIL – RICD, 2022, p. 20).

tanto por suas responsabilidades como objetivo de atuação¹²⁵.

A Corregedoria Legislativa deverá desempenhar a função de persecução, abrindo inquérito e procedendo a investigação para as denúncias e possíveis ilegalidades cometidas nas dependências da casa legislativa¹²⁶. Constatado a verossimilhança dos fatos notificados, bem como autoria e materialidade, encaminhará o inquérito à autoridade competente¹²⁷. Para os casos de delitos inafiançáveis flagrados, a Corregedoria atenderá o estabelecido no Art. 53, §3º da Constituição Federal, procedendo a prisão do agente, entregando o mesmo com o respectivo auto à Presidência da casa legislativa a qual pertença¹²⁸. Nos casos em que a perda de mandato do parlamentar estiver enquadrada no exposto do Art. 55, IV e V da Constituição Federal, caberá à Câmara dos Deputados analisar ater-se apenas aos aspectos formais da decisão judicial¹²⁹.

Outro órgão do Poder Legislativo que participa ativamente na apuração de denúncias é o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Presente em ambas as casas parlamentares, este órgão tem poder para abrir o processo disciplinar que resulte em sanção ou cassação do mandato parlamentar, devendo sempre ser provocado pela Mesa Diretora, Comissões, Partidos Políticos ou parlamentares¹³⁰.

Enquanto a Corregedoria Parlamentar desenvolve as atividades de investigação e inquérito, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar realiza as atividades tocantes ao processo em si. Ou seja, é a partir da decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar encaminhada à Mesa Diretora, que o Deputado ou Senador pode ser alvo de censura, suspensão de prerrogativa regimentais ou do seu mandato e também a perda do mandato¹³¹. No entanto, a perda do mandato será convalidada por votação em Plenário da respectiva casa, sendo em votação aberta na Câmara dos Deputados¹³² e em votação fechada no Senado Federal¹³³.

¹²⁵ Art. 2º, I a IV da Resolução nº 17 de 1993 (BRASIL – RISF v.2, 2019, p. 31).

¹²⁶ Art. 21-F, III (BRASIL – RICD, 2022, p. 20) e Art. 5º da Resolução nº 17 de 1993 (BRASIL - RISF v.2, 2019, p. 31). Destaque-se que o RICD e RISF orientam que a condução do inquérito seja amparada no Código de Processo Penal e os regulamentos policiais do Distrito Federal.

¹²⁷ Art. 5º da Resolução nº 17 de 1993 (BRASIL – RISF v.2, 2019, p. 31).

¹²⁸ Art. 269, §5º (BRASIL – RICD, 2022, p.111) e Art. 5º, §5º, da Resolução nº 17 de 1993 (BRASIL – RISF v.2, 2019, p. 32).

¹²⁹ Art. 21-F, parágrafo único (BRASIL – RICD, 2022, p.20).

¹³⁰ Art. 6º, VI da Resolução nº 25 de 2001 (BRASIL – RICD, 2022, p. 117) e Art. 14 da Resolução nº 20 de 1993 (BRASIL – RISF v.2, 2019, p. 39).

¹³¹ Art. 10, §2º da Resolução nº 25 de 2001 (BRASIL – RICD, 2022, p. 119) e Art. 7º, “a” a “d” da Resolução nº 20 de 1993 (BRASIL – RISF v. 2, 2019, p. 37).

¹³² Art. 14 da Resolução nº 25 de 2001 (BRASIL – RICD, 2022, p. 121).

¹³³ Art. 13 da Resolução nº 20 de 1993 (BRASIL – RISF v.2, 2019, p. 38).

Eventuais recursos que o parlamentar queira apresentar em sua defesa em oposição à decisão conclusiva do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, deverá ser feito à Comissão de Constituição e Cidadania em um prazo de cinco dias úteis¹³⁴. Porém, tal recurso apreciará apenas atos do Conselho e de seus membros que tenham maculado preceito constitucional, sendo este de ofício na esfera do Senado Federal¹³⁵.

Com essa breve análise do processo disciplinar legislativo, verifica-se que toda a tramitação, nos casos que se assemelhem aos crimes de responsabilidade dos parlamentares, é enquadrada no rol ético e disciplinar. Sempre julgados pelos pares, mesmo que haja atuação de outros órgãos dentro do Poder Legislativo, como o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou a Corregedoria Parlamentar. Não há inferência de outros Poderes na decisão de suspensão do mandato parlamentar.

Por sua vez, quando comparados aos processos de crimes de responsabilidade, tanto o Presidente da República como os Ministros do STF, há uma fase de juízo de admissibilidade do Poder Legislativo. No caso do Presidente da República, a instauração do processo cabe à Câmara dos Deputados¹³⁶ e o julgamento fica sob responsabilidade do Senado Federal¹³⁷. Esse entendimento foi ratificado pelo próprio STF, no julgamento da ADPF 378 MC/DF de 17/12/2015, com relatoria do ministro Edson Fachin.

Ainda se depreende que em todos os processos analisados até agora, com exceção do Poder Legislativo, se verifica a instauração por uma das esferas do poder, com convalidação e/ou julgamento por outra.

3.2 A QUESTÃO “INTERNA CORPORIS”

Uma vez colocado que situações pontuais, em excepcional o julgamento de manutenção de mandato de parlamentares, seria uma questão *interna corporis*, faz-se imperioso compreender sua dinâmica. A existência ou não de algum tipo de limitação e se esta estaria sujeita à controle externo, em especial, o judicial.

Em primeiro lugar, há que se recordar que, a separação dos poderes trouxe um

¹³⁴ Art. 13, IV da Resolução nº 20 de 2001 (BRASIL – RICD, 2022, p. 120).

¹³⁵ Art. 17, §§2º e 3º da Resolução nº 20 de 1993 (BRASIL – RISF vol.2, 2019, p. 49).

¹³⁶ Art. 51, I, da CF/88.

¹³⁷ Art. 52, I, da CF/88.

novo órgão estatal. A composição do Parlamento com representantes do povo, procurou garantir a liberdade irrestrita de participação e fiscalização. A separação se fez necessária para evitar abusos, com destaque ao Poder Executivo:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. [...] Estaria tudo perdido **se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes**: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 2008, p. 169) (grifo nosso).

Ainda nesse condão, o pensador iluminista ressalta que o exercício de liberdade do homem ocorre de maneira irrestrita quando este governa a si mesmo. No entanto, a inviabilidade de formar parlamentos que abarquem toda a população local, impeliu por uma composição representativa, escolhidos pelo povo para deliberar as necessidades apresentadas pela coletividade. Cabe ainda uma ressalva: a escolha dos representantes deveria obedecer às divisões de regiões, províncias e condados. O resultado seria por deliberações mais assertivas por parte do representante, uma vez que este conhecesse a realidade local de onde emergiu para o Poder Legislativo (MONTESQUIEU, 2009, p. 173).

Este conceito de exercício de liberdade, mediante um colegiado de representantes, é originário na Carta do *Bill of Rights* britânica, sendo um dos movimentos pioneiros de contenção do poder absolutista.

A instituição-chave para a limitação do poder monárquico e a garantia das liberdades na sociedade civil foi o Parlamento. A partir do *Bill of Rights* britânico, a ideia de um governo representativo, ainda que não de todo o povo, mas pelo menos de suas camadas superiores, começa a firmar-se como uma garantia institucional indispensável das liberdades civis (COMPARATO, 20, p. 61) (grifo do autor).

As liberdades civis citadas no *Bill of Rights*, passavam pela estruturação das condições necessárias para o livre exercício do mandato parlamentar. Nesse contexto insere-se, também, a liberdade de expressão e opinião dos eleitos, a organização e autonomia da Câmara dos Comuns, como órgão institucional do Estado Moderno, e a impossibilidade de vigência ou execução das leis sem a manifestação do Parlamento (LAGES, 2016, p. 83).

Contudo, a expressão *interna corporis* só viria a ser citada pela primeira vez em

1863, pelo juspublicista alemão Rudolf von Gneist, quando questionado sobre a possibilidade de apreciação do Poder Judiciário sobre a regularidade constitucional dentro de um sistema democrático. Gneist concordou com a possibilidade, no entanto, destacou que não poderia haver intervenções do Poder Judiciário durante o Processo Legislativo, por se tratar de uma questão *interna corporis* (LAGES, 2016, p. 83).

Com esse pensamento de Rudolf von Gneist, passou-se a formar um conjunto de matérias dentro do espectro Legislativo que estariam fora do controle do Poder Judiciário. Amparado nos corolários do exercício da liberdade do Parlamento, em nome daqueles que representam sob a égide democrática, bem como as questões de apreciação e controle do próprio Parlamento, formou-se o entendimento sobre as matérias *interna corporis* (LAGES, 2016, p. 84).

Por *interna corporis* entende-se, como afirma José Adércio de Leite Sampaio, **os atos e atividades realizados no interior das Casas Legislativas e dizem respeito à garantia da liberdade de expressão dos parlamentares**, à definição de uma agenda deliberativa, à competência para a adoção de regulamentos definidores de procedimentos legislativos, e, sobretudo, diz respeito à liberdade para modificá-lo e interpretá-lo. Definem um amplo espaço de liberdade para a atuação das casas legislativas, englobando, inclusive, a possibilidade de fazer cumprir, ou não, os regulamentos que, livremente, adota e interpreta, além de representar **a expressão máxima de atuação independente do Parlamento contra toda forma de ingerência de qualquer outra instância de poder, administrativa ou jurisdicional** (LAGES, 2016, p. 84) (grifo nosso).

O *interna corporis acta* é a garantia de atuação do Parlamento de forma independente e autônoma, promovendo sua auto-organização, sobretudo ao que tange o processo legislativo e o fluxo decisório. Outra questão a se considerar é a possibilidade de sujeição do Regimento Interno ao controle judicial. Para tanto, há que se conter sobre dois aspectos: a natureza normativa do Regimento Interno e outros atos parlamentares; e a harmonia da relação entre os Poderes Judiciário e Legislativo, diante da sua autonomia de auto-organização (LAGES, 2016, p. 84).

O Regimento Interno das Casas Legislativas funciona como balizador da atividade parlamentar e, por consequência, da linha de conduta que os trabalhos devem seguir. As atividades de responsabilidade privativa do Congresso Nacional e das câmaras que o compõe (Senado Federal e Câmara dos Deputados), estão fixadas pela Constituição Federal, mas especificamente nos artigos de 44 a 52. Logo, o instituto fundamental de separação dos poderes, presente no texto constitucional, é que garante a autonomia das casas, bem como suas responsabilidades privativas e suas

regulações internas (LAGES, 2016, p. 88).

Contudo, as questões *internas corporis* não estão afastadas ou desvinculadas da apreciação do Poder Judiciário. Afinal, se o Regimento Interno como parte de autorregulação do Poder Legislativo, suporta a produção de normas jurídicas dentro do Processo Legislativo, não haveria sentido em estar apartado da apreciação daquele que aplica a lei¹³⁸. Ademais, os pressupostos legislativos institucionalizados juridicamente, amparam-se em princípios de processo constitucional e, portanto, legítimos. A vinculação basilar e principiológica do Regimento Interno das Casas Legislativas, acabam por torná-las normas cogentes quanto à sua submissão constitucional e, em última análise, passíveis à interpretação do órgão guardião da Constituição Federal¹³⁹, ou seja, o STF.

Dessa forma é inevitável reconhecer o caráter cogente e vinculante das normas que, enquanto juridicamente institucionalizadoras dos pressupostos da pragmática universal, criam condições legítimas de desenvolvimento e conclusão do próprio processo legislativo. Além disso, referidos pressupostos condensados nos princípios processuais constitucionais permitem-nos checar a legalidade dos atos legislativos (LAGES, 2016, p. 94).

Nesse quesito reside o motivo da impossibilidade de as questões *interna corporis* estarem afastadas da apreciação do Poder Judiciário. Por isso, nem mesmo a justificativa do princípio de separação dos poderes e independência dos órgãos legislativos seriam suficientes para desconectar o princípio cogente da vinculação, dos regimentos internos e suas normas autorreguladoras, do texto constitucional.

¹³⁸ Art. 5º, XXXV, da CF/88.

¹³⁹ Art. 102, da CF/88.

4 CONFLITO DE PRINCÍPIOS DIANTE DAS INVIOLABILIDADES PARLAMENTARES

A seguir serão expostos casos que, à primeira vista, podem ser considerados violações de imunidades e aparente interferência do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, já que essas decisões do STF afastaram parlamentares do exercício de seus mandatos.

Porém, em uma análise mais pormenorizada, pode-se identificar as sutilezas utilizadas pelos parlamentares para manutenção de suas posições e que figuraram nas decisões dos casos: a) autonomia dos Poderes; b) questão *interna corporis* e c) garantia constitucional das inviolabilidades parlamentares. Esses elementos trabalharam como amparo para o livre exercício do abuso do poder e do escárnio aos princípios do decoro para ocupação de um cargo eletivo.

A Ação Cautelar 4.070/DF é um caso emblemático no estudo referente às imunidades parlamentares, pois nesta figurou um acórdão, com votação unânime do plenário do STF, afastando o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, tanto de suas atividades de Presidente da Casa Legislativa, como também de suas funções parlamentares.

Outro caso importante, para traçar um estudo comparativo dos posicionamentos do STF quanto às imunidades parlamentares formais, foi o MS 32.326 MC/DF envolvendo o Deputado Federal Natan Donadon. Em sede de Medida Cautelar com decisão monocrática, tendo como relator o ministro Luis Roberto Barroso, cassou o mandato do parlamentar, refutando a decisão do Plenário pelo manutenção das funções do deputado condenado.

O fato é que, em ambos os casos, há um aparente choque de princípios constitucionais, considerando o afastamento dos parlamentares diante do amparo do Art. 53, §3º a Constituição Federal. Porém, fundamentos da própria Constituição e da separação de poderes deram azo às decisões, seja pela desconcentração do poder ou pelo uso leviano das prerrogativas parlamentares.

4.1 JULGAMENTO DA AC 4.070/DF E O CONFLITO COM O ART. 53, §3º DA CF/88

A referida Ação Cautelar 4.070/DF foi gerada a partir do Inquérito 4.146/DF

aberto em 15/10/2015, a pedido do Procurador Geral da República, o qual notificou o STF “suposta prática de crimes de ‘corrupção e lavagem de dinheiro’ (fl.2), indicando como possivelmente implicados o Deputado Federal Eduardo Consentino da Cunha, Cláudia Cordeiro Cruz e Danielle Dytz da Cunha Doctorovich”¹⁴⁰. Como o intuito deste trabalho é analisar as decisões judiciais do STF diante das imunidades parlamentares, não haverá uma avaliação pormenorizada de culpa do réu, mas, sim, uma análise referente ao enquadramento como crime comum e os impactos destes sobre as prerrogativas e inviolabilidades parlamentares.

Na decisão do ministro relator do inquérito, Teori Zavascki, já consta no parágrafo 2¹⁴¹, a manifestação por acolhimento da solicitação de abertura do inquérito em sede do STF, uma vez que um dos investigados citados pelo Ministério Público estava, na ocasião, investido de mandato eletivo parlamentar, exercendo o mandato de Deputado Federal junto à Câmara dos Deputados. Dessa forma, por se tratar de crime comum, o fundamento legal para atendimento do foro por prerrogativa de função estaria no Art. 102, I, “b” da Constituição Federal.

Ainda no rol de abertura do inquérito, o Ministro Zavascki destacou no parágrafo 3 quais eram as responsabilidades do STF durante a fase de investigação, sendo um dos pontos de destaque, zelar pela legalidade da produção de provas e a análise dos pedidos tocantes à restrição de direitos fundamentais dos investigados. Além desses quesitos, os desdobros das atividades da fase persecutória para embasamento da acusação caberiam ao Procurador-Geral da República¹⁴². Já no parágrafo 4¹⁴³, salientou a necessidade de a ação investigativa ser promovida por um esforço

¹⁴⁰ Trecho extraído do relatório da decisão do ministro relator Teori Zavascki quando da abertura do Inq. 4.146/DF de 15/10/2015.

¹⁴¹ “2. Incidindo como é o caso, a regra de competência prevista no Art. 102, I, b, da Constituição, a atividade investigatória também é promovida sob controle do Supremo Tribunal Federal. Requerida pelo Procurador-Geral da República a abertura de investigação, cumpre ao Ministro Relator o poder-dever de instaurar o correspondente inquérito [...]” (§ 2 da decisão Min. Teori Zavascki de 15/10/2015).

¹⁴² “[...] Todavia, o modo como se desdobram as demais atividades investigativas e o juízo sobre conveniência, a oportunidade ou a necessidade de diligências tendentes à convicção acusatórias são atribuições do Procurador-Geral da República[...]” (§ 3 da decisão Min. Teori Zavascki de 15/10/2015).

¹⁴³ “4. Definido, assim, o nível de interferência do Poder Judiciário na fase de investigação, registra-se, todavia ser, do mais elevado interesse público e da boa prestação da justiça que a atuação conjunta do Ministério Público e das autoridades policiais se desenvolva de forma harmoniosa, sob métodos, rotinas de trabalho e práticas investigativas adequadas, a serem por eles mesmos definidos, observados os padrões legais, e que visem, acima de qualquer outro objetivo, à busca da verdade a respeito dos fatos investigados, pelo modo mais eficiente e seguro e em tempo mais breve possível” (§ 4 da decisão do Min. Teori Zavascki de 15/10/2015).

conjunto entre o Ministério Público e as autoridades policiais para a busca da verdade. Busca essa que é o fundamento principal do Direito Penal.

Além do inquérito citado, o Deputado Eduardo Cunha já era investigado em outro inquérito semelhante, também proposto pela Procuradoria-Geral da República em 09/03/2015, assentado junto ao STF com o número 3.983/DF, no qual figuravam como investigados o então Deputado Federal e Solange Pereira de Almeida. O ministro relator Teori Zavascki foi estabelecido pelo princípio da prevenção, conforme registro na movimentação processual do STF. Nos dois inquéritos as condutas ilícitas indicadas eram: Direito Penal/ Crimes praticados por Funcionários Públicos contra a Administração Geral/ Corrupção passiva. Crimes previstos na Legislação Extravagante/ Crimes de “Lavagem” de Dinheiro ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores.

O inquérito instaurado resultou no julgamento monocrático de uma ação cautelar (AC 4.070/DF) julgado pelo Ministro Teori Zavascki, que se deu no afastamento do então Presidente da Câmara dos Deputados. No entanto, mais do que apenas as notificações de crimes constantes no inquérito criminal, a decisão do ministro citou o uso do cargo político para manobras das decisões *interna corporis* da Câmara dos Deputados:

O progresso das investigações traz, conforme exposto pelo Ministério Público, outras evidências de que a **suposta utilização de deputados federais para apresentação de requerimentos na Câmara dos Deputados, com finalidade ilícita, teria sido repetida em outras situações pelo requerido**. Nesse sentido, o Procurador-Geral da República sustenta que “os fatos indicam que existe um grupo de parlamentares, liderados por Eduardo Cunha, que **vem se valendo dos respectivos mandatos e prerrogativas, tais como poder de requisição e convocação, a fim de pressionar e intimidar terceiros, empresários ou qualquer pessoa que possa contrariar os interesses** do grupo criminoso do qual Eduardo Cunha faz parte” (fl. 27) - (AC 4.070/DF – decisão monocrática, de 04/05/2016 p. 30) (grifo nosso).

O presente julgado foi referendado pelo pleno do STF, com votação unânime, em 05/05/2016¹⁴⁴, restando claro o entendimento do Tribunal quanto à prática de abusos por parte do acusado.

¹⁴⁴ “ACÓRDÃO - Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em referendar o deferimento da medida requerida, determinando a suspensão do exercício do mandato de deputado federal do requerido, Eduardo Cosentino da Cunha, e, por

Alguns juristas consideram que o julgado acima (primeiramente em decisão monocrática e, posteriormente referendada pelo Tribunal), consista em um ato de abuso e que tenha ultrapassado os limites de sua atuação. Essa percepção estaria arraigada com a subsunção dos Arts. 53, §2º e 55, §2º da Constituição Federal (STRECK, 2018, p. 287). No entanto, parece que a decisão ratificada pelo Plenário do STF, mostrou-se constitucionalmente adequada. Em um primeiro momento essa adequação se dá pela vigilância do STF em garantir reequilibrar da legitimidade institucional da Câmara dos Deputados, limitando o poder do seu Presidente.

Ora, investido do poder de Presidente da Câmara e de todas as responsabilidades que lhe são particulares, o acusado poderia manobrar os procedimentos internos, a fim de que as decisões colegiadas fossem em seu benefício, ou seja, resultando em um desequilíbrio constitucional e no vício das soluções *interna corporis*.

Dessa forma, o voto do Ministro Teori Zavascki demonstrou-se adequado, quando citou ser desnecessário discutir todas as possibilidades de limitação das imunidades parlamentares elencadas na Constituição Federal¹⁴⁵. Afinal, reside certa autonomia judicial na aplicabilidade da medida cautelar, estando as demais restritas ao texto legal ou ao controle da própria casa legislativa.

4.2 MUDANÇA DE ENTENDIMENTO A PARTIR DA ADI 5.526

A partir do caso narrado acima, cabe avaliar uma mudança de posicionamento que ocorreu por parte do STF sobre o afastamento de parlamentares de suas funções legislativas. Essa alteração ocorreu a partir da ADI 5.526 no dia 11/12/2017, tendo como relator o ministro Edson Fachin.

A ADI 5.526 foi protocolada no STF no dia 16/05/2016, tendo como petionantes os seguintes partidos políticos: PP – Partido Progressista, PSC – Partido

consequência, da função de Presidente da Câmara dos Deputados. O Tribunal também determinou que se notifique o Primeiro-Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, ou, na sua ausência, o Segundo-Vice-Presidente (art. 18 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), do inteiro teor da presente decisão, a fim de que a cumpra e faça cumprir, nos termos regimentais próprios” (AC 4.070/DF, de 05/05/2016).

¹⁴⁵ “A legitimidade do deferimento das medidas cautelares de persecução criminal contra deputados encontra abrigo farto, mas não isolado, no princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição da República). Também acodem esse tipo de medida preceitos éticos da maior relevância, e que estão na base do próprio sistema de representação popular que confere movimento ao estado de Direito” (AC 4.070/DF – decisão monocrática, de 04/05/2016 – p. 21).

Social Cristão e SO – Partido Solidariedade.

Assim, portanto, como já dito, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no dia 11 de outubro de 2017, que o Poder Judiciário dispõe de competência para impor, por autoridade própria, as medidas cautelares a que se refere o art. 319 do Código de Processo Penal e que, sendo o caso, encaminhar-se-á à Casa Legislativa a que pertencer o parlamentar, para os fins a que se refere o art. 53, § 2º, da Constituição, a decisão pela qual se aplique medida cautelar, sempre que a execução desta impossibilitar, direta ou indiretamente, o exercício regular de mandato (STRECK, 2018, p. 289).

O julgamento da ADI 5.526 no dia 11/12/2017, tinha como pedido apresentado pelas agremiações políticas: utilizar a interpretação dos Arts. 312¹⁴⁶ e 319¹⁴⁷ do Código de Processo Penal – CPP à luz da Constituição Federal. Dessa forma, as medidas previstas no respectivo diploma legal, quando direcionadas a parlamentares, deveriam ser submetidas à apreciação e deliberação da Casa Legislativa no prazo de vinte e quatro horas, como discriminado na Constituição Federal¹⁴⁸ (STRECK, 2018, p. 286).

A ADI foi colocada em pauta para votação no mesmo período em que era discutido outro caso na 1ª turma do STF: o afastamento do deputado Aécio Neves, do PSDB, em virtude de ser mencionado em um depoimento de delação premiada. No depoimento, o réu Joesley Batista falou sobre um pedido da quantia de R\$ 2 milhões

¹⁴⁶ Art. 312 - A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.

¹⁴⁷ Art. 319 – São medidas cautelares diversas da prisão:

I - Comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades.

II - Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações.

III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante.

IV - Proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução.

V - Recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos.

VI - Suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais.

VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração.

VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial.

IX - Monitoração eletrônica.

¹⁴⁸ Art. 53, §2º, da CF/88.

feito pelo deputado junto ao empresário depoente, para suposto pagamento de advogados no processo de defesa da “Operação Lava Jato”. O resultado provocado por uma decisão, produziria efeitos em outra ação sem conexão entre si, salvo o fato de envolverem parlamentares em seus polos passivos.

Na prática, portanto, ao julgar ADI do PP, PSC e Solidariedade, o Supremo Tribunal Federal estava também decidindo o caso do Senador Aécio Neves. Isso porque o julgamento da primeira acarretaria também no entendimento adotado com relação ao segundo, que, até ali, havia sido afastado pela 1ª Turma – que seguiu o mesmo entendimento que afastou o já mencionado deputado Eduardo Cunha e, ainda em 2015, mandou à prisão o senador Delcídio do Amaral, do Partido dos Trabalhadores (PT) (STRECK, 2018, p. 286).

O relator, ministro Edson Fachin, decidiu pela improcedência da ADI, sustentando que a Casa Legislativa só teria decisão sobre prisão de parlamentares, na subsunção do caso aplicado ao Art. 55, §2º da Constituição Federal. Ou seja, o referido dispositivo constitucional não trata de prisão cautelar, mas de sentença transitado em julgado (STRECK, 2018, p. 287). Mas, juntamente ao ministro relator, foram vencidos neste quesito os ministros Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Celso de Mello.

A decisão do Tribunal sobre o tema levantado passou a considerar que o STF está imbuído de competência para aplicação de medidas cautelares aos parlamentares expressas no Art. 312 do Código de Processo Penal, por poder próprio que lhe cabe. Sendo assim, encaminhará à respectiva casa legislativa a que pertença o parlamentar, a decisão de aplicação de medida cautelar que venha prejudicar o mandato do parlamentar¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, assentando que o Poder Judiciário dispõe de competência para impor, por autoridade própria, as medidas cautelares a que se refere o art. 319 do Código de Processo Penal, vencido o ministro Marco Aurélio, que, ao assentar a premissa da inaplicabilidade da referida norma legal a parlamentares, declarava o prejuízo do pedido. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, também por votação majoritária, deliberou que se encaminhará à Casa Legislativa a que pertencer o parlamentar, para os fins a que se refere o art. 53, § 2º, da Constituição, a decisão pela qual se aplique medida cautelar, sempre que a execução desta impossibilitar, direta ou indiretamente, o exercício regular de mandato parlamentar, vencidos no ponto os ministros Edson Fachin (relator), Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Celso de Mello. Redator para o acórdão o ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo requerente Partido Progressista – PP, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga; pelo Senado Federal, o Dr. Hugo Souto Kalil, Advogado do Senado Federal; pela Câmara dos Deputados, o Dr. Evandro Gussi; pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, a Drª. Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 11.10.2017.

4.3 O CASO DONADON NO MS 32.326 MC/DF E A CASSAÇÃO DE MANDATO

O julgado se refere ao caso do Deputado Federal Natan Donadon em sede de Medida Cautelar em Mandado de Segurança 32.326 do Distrito Federal, movido pelo PSDB. O referido remédio constitucional peticionou a cassação do mandato do deputado em virtude de sua condenação criminal de treze anos, quatro meses e dez dias de reclusão em regime fechado, inicialmente, sendo julgado em 02/09/2013 com relatoria do ministro Luis Roberto Barroso. No processo penal, o Deputado foi condenado pelos crimes de peculato e formação de quadrilha, tendo sua sentença transitado em julgado pelo próprio STF¹⁵⁰. O julgamento ocorreu na Suprema Corte brasileira, porque o réu gozava das prerrogativas de foro por ter sido reeleito Deputado Federal pelo Estado de Rondônia em 2006 e empossado para a Legislatura de 2007-2011¹⁵¹. No entanto, na tentativa de escapar da condenação da Ação Penal 396/RO que tramitava sob jurisdição do mesmo STF, o deputado renunciou ao seu mandato em 2010. Essa alternativa foi refutada pela relatora ministra Carmen Lúcia, na Questão de Ordem do acórdão da Ação Penal 396/RO:

1. Renúncia de mandato: ato legítimo. Não se presta, porém, a ser utilizada como subterfúgio para deslocamento de competências constitucionalmente definidas, que não podem ser objeto de escolha pessoal. Impossibilidade de ser aproveitada como expediente para impedir o julgamento em tempo à absolvição ou à condenação e, neste caso, à definição de penas.
2. No caso, a renúncia do mandato foi apresentada à Casa Legislativa em 27 de outubro de 2010, véspera do julgamento da presente ação penal pelo Plenário do Supremo Tribunal: pretensões nitidamente incompatíveis com os princípios e as regras constitucionais porque exclui a aplicação da regra de competência deste Supremo Tribunal (MPRJ, 2014, p. 351).

Ciente de que não conseguiria seu intento, o réu concorreu às eleições de 2010 sendo reeleito Deputado Federal pelo mesmo Estado de Rondônia, para a Legislatura de 2011-2015. Ocorre que, finalizado o processo criminal com o esgotamento das vias recursais, em 26/06/2013, o STF decretou a prisão do deputado Donadon¹⁵². Seguindo as diretrizes constitucionais, foi enviado comunicado à Mesa da Câmara dos

¹⁵⁰ Câmara dos Deputados. REP.22/2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E8AD6841A74EA3815344308B255FBF84.node1?codteor=1125560&filename=REP+22/2013. Acesso em:

¹⁵¹ Câmara dos Deputados. **Natan Donadon**. Biografia. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/133372/biografia>. Acesso em:

¹⁵² Supremo Tribunal Federal. Ap 396. Ação Penal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2316196>. Acesso em:

Deputados para abertura do processo de cassação do mandato do parlamentar, de acordo com o Art. 53, §§1º, 2º e 3º da Constituição Federal.

Uma vez tendo conhecimento da situação do parlamentar, a Mesa Diretora iniciou os trabalhos junto à Corregedoria da Câmara dos Deputados, para cassação do mandato do deputado condenado, em conformidade com o Art.21-F, parágrafo único, do RICD¹⁵³.

Em 28/08/2013, o deputado Federal Sergio Zveiter emitiu parecer favorável à cassação do mandato do parlamentar Natan Donadon, sendo este submetido ao Plenário da referida Casa Legislativa. Com isso, por meio de uma votação secreta, os Deputados exerceram o instituto da resolução de questões *interna corporis*, ao decidirem pela não cassação do mandato do deputado, que já se encontrava condenado com sentença em trânsito e julgado e preso. O resultado da votação apresentou o seguinte placar: 223 votos a favor da cassação, 131 votos pela absolvição, 41 abstenções, de um total de 403 deputados votantes; no entanto, para que a cassação do mandato ocorresse, eram necessários 257 votos.

A publicação do resultado da votação revelando a opção dos parlamentares pela manutenção do mandato, causou as movimentações de deputados e partidos políticos no intuito de reformar a decisão do Plenário.

Com isso, o PSB – Partido Socialista Brasileiro, ingressou com a representação nº 22/2013, protocolada em 02/09/2013¹⁵⁴. Esta solicitava o encaminhamento do pedido ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, para abertura do processo cabível, vislumbrando a perda do mandato do deputado Donadon, como se verifica no destaque a seguir:

Os fatos são verdadeiramente estupefacentes e não se coadunam com os requisitos de probidade e **DECORO PARLAMENTAR**, exigidos para o exercício do mandato popular. Em apertada síntese, consoante o acórdão condenatório, o Deputado Federal NATAN DONADON e os demais denunciados associaram-se, de forma permanente, com o propósito de

¹⁵³ Art. 21-F. Compete à Corregedoria Parlamentar, observado o disposto nos Arts. 267, 268, 269 e 271:

[...]

Parágrafo único. Nas hipóteses de perda de mandato previstas nos incisos IV e V do art. 55 da Constituição Federal, a análise, no âmbito da Câmara dos Deputados, restringir-se-á aos aspectos formais da decisão judicial. – Fundamental destacar que este dispositivo dentro do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, só foi incluído mediante Resolução nº 25 de 26/03/2013, ou seja, próximo ao processo de julgamento do Deputado Donadon.

¹⁵⁴ Câmara dos Deputados. **Conselho de Ética e Decoro Parlamentar**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E8AD6841A74EA3815344308B255FBF84.node1?codteor=1125560&filename=REP+22/2013. Acesso em:

desviar recursos da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, por meio de simulação de um contrato de publicidade que deveria ser executado pela empresa MPJ – MARKETING PROPAGANDA E JORNALISMO LTDA (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p. 2) (grifo do autor).

Se por um lado o PSB buscava prosseguir com a tratativa da causa dentro dos limites de responsabilidade da Câmara dos Deputados, por se tratar de uma questão *interna corporis*, este entendimento não era unânime. Isso é possível identificar na postura adversa do PSDB, ao ingressar com o Mandado de Segurança junto ao STF por seu líder na casa, Deputado Carlos Sampaio. A alegação da agremiação partidária baseou-se no Art. 55, VI e §3º da Constituição Federal, havendo direito líquido e certo ao afastamento do Deputado Federal, por este estar condenado em sentença criminal transitado em julgado (GUNDIM, 2020, p. 121). Ainda nessa esteira, o líder entendeu que não haveria fundamento o Plenário decidir sobre o afastamento de um deputado do exercício parlamentar, uma vez que a condenação continha uma pena maior do que o tempo de mandato¹⁵⁵.

Nesse condão, o Líder do PSDB defendia em sua argumentação junto ao STF, que a nova redação dada pela EC nº 35 afastou a necessidade de deliberação prévia da Câmara dos Deputados para abertura de processo penal em face de parlamentares. Devendo, por isso, aplicar-se com mais hígidez tal entendimento, diante de casos de condenação criminal definitiva.

[...] a Emenda Constitucional nº 35, de 20.12.2001, ao tornar desnecessária a prévia licença da Casa Legislativa para a instauração de processo penal em face de parlamentar, teria provocado uma mutação constitucional quanto ao sentido e alcance do art. 55, VI e § 2º da Constituição. Como consequência, não mais prevaleceria a exigência de deliberação pelo Plenário, para fins de perda do mandato, quando se trate de condenação criminal definitiva. Em outros termos: a nova redação dada aos §§ 1º e 3º do art. 53 da Constituição teria tornado inaplicável o procedimento previsto no § 2º do art. 55 à hipótese prevista no inciso VI. (MS n. 32.326/DF - MC de 02/09/2013 – Rel. Min. Luis Roberto Barroso, p. 2).

Em sua explanação preliminar, o ministro Luis Roberto Barroso enfatizou a

¹⁵⁵ “1. Trata-se de mandado de segurança, com requerimento de concessão de liminar, impetrado pelo Deputado Federal Carlos Sampaio contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que submeteu ao Plenário da Casa deliberação sobre a perda ou não do mandato do Deputado Federal Natan Donadon (Representação nº 20/2013), condenado criminalmente em caráter definitivo pelo Supremo Tribunal Federal a 13 (treze) anos, 4 (quatro) meses e 10 (dez) dias de reclusão, em regime inicial fechado. Em essência, o pedido do impetrante é que seja reconhecido que, na hipótese, a perda do mandato parlamentar não está sujeita a decisão do Plenário, mas a mera declaração da Mesa da Câmara dos Deputados” (§ 1 da decisão do Min. Luis Roberto Barroso de 02/09/2013).

necessidade de proteção do exercício do mandato de cada parlamentar, aderente aos princípios da Constituição¹⁵⁶. Afinal, o impacto da manutenção de um condenado e preso no exercício parlamentar, não se dava sobre um membro da instituição, mas na imagem da própria instituição do Congresso Nacional.

O ministro resgatou os argumentos colocados na decisão da AP 470, tocantes às correntes de entendimento sobre a perda do mandato parlamentar. Na ocasião, de um lado, a corrente majoritária liderada pelo Ministro Joaquim Barbosa se posicionou considerando que “[...] a perda do mandato seria uma decorrência natural da condenação criminal transitada em julgado” (MS n. 32.326/DF – MC, p. 5). Amparado nesse entendimento, o ministro Gilmar Mendes complementou com o aditivo dos seguintes critérios para perda do mandato parlamentar: a) nas situações de condenação criminal, que estejam correlacionadas com práticas de improbidade administrativa; b) para as situações de condenação criminal que envolva outros crimes, com possibilidade de aplicação de penas privativa de liberdade, superior a 4 (quatro) anos¹⁵⁷.

A corrente minoritária, liderada pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Rosa Weber, defenderam que apenas o Plenário da Casa Legislativa teria competência para deliberar pela perda de mandato, como preceitua a Constituição Federal em seu Art. 55, VI e §2º¹⁵⁸.

Em manifestação sobre o MS, o Procurador Geral da República – PGR, redigiu parecer favorável à segurança buscada, considerando irrelevante a discussão sobre a competência jurídica para determinar a cassação do mandato parlamentar. Além de que, o Poder Judiciário, embora tenha autonomia para suas questões *interna corporis*, estas não podem afrontar decisões judiciais prolatadas¹⁵⁹.

¹⁵⁶ “[...]. Para tanto, não se exige que esteja em jogo algum direito individual próprio, podendo a impetração se destinar à tutela de prerrogativas do cargo e ao funcionamento adequado da instituição. O que se protege, em última análise, é o direito líquido e certo de cada parlamentar – integre a maioria ou a minoria – de exercer o mandato popular que lhe foi conferido nos termos ditados pela Constituição” (MS n. 32.326/DF - MC de 02/09/2013 – § 7 – Rel. Min. Luis Roberto Barroso, p. 4).

¹⁵⁷ Nesse ponto o entendimento do Ministro Gilmar Mendes está fundamentado nos termos do Art. 92, I do Código Penal, os quais discriminam os efeitos genéricos e específicos da condenação criminal.

¹⁵⁸ MS n. 32.326/DF - MC de 02/09/2013 – § 10 – Rel. Min. Luis Roberto Barroso, p. 5.

¹⁵⁹ Mandado de segurança. Perda de mandato de Deputado Federal, em virtude de condenação criminal pelo STF. Reafirmação da jurisprudência do STF acerca da possibilidade jurídica do pedido e da legitimidade de Parlamentar federal para impugnar ato do Legislativo que desrespeite normas constitucionais, notadamente as proibitivas do exame de determinadas matérias, como os limites materiais de emenda da Constituição. Irrelevância jurídica, no caso, de se saber se a competência para a decretação da perda de mandato de Deputado Federal condenado em processo penal é do STF ou da Casa legislativa do Parlamentar, pois existe decisão transitada em julgado do STF

Como saída a um possível impasse advindo dos termos textuais da Constituição Federal e os fundamentos da imoralidade e do cumprimento de ordem judicial, o ministro Barroso fez uso de uma ampla lista de aspectos hermenêuticos. Passando por aspectos semânticos, históricos, sistemáticos e teleológicos, buscou esmiuçar, de maneira ampla, cada aspecto hermenêutico de forma a garantir sua decisão. Embora todos os aspectos apresentem certo relevo de importância, a análise teleológica foi a que se mostrou mais impactante:

A interpretação teleológica visa à **realização dos fins previstos na norma, à concretização, no mundo dos fatos, do propósito abrigado na Constituição**. Quais seriam, então, os objetivos visados pelo §2º do art. 55, ao prever que a decisão sobre a perda do mandato seria da Casa Legislativa? Qual o valor subjacente a tal regra? A resposta me parece inequívoca: **preservar a separação de Poderes, garantindo à Casa Legislativa a competência para definir, afinal, acerca da continuidade ou não do exercício do mandato por um de seus membros**. Esta não era a única solução possível e, provavelmente, não é a melhor. Mas esta foi a decisão política do constituinte. O Judiciário tem a competência privativa de condenar o acusado às sanções previstas no Código Penal, que são as penas privativas de liberdade, restritivas de direito e de multa (CP, art. 32). Porém, quanto a um dos possíveis efeitos da condenação – a perda do mandato –, por afetar diretamente a composição da Casa Legislativa, caberá a ela a última palavra (MS n. 32.326/DF - MC de 02/09/2013 – §28 – Rel. Min. Luis Roberto Barroso, p. 12) (grifo nosso).

Ora, como o próprio ministro externara, a interpretação teleológica tem o intuito de materializar o propósito abarcado na Constituição. Assim sendo, não haveria como fomentar uma interpretação distinta daquela que se aduz do texto normativo. Como alternativa, o ministro Barroso se vale de uma segregação dos regimes penais do Código Penal brasileiro¹⁶⁰, para justificar a cassação de mandato.

De tudo que vem de ser exposto e examinado, é possível assentar, em conclusão:

A. A Constituição prevê, como regra geral, **que cabe a cada uma das Casas do Congresso Nacional, respectivamente, a decisão sobre a perda do mandato de Deputado ou Senador que sofrer condenação criminal transitada em julgado**.

B. Esta regra geral, no entanto, não se aplica em caso de condenação em regime inicial fechado, por tempo superior ao prazo remanescente do mandato parlamentar. Em tal situação, a perda do mandato se dá

impondo tal sanção ao litisconsorte passivo: na ordem constitucional brasileira, o Legislativo não detém poderes para cassar decisões judiciais; menos ainda, as definitivas do STF (MS 32.326/DF – 18335 – OBF - PGR, 2013, p. 1). Parecer pela concessão do mandado de segurança.

¹⁶⁰ Art. 32 – As penas são:

- I - privativas de liberdade;
- II - restritivas de direitos;
- III - de multa.

automaticamente, por força da impossibilidade jurídica e física de seu exercício.

C. Como consequência, quando se tratar de Deputado **cujo prazo de prisão em regime fechado exceda o período que falta para a conclusão de seu mandato, a perda se dá como resultado direto** e inexorável da condenação, sendo a decisão da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória.

D. Acrescente-se que **o tratamento constitucional dado ao tema não é bom e apresenta sequelas institucionais indesejáveis**. Todavia, cabe ao Congresso Nacional, por meio de emenda constitucional, rever o sistema vigente (MS n. 32.326/DF - MC de 02/09/2013 – §40 – Rel. Min. Luis Roberto Barroso, p. 17) (grifo nosso).

Por fim, veja-se que em sua conclusão, o ministro abriu a prerrogativa de que o texto constitucional trata expressamente que a cassação do mandato do parlamentar se daria por condenação criminal transitado em julgado. Porém, não há detalhamento se o regime seria, inicialmente, fechado, semiaberto ou aberto. Critério este, decisivo para a construção da decisão do ministro Barroso.

Dessa forma, a decisão do STF referente à prisão do deputado Donadon, tornou-se emblemática, uma vez sendo a primeira a determinar a cassação do mandato de um parlamentar em seu exercício, em virtude de sentença criminal transitado em julgado, desde a Constituição de 1988. Além de suspender a decisão da Câmara dos Deputados, deliberada em 21/08/2013 pela não cassação do parlamentar, gerou aparatos determinantes para novos casos. A decisão do ministro relator foi ratificada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, na ocasião, deputado Henrique Eduardo Alves, ao retomar o trâmite de votação do Plenário, contudo, em votação aberta que culminou na cassação do Deputado Federal Natan Donadon (STRECK, 2018, p. 201).

Assim, fica claro que a decisão monocrática do ministro Barroso fugiu a designação estabelecida pelo texto constitucional. Ainda que se acredite que o poder constituinte originário tenha estruturado de forma equivocada as balizas para a retirada do parlamentar do exercício do mandato, essa foi a regra estabelecida pelo texto. Dar-lhe outro entendimento, mesmo quando o texto é claro, parece abrir uma prerrogativa de “reescrever o texto constitucional, assumindo a função do Poder constituinte, e ainda implicar em quebra do pretendido equilíbrio de separação de funções/poderes” (GUNDIM, 2020, p. 128).

4.4 CONSIDERAÇÕES ADVERSAS NA DECISÃO JUDICIAL

Na decisão do MS 32.326 MC/DF, o ministro Luis Roberto Barroso teceu um raciocínio importante para justificar uma decisão difícil, diante de um aparente conflito de princípios:

Diante de um caso difícil, **os elementos tradicionais de interpretação são insuficientes para resolver o problema** e é preciso recorrer a categorias teóricas diferentes, associadas à **determinação do núcleo essencial de um princípio**, à concordância prática entre normas colidentes ou à ponderação como técnica de determinação da regra final a ser aplicada. (MS n. 32.326/DF – MC, 2013 – §13 – Rel. Min. Luis Roberto Barroso, p. 7) (grifo nosso).

No entendimento do ministro, a busca pelo núcleo essencial do princípio é o fator determinante ao magistrado. Para isso, deve fazer sopesos dos aspectos que compõe o caso fático e o quanto estes se distanciam da proposta nuclear da unidade constitucional. Essa busca não deve ser arbitrária ou unilateral, mas ponderada e proporcional, para melhor cristalizar a vontade do constituinte (BARROSO, 2016, p. 406).

No entanto, a busca do núcleo essencial perpassa por uma linha lógica e coerente que deve direcionar as decisões jurídicas, de maneira a estruturar um pensamento jurídico coeso e uma decisão íntegra:

Nitidamente, há uma contradição na decisão do Ministro. Por isso, o que pretendo demonstrar é que o Direito, como diria Dworkin, exige coerência e integridade. O Judiciário, especialmente a Corte Constitucional, que exerce um papel contramajoritário, não pode simplesmente mudar de ideia, nem mesmo se houver um grande descontentamento da opinião pública. Isso porque, acima de tudo, o argumento que fundamenta uma decisão judicial deve ser jurídico – nem moral, nem político (STRECK, 2018, p. 202).

Analisando a decisão do ministro Barroso no caso do Deputado Donadon, verifica-se que ele acabou por abandonar o texto explícito da Constituição¹⁶¹, para produzir uma decisão que atendesse aos anseios da opinião pública. Procedimento perigoso, por criar uma forma interpretativa a partir de um raciocínio científico, porém,

¹⁶¹ Art. 55 – Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

[...]

VI – que sofre condenação criminal em sentença transitada em julgado.

[...]

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

apenas aparente, para afastar o que está expresso no texto da lei (STRECK, 2018, p. 202).

No voto do ministro como relator do caso, considerou em sua decisão os seguintes pontos:

- A) a Constituição prevê, como regra geral, que cabe a cada uma das Casas do Congresso Nacional, respectivamente, a decisão sobre a perda do mandato de Deputado ou Senador que sofrer condenação criminal transitada em julgado;
- B) esta regra geral, no entanto, não se aplica em caso de condenação em regime inicial fechado, que deva perdurar por tempo superior ao prazo remanescente do mandato parlamentar. Em tal situação, a perda do mandato se dá automaticamente, por força da impossibilidade jurídica e fática de seu exercício;
- C) como consequência, quando se tratar de Deputado cujo prazo de prisão em regime fechado exceda o período que falta para a conclusão de seu mandato, a perda se dá como resultado direto e inexorável da condenação, sendo a decisão da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória (MS n. 32.326/DF – MC, 2013 – §40 – Rel. Min. Luis Roberto Barroso, p. 17)

Ora, o ponto “A” da decisão citada acima, corrobora com decisão anterior, mais precisamente na AP 565, na qual o Ministro Barroso considerou: “É preciso acabar com esse clima de desconfiança. Em parte, esta decisão passando de volta ao Congresso essa competência é uma forma de desanuviar um pouco esta tensão”. Porém, ao término do voto, o próprio ministro volta a causar tensão com sua conclusão.

A decisão deve seguir o que prevê o texto constitucional, não importando o quão bom ou ruim possa ser. Afinal, o que importa é se a decisão judicial não está desvinculada do texto constitucional. Do contrário, tem-se uma República Juristocrática (STRECK, 2018, p. 202).

Portanto, ao que parece, a decisão do ministro Barroso foi controversa, tanto considerando julgados anteriores dele mesmo, como a ambiguidade depositada na conclusão de seu voto. Ao que pese, o ministro se imbuíu de sua interpretação para, tanto corrigir a decisão da Câmara dos Deputados, como o próprio texto da Constituição, quando, na verdade, a situação exigia um posicionamento mais sereno. Afinal, o deputado deveria ser preso e, a perda do mandato, mesmo que não acatada inicialmente pelo Plenário, seria consequência das ausências do condenado, previsto tanto na Constituição Federal¹⁶² como no Regimento Interno da Câmara dos

¹⁶² Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
[...]

Deputados¹⁶³¹⁶⁴. Uma vez que estaria em regime prisional fechado, o parlamentar estaria impossibilitado de comparecer às sessões legislativas ordinárias (STRECK, 2018, p. 202).

4.5 JULGAMENTO DA AP 937/QO E A PRERROGATIVA DO FORO POR FUNÇÃO

A Ação Penal 937 foi proposta pelo Ministério Público Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro em face de Marcos da Rocha Mendes, em virtude de o réu ser enquadrado como crime eleitoral. Segundo o MPE/RJ, o réu foi acusado de captação ilícita de sufrágio – corrupção eleitoral (Art. 299 do Código Eleitoral – Lei 4.737/1965¹⁶⁵), quando disputava o pleito para o cargo de Prefeito do Município da cidade de Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro, nas eleições municipais de 2008. Em virtude do cargo disputado, a competência para julgar esta demanda seria o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro – TRE/RJ¹⁶⁶.

A instância inicial do caso foi o TER/RJ, uma vez que o réu foi diplomado Prefeito. Mas, em virtude de a corte eleitoral só tomar conhecimento do caso em 30/01/2013, ou seja, cerca de cinco após os fatos relatados, o Tribunal acabou por declinar de sua competência, considerando que o mandato do acusado havia se encerrado. Dessa forma, o próprio Tribunal acabou por anular a própria decisão, remetendo os autos para a 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, alegando que o acusado já não gozava mais dos requisitos do foro por prerrogativa de função (GUNDIM, 2020, p. 96).

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

¹⁶³ Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes:

[...]

XIV - declarar a perda do mandato de Deputado, nos casos previstos nos incisos III, IV e V do art. 55 da Constituição Federal, observado o disposto no § 3º do mesmo artigo.

¹⁶⁴ Art. 240. Perde o mandato o Deputado:

[...]

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa ordinária, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara, salvo licença ou missão autorizada.

¹⁶⁵ Art. 299 - Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.

¹⁶⁶ Art. 35 – Compete aos juízes:

I – Processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos tribunais regionais (Lei 4.737/1965 – Código Eleitoral).

Nova denúncia foi apresentada em face do acusado em 14/04/2014 perante o juízo de primeira instância, dando segmento processual de instrução, com oitiva de testemunhas e do réu. Contudo, o acusado que era suplente na chapa de Deputado Federal, acabou por ser diplomado em 10/02/2015 para o cargo parlamentar em virtude de afastamentos de deputados federais de seu partido. Essa situação colocou o acusado em situação de gozo do foro por prerrogativa de função, levando os autos para apreciação do STF¹⁶⁷.

Mas em 14/04/2016, em virtude do regresso dos deputados federais afastados, o acusado voltou à condição de suplente, voltando a assumir o mandato parlamentar em 19/04/2016, em decorrência de novos afastamentos. Com a perda do mandato do Deputado Federal Eduardo Cunha, o acusado tomou posse em caráter definitivo em 13/09/2016. Após a fase de trâmites processuais do feito para julgamento na pauta do STF, há nova modificação de jurisdição. Em 01/01/2017, o acusado Marcos da Rocha tomou posse novamente como Prefeito de Cabo Frio depois de disputar novo pleito, o que o levou a renunciar ao mandato de Deputado Federal, sendo os autos remetidos novamente para o TRE/RJ (GUNDIM, 2020, p. 97).

4.5.1 A solicitação de Questão de Ordem no STF

O ministro relator, Luis Roberto Barroso, suscitou questão de ordem a ser apreciada pelo plenário do STF, a fim de fazer uso de interpretação mais restritiva ao dispositivo constitucional que garante o foro por prerrogativa de função. Tal despacho teve como base no Art. 22, parágrafo único, “b” do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal – RISTF¹⁶⁸, manifestando-se quanto à relevância da causa.

Como justificativa para uma aplicabilidade mais restritiva da norma constitucional, o ministro destacou que o processo já havia ido e retornado entre instâncias múltiplas por inúmeras vezes, além da somatória de trâmites em diversas cortes desde o recebimento da denúncia pelo MPE/RJ em 30/01/2013. Cabe lembrar

¹⁶⁷ AP 937/RJ – QO – Relator Ministro Luis Roberto Barroso, julgamento em 03/05/2018. Tribunal Pleno.

¹⁶⁸ Art. 22 - O Relator submeterá o feito ao julgamento do Plenário, quando houver relevante arguição de inconstitucionalidade ainda não decidida.

Parágrafo único - Poderá o Relator proceder na forma deste artigo:

[...]

b) quando, em razão da relevância da questão jurídica ou da necessidade de prevenir divergência entre as Turmas, convier pronunciamento do Plenário (BRASIL – RISTF, 2020, p. 44).

que os autos só chegaram ao conhecimento do STF, pois o réu, em 24/04/2015, foi diplomado deputado federal passando a gozar da prerrogativa de foro.

Em seu voto, o ministro fez uma abordagem dividida em três partes, considerando:

[...] O meu voto está essencialmente dividido em três partes. Na primeira parte, eu procuro descrever um pouco o sistema de foro por prerrogativa, como ele tem funcionado até aqui e as disfuncionalidades que penso que ele apresenta. Na segunda parte, eu discuto a necessidade da interpretação restritiva do sentido e do alcance do foro por prerrogativa de função. E, na terceira parte, eu discuto o tema da necessidade de se estabelecer o momento a partir do qual a competência do órgão no qual se exerce a prerrogativa de foro seja fixada de maneira imodificável para evitar esse sobe e desce que tem caracterizado com infelicidade esse sistema [...] (AP 937/RJ-QO, 2017, p. 785).

a) sobre como funciona o sistema de prerrogativa de funções no Brasil e sua abrangência; b) a necessidade da interpretação restritiva do dispositivo constitucional; c) a necessidade de definição do momento para fixar a competência por prerrogativa de função de maneira a evitar idas e vindas processuais nas mais diversas instâncias, corroborando apenas para a prescrição dos crimes.

4.5.2 O destaque do ministro Celso de Mello

Em apreciação pelo Plenário do STF da Questão de Ordem na AP 937/RJ, julgada em 31/05/2017, o ministro Celso de Mello apresentou em seu voto considerações de grande relevância.

Entre as considerações postas pelo ministro, destaca-se o quesito que, em seu voto, designou o estabelecimento da prerrogativa de foro por função destinada aos parlamentares, em sede de ações penais por crimes comuns, promovendo um confronto institucional:

A vigente Constituição do Brasil – **ao pluralizar**, de modo excessivo, as hipóteses de prerrogativa de foro – **incidiu em verdadeiro paradoxo institucional, pois, pretendendo ser republicana, mostrou-se estranhamente aristocrática. Na verdade, o constituinte republicano, ao demonstrar** essa visão aristocrática e seletiva de poder, **cometeu censurável distorção** na formulação de uma diretriz **que se pautou** pela perspectiva do Príncipe (“*ex parte principis*”) **e que se afastou, por isso mesmo**, do postulado da igualdade (AP 937/RJ-QO, 2017, p. 1010) (grifo nosso)

Observando a citação anterior, no início do voto do ministro Celso de Melo na referida ação, verifica-se que o magistrado enfatizou o excesso promovido pelo constituinte ao conceder a prerrogativa de foro. Isso porque, sob a justificativa de garantir a autonomia do ocupante do cargo público, houve um incremento excessivo na quantidade de beneficiados por tal dispositivo. Esse quesito se opõe ao que ocorrera no histórico das constituintes anteriores. Dessa forma, o que o ministro conclui é que o instituto como consta no texto atual, torna-se um ofensor ao princípio constitucional da igualdade, para satisfazer um objetivo oligárquico e corporativista subjetivo, em consonância com o histórico apresentado na digressão da divisão de poderes na república brasileira.

Pormenorizando o entendimento do ministro, tem-se o embate de fundamentos nos seguintes pontos: a) extensão dada à prerrogativa de foro na Constituição de 1988 comparado com o histórico constitucional do país¹⁶⁹. Isso porque, a Carta Política do Império em 1824, em seu Art. 164, abarcava apenas quatro hipóteses de prerrogativa de foro na mais alta instância jurisdicional do Império, que na ocasião, era o Supremo Tribunal de Justiça¹⁷⁰. A limitação de cargos atendidos pela prerrogativa de foro junto ao STF, não expõe o ocupante do cargo eletivo a injustiças, nos casos de julgamentos penais em primeira instância¹⁷¹. Ao contrário, tal aplicabilidade viria como uma valorização ao princípio constitucional da isonomia; b) a mutação ocorrida a partir da Constituição Federal de 1969 que inseriu a prerrogativa de foro aos imbuídos de mandato parlamentar, no caso de crimes comuns, perante o STF¹⁷².

¹⁶⁹ “Vale rememorar, ainda, que os membros do Congresso Nacional jamais tiveram prerrogativa de foro, em matéria penal, perante esta Suprema Corte, sob a égide das anteriores Constituições republicanas de 1891, de 1934, de 1937, de 1946 e de 1967, o que motivou a formulação, por esta Corte, da Súmula 398/STF, cujo enunciado assim dispunha: ‘O Supremo Tribunal Federal não é competente para processar e julgar, originariamente, deputado ou senador acusado de crime’” (AP 937/RJ-QO, 2017, p. 1012).

¹⁷⁰ Art. 164 – A este Tribunal compete:

[...]

II – Conhecer dos delictos, e erros do Officio, que commetterem os seus Ministros, os das Relações, os Empregados no Corpo Diplomatico, e os Presidentes das Provincias.

¹⁷¹ “[...]jamais se entendeu que a dignidade do ofício parlamentar e a independência do exercício do mandato legislativo houvessem sido afetadas ou comprometidas pelo fato de os membros do Congresso Nacional estarem submetidos, até então, à jurisdição penal dos magistrados de primeira instância” (AP 937/RJ-QO, 2017, p. 1013).

¹⁷² “[...]Na realidade, Senhores Ministros, foi somente a partir da outorga, por um triunvirato militar, da Carta Federal de 1969 (travestida sob a designação formal de EC nº 01/69) que se atribuiu aos membros do Congresso Nacional, nos ilícitos penais comuns, prerrogativa de foro, ‘*ratione muneris*’, perante o Supremo Tribunal Federal, deixando de subsistir, então, a Súmula 398/STF” (AP 937/RJ-QO, 2017, p. 1012).

Cumpra registrar a ressalva de que a AP 470/MG foi o processo jurídico penal que julgou o envolvimento de políticos na prática de crimes de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, evasão de divisas e gestão fraudulenta, contando com o apoio de instituições financeiras que auxiliavam no pagamento mensal de importâncias a deputados em troca de apoio em votações no Congresso Nacional, recebendo, por isso, a alcunha de “Mensalão”¹⁷³. Esse julgado, também chamado de “Julgamento do Século”, trouxe discussões fundamentais à arena do STF, entre elas, o foro por prerrogativa de função. A importância do posicionamento do ministro Celso de Mello neste julgamento foi de tal monta, que acabou por refletir no voto do próprio Relator da AP 937/RJ-QO 2017, como se verifica a seguir:

Essa interpretação já foi defendida pelo decano da Corte, o Ministro Celso de Mello, durante o julgamento da AP 470: “a prerrogativa de foro merece nova discussão, para efeito de uma solução de jure constituendo, unicamente a cargo do Congresso Nacional, ou, até mesmo, uma abordagem mais restritiva pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em ordem a somente reconhecer a prerrogativa de foro em relação aos delitos praticados *in officio* ou *propter officium*, e que guardem íntima conexão com o desempenho da atividade funcional, para que nós não estejamos a julgar membros do Congresso Nacional por supostas práticas delituosas por eles alegadamente cometidas quando prefeitos municipais, vereadores ou deputados estaduais”. A tese também recebeu apoio doutrinário relevante. Com efeito, escreveu o Professor Daniel Sarmento: “se o foro por prerrogativa de função não constitui um privilégio estamental ou corporativo, mas uma proteção outorgada às pessoas que desempenham certas funções, em prol do interesse público, não há porque estendê-lo para fatos estranhos ao exercício destas mesmas funções (AP 937/RJ-QO, 2017, p. 794)

Ainda no voto do relator, há que se verificar a pertinência do destaque dado ao uso do foro para além das funções estatais, ou seja, aplicado a contornos personalíssimos, descaracterizando sua função basilar, de cunho institucional.

Por fim, para entendimento do ministro Celso de Mello, como afirmado por ele mesmo no julgamento da AP 470/MG em agosto de 2012, a prerrogativa de foro merecia uma discussão mais aprofundada, devendo reconhecê-la apenas nos casos de crimes cometidos em situações que apresentassem ligação direta com o exercício da atividade funcional¹⁷⁴.

¹⁷³ STF. Newsletter. Disponível em: <https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortallnternacionalNoticias&idConteudo=214544>. Acesso em:

¹⁷⁴ “Reconheço, Senhora Presidente, tal como afirmei, já em agosto de 2012, no início do julgamento da AP 470/MG, que a prerrogativa de foro merece nova discussão, para efeito de uma abordagem

4.6 O DECORO PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO

Em uma análise comparativa dos casos, especialmente dos deputados Eduardo Cunha e Natan Donadon, verifica-se a reiterada citação do termo “Decoro Parlamentar”.

O próprio Congresso Nacional preceitua o decoro parlamentar como o conjunto de “princípios e normas de conduta que orientam o comportamento do parlamentar no exercício de seu mandato e que estabelecem medidas disciplinares em caso de descumprimento”¹⁷⁵ (BRASIL, 2022).

Em complemento para melhor definição desse conceito, seja a citação no Parecer do Deputado Carlos Sampaio, em resposta à consulta nº 21 de 2011, como se vê a seguir:

Trata-se de conceito indeterminado, que remete a valores éticos inevitavelmente abertos. Outro ponto que merece atenção refere-se ao entendimento pacífico de que **o decoro parlamentar é decoro do Parlamento e não de seus membros, individualmente considerados**. Logo, temos aqui outra importante constatação para a resposta da presente consulta, qual seja, o sujeito passivo, ou seja, aquele que sofre as consequências do ato indecoroso **é o próprio Poder Legislativo. Portanto, a conduta que é incompatível com o decoro parlamentar atenta contra a imagem do Parlamento em si e os valores republicanos** que lhe são próprios. Nas infrações éticas, o bem tutelado (protegido) é a honra objetiva do Legislativo, isto é, a credibilidade e a responsabilidade do parlamento federal perante a sociedade e as demais instituições da República (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 12) (grifo nosso).

A construção conceitual, proposta pelo deputado relator, está diretamente alinhavada aos princípios constitucionais da Administração Pública direta e indireta¹⁷⁶. No rol expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal, entre outros elementos, encontra-se a impessoalidade. Ou seja, esse princípio prevê que a responsabilização atos administrativos daquele que esteja imbuído de poder para exercê-lo, recaia sobre a órgão a qual esteja vinculado, e não sobre a pessoa que o executa (SILVA, 2014,

mais restritiva pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em ordem a somente reconhecer a prerrogativa de foro em relação aos delitos praticados ‘*in officio*’ ou ‘*propter officium*’, e que guardem íntima conexão com o desempenho da atividade funcional, para que esta Suprema Corte não esteja a julgar membros do Congresso Nacional por supostas práticas delituosas por eles alegadamente cometidas quando prefeitos municipais, vereadores ou deputados estaduais, p. ex” (AP 937/RJ-QO, 2017, p. 1013).

¹⁷⁵ Art. 55, §1º da CF/88, Art. 244 do RICD e RSF 20/1993.

¹⁷⁶ Art. 37, da CF/88.

p. 676). Por analogia, os resultados advindos do exercício negativo ou distorcido do mandato parlamentar, recai sobre o Poder Legislativo inteiro e não apenas sobre o indivíduo identificado nessa prática.

Não obstante, a Câmara dos Deputados, sob a presidência do Deputado Aécio Neves, publicou o Código de Ética e Decoro Parlamentar por meio da Resolução nº 25 de 2001 em 10/10/2001. Em sua apresentação há uma latente preocupação quanto à recuperação da imagem do Parlamento perante a população, uma vez que este desgaste pode gerar ruptura do processo democrático, sendo o Parlamento instituição fundamental para a manifestação da democracia. Nesse condão, manter a imagem institucional e de seus membros sob uma avaliação popular positiva, contribui diretamente para a estabilidade democrática (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 7).

Por fim, o próprio Código de Ética e Decoro Parlamentar grafa que o intuito das imunidades e prerrogativas garantidas pela Constituição e pelo arcabouço jurídico, atendem à liberdade de exercício do mandato e de proteção à própria Câmara dos Deputados, e não da pessoa do parlamentar¹⁷⁷.

4.7 A SEPARAÇÃO DE PODERES E O CARÁTER DE EXCEPCIONALIDADE

O julgamento da AC 4.070/DF possuiu um caráter de excepcionalidade, uma vez que o STF teve de romper com as balizas de uma questão que seria *interna corporis*, para determinar o afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados¹⁷⁸. Essa excepcionalidade foi notificada pelo ministro Teori Zavascki em sua decisão monocrática¹⁷⁹ e, posteriormente referendada na própria decisão do Pleno do Tribunal.

¹⁷⁷ Art. 2º - As imunidades, prerrogativas e franquias asseguradas pela Constituição, pelas leis e pelo Regimento Interno aos deputados são institutos destinados à garantia do exercício do mandato popular e à defesa do Poder Legislativo – conforme Resolução nº 20 de 2001, que cria o CÓDIGO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR (BRASIL – RICD, 2022, p. 115).

¹⁷⁸ Decidiu o STF, no caso Eduardo Cunha, que “[...] os episódios narrados configuraram caso típico de abuso de poder que merece a intervenção do Judiciário, sob pena de comprometer o resultado final da investigação e, portanto, da aplicação da lei penal. Destacou o fato de que o cumprimento de qualquer diligência investigatória na Câmara dos Deputados deve ser precedido de autorização de sua Mesa Diretora, que é presidida pelo parlamentar em questão. Ou seja, a produção de provas em relação a eventuais ilícitos praticados pelo Presidente da Câmara dependeria de prévia autorização do próprio investigado” (AC 4.070/DF, de 05/05/2016).

¹⁷⁹ “Justifica-se, em primeiro lugar, porque, tal como o mandato parlamentar, o mandato obtido para a direção superior daquela Casa Parlamentar em determinado biênio não pode servir de anteparo para

Afinal, há um conflito de interesses permanente no caso, a partir do momento em que o principal investigado era Presidente da Câmara dos Deputados e que, o STF deveria notificar a Mesa Diretora da Casa referente às investigações em curso, podendo estas serem obstadas pelo próprio investigado¹⁸⁰.

Mas a excepcionalidade que se instaurou no caso estudado, além de encontrar refúgio nos princípios constitucionais dos quais se valeu o magistrado para justificar tal intervenção, também encontra guarida nos elementos basilares em um dos pensadores do sistema de freios e contrapesos:

[...] A liberdade política não se encontra senão nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estados Moderados; não existe nestes senão quando ali não se abusa do poder; temos, porém, a experiência eterna, de que **o homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar mesmo**; e assim irá seguindo até que encontre algum limite. E, quem o diria, até a própria virtude precisa de limites. **Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder refreie o poder**. Uma constituição poderá ser feita de tal forma, que ninguém seja constrangido a praticar coisas que a lei não o obrigue, e a não praticar aquelas que a lei permite. (MONTESQUIEU, 2008, p. 167) (grifo nosso).

Montesquieu é muito claro ao categorizar a concentração de poder como potencial risco de desequilíbrio das relações institucionais, daí a necessidade de limites de parte a parte. O pensador iluminista deflagra que o poder deve ser contentor do próprio poder, de forma que a atuação fiscalizadora estabelece limites ao fiscalizado.

Em análise das votações é possível identificar uma preocupação com a necessidade de atuação contentora do poder judiciário diante das ilegalidades identificadas, no entanto, com a manutenção da harmonia dos poderes institucionais¹⁸¹.

a frustração da jurisdição penal. Se a investidura por sufrágio popular não é bastante para tornar o exercício de mandato eletivo infenso a toda e qualquer forma de controle judicial, tanto menos o será a diplomação obtida por eleição interna, para o exercício de funções executivas. [...] Tem-se, como bem e percebe, situação excepcional, em que existe risco concreto de prejuízo às medidas judiciais se, como seria desejável delas fosse dada prévia cientificação ao Presidente da Câmara dos Deputados” (AC 4.070/DF – decisão monocrática, de 04/05/2016. p. 26 e 64).

¹⁸⁰ Art. 53, §3º, da CF/88.

¹⁸¹ “Na independência harmoniosa que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades do Legislativo, assim como as garantias do Executivo, Judiciário e do Ministério Público, são previsões protetivas dos Poderes e Instituições de Estado contra influências, pressões, coações e ingerências internas e externas e devem ser asseguradas para o equilíbrio de um Governo Republicano e Democrático. [...] O Poder Judiciário dispõe de competência para impor aos parlamentares, por autoridade própria, as medidas cautelares a que se refere o art. 319 do Código de Processo Penal, seja em substituição de prisão em flagrante delito por crime inafiançável, por constituírem medidas

Não obstante, no caso em tela, o investigado além de deter um mandato eletivo, preconizava a Presidência da Câmara parlamentar a qual compunha e ainda figurava como o terceiro na linha de sucessão da Presidência da República¹⁸², de forma a conter um grande poder decisório e influenciador sobre os rumos do país, quer sejam diretos ou indiretos.

Há quem entenda que houve certo exagero na atuação do STF como se denota a seguir:

Para a Crítica Hermenêutica do Direito, em uma democracia, deve haver um certo grau de ortodoxia constitucional, mormente quando os diálogos institucionais se mostram frágeis em face das tensões entre os Poderes – problemática que se torna dramática se levarmos em conta o presidencialismo de coalisção (na feliz acepção de Sérgio Abranches). Decisões pragmatistas muito mais criam problemas do que os resolvem. Decisões como a dos “casos Delcídio, Cunha e Aécio” provocaram profundas divergências e escancararam as fissuras existentes entre vários ministros do Supremo Tribunal Federal. **Alguns votos mostraram uma enorme ginástica interpretativa, uma vez que partiram da conclusão para a posterior justificativa**, sendo representativo, nesse sentido, a manifestação do Ministro Relator (STRECK, 2020, p. 290) (grifo nosso).

Não limitada a uma única ocasião, Lênio Streck manifestou desaprovação e profunda preocupação com a postura adotada pelo STF na condução dos casos citados acima. Em especial, no caso do Deputado Eduardo Cunha, as medidas cautelares deveriam ser apresentadas no recebimento da denúncia, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos no CPP. Porém, não foi o que aconteceu.

O Deputado Eduardo Cunha foi afastado em caráter excepcional. Sendo assim, pode-se aduzir que: a) a forma cautelar é a que sustentou o afastamento; b) uma vez sendo o afastamento cautelar, fica evidente que seu objetivo é de evitar maior prejuízo às instituições. Porém, a decisão do STF pelo afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados, abriu um precedente perigosíssimo: quaisquer autoridades, dentro da esfera de competência do STF, poderão ser afastadas, uma vez tendo recebido denúncia contra si. Soma-se também o subjetivismo do Tribunal como agravante, pois a classificação do que considera como “caso excepcional” depende se, e somente se, do entendimento do colegiado do STF (STRECK, 2020, p. 290).

individuais e específicas menos gravosas; seja autonomamente, em circunstâncias de excepcional gravidade” (ADI 5.526/DF, 2017, p. 2).

¹⁸² Art. 80 da CF/88.

Esse tipo de posicionamento de Streck, é consonante ao entendimento de um dos grandes defensores da independência do Poder Legislativo, Pedro Aleixo:

A imunidade não é privilégio incompatível com o regime igualitário em vigor, **nem direito subjetivo ou pessoal**; é prerrogativa universalmente aceita por motivos de ordem superior, **ligados intimamente às exigências primordiais do sistema representativo e ao jogo normal das instituições e dos governos constitucionais; relaciona-se com a própria economia da divisão dos poderes**, assegurando a liberdade e a independência do Legislativo; sanciona o direito impreterível que tem a Nação de manifestar a própria vontade pelo órgão de seus mandatários, **não deixando estes à mercê de agentes do Judiciário** que às vezes não passam de instrumentos do Executivo (ALEIXO, 2020, p. 24) (grifo nosso).

Dessa forma, há que se fazer um sopeso do que é perseguido pela decisão judicial. Se o objetivo é a garantia de proteção das instituições republicanas, proteger as imunidades parlamentares também é parte de todo um pensamento lógico. Contudo, se o posicionamento de poucos parlamentares coloca em risco a idoneidade do Congresso Nacional, mesmo que revestidos do mandato eletivo. Portanto, há que se afastá-los para preservar o Poder Legislativo e a própria República em sua essência¹⁸³.

¹⁸³ “[...] Por outro lado, é imprescindível atentar – ainda a propósito do art. 55, VI, e de seu § 2º – que a outorga da decisão sobre a perda de mandato às próprias Casas Legislativas tem como pressuposto a ulatimação dos trabalhos da Justiça Criminal, na forma de uma sentença transitada em julgado. O preceito trabalha com uma lógica de harmonia entre poderes, que não interdita o funcionamento de qualquer um deles. Pelo contrário, permite que cada um funcione dentro de suas respectivas competências. O Judiciário terá se pronunciado quanto à formação da culpa, enquanto o parlamento irá se manifestar sobre a cessação do mandato, cabendo a esta última instância justificar o seu entendimento sobre a subsistência de um vínculo de representatividade – já debilitado no seu substrato de legitimidade – diante dos apelos da opinião pública (nova redação do art. 55, § 2º, da Constituição da República, conferida pela EC 76/13, que suprimiu a locução “voto secreto” do dispositivo). Esse é o modelo de colaboração institucional a vigorar entre os Poderes quando já houver decreto de condenação penal contra parlamentar” (AC 4.070/DF – decisão monocrática, de 04/05/2016 – p. 15).

5 CONCLUSÃO

O princípio deste trabalho foi lançado a partir da observação de situações decorrentes de julgados do STF, os quais resultaram no afastamento de parlamentares de seus respectivos mandatos.

Partindo dessa observação, levantou-se a hipótese de que as decisões judiciais advindas do STF estariam interferindo no princípio da Separação de Poderes, em especial, quando destas resultassem no afastamento de parlamentares. A interferência, nessa ótica, estaria maculando: a) o princípio de separação dos poderes; b.) a aplicação inadequada dos dispositivos constitucionais tocantes às imunidades parlamentares, quer sejam materiais ou formais; e c) a autorregulação do Poder Legislativo das questões *interna corporis*.

Dessa forma, com o objetivo de promover uma análise pormenorizada para entender a hipótese posta, levantou-se três jurisprudências de maior relevância, bem como seus desdobros na aplicação das imunidades parlamentares materiais e formais.

Para amparar este estudo, fez-se uso da teoria clássica de separação dos poderes, em especial Montesquieu e sua obra “Do Espírito das Leis”. Porém, viu-se que esta teoria sofreu mutações em sua aplicação em um período específico da história do Brasil, em razão de concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo. Esse movimento acabou por minimizar a atuação Parlamentar, o qual teve que se reposicionar para valorização do processo democrático brasileiro e seu fortalecimento, coroado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Verificou-se que, pelo histórico das Constituições brasileiras, e que ainda ocorre na realidade brasileira, o relacionamento entre os três poderes nunca foi estável e equilibrado. Esse desequilíbrio tem deixado marcas até os dias atuais, desfavorecendo o regime democrático, fazendo emergir atuações de choque entre Legislativo, Executivo e Judiciário, apaziguadas, por vezes, nas fileiras do STF.

Se de um lado o Poder Executivo atuou de forma concentradora, de outro, membros do Poder Legislativo têm se valido de suas imunidades parlamentares, como “escudo” para a práticas imorais e ilegais. No intuito de conter esta prática, o Poder Judiciário tem julgado causas que buscam manter o equilíbrio entre: a) a atuação institucional do Parlamento e sua forma de autorregulação; b) a manutenção e resgate

do decoro inerente àqueles que ocupam os mais altos cargos da República; e c) o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ao longo desta pesquisa, foi possível identificar que os princípios acima citados, têm sido colocados à prova por atuações desastrosas de congressistas, mas não se limitando apenas a estes. Isso tem levado o STF a agir dentro das incumbências constitucionais secundárias estabelecidas, já que as primárias seriam as ações de controle de constitucionalidade abstrato. Com isso, o exercício da guarda Constituição excede ao julgamento textual, sendo necessário a aplicação de princípios e fundamentos para a recuperação do equilíbrio das relações institucionais.

Há que se registrar que o direito é composto por uma teia coerente e consistente, amparadas e suportados por princípios que não coadunam com privilégios incongruentes com o Estado Constitucional de Direito. Essa teia se inicia na própria Constituição e se estende até os regimentos internos das casas legislativas, que não estão afastadas da interpretação e apreciação do STF, simplesmente por estarem ancoradas nas questões *interna corporis*.

Dentre as análises efetuadas ao longo deste trabalho, dois aspectos iniciais se destacam. O primeiro é de que, embora o Poder Legislativo goze de certa independência para sua atuação, tal quesito não afasta da apreciação judicial seus regimentos e normas internas, pois acabam por se mostrar como normas cogentes. O segundo é ter cautela ao analisar os julgados do STF, crendo que estes produzam decisões uniformes a todos os casos semelhantes. Afinal, a particularidade de cada situação requer uma solução particular também. As mudanças de posicionamento e/ou entendimento do STF não esvaziam sua importância, mas demonstra a complexidade das situações a este imposta, bem como a limitação do texto legal para cada situação julgada.

Quanto às inviolabilidades, estas desempenham uma tarefa imensurável dentro das responsabilidades parlamentares. São elas que garantem o exercício livre e autônomo da fiscalização, das denúncias e do debate político dentro das casas parlamentares. São as inviolabilidades que garantem o discurso, a manifestação de voto e opinião do parlamentar, para propor, discutir, criar e refutar mudanças na legislação nacional. São elas que revestem a atuação do Parlamento de legitimidade para que não seja intimidado, perseguido ou esvaziado de sua importância na

construção das relações políticas, principalmente quando se mostram opositoras ao governo ou ao partido político de situação.

No entanto, assim como qualquer outro dispositivo de prerrogativas, as imunidades não podem ser manejadas de maneira leviana e vil, afastando-se de seu nobre propósito da defesa do colegiado para manutenção de interesses pessoais. Como dito pelo ministro Joaquim Barbosa: “[...] não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República pudessem, absurdamente, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais”. Também não podem as imunidades serem usadas como escudo para a prática de ilegalidades, o abuso de poder e, principalmente, o desequilíbrio das relações institucionais, que podem colocar em risco a própria República.

Por fim, conclui-se que é prerrogativa do Estado Constitucional de Direito a existência de equilíbrio e limites, de maneira equânime. Voluntarismos e atuações rompantes advindas de uma das esferas de poder da república, geram desequilíbrios e o exercício do poder para além dos limites constitucionais. Reestabelecer esse equilíbrio é fator preponderante do exercício da própria Constituição, que prevê em seu bojo dispositivos de freios e contrapesos entre os poderes constituídos, para agirem na contensão de arbitrariedades de maneira recíproca.

Assim, ao mesmo passo em que a Constituição Federal afirma a existência de garantias de independência e autonomia entre os poderes, é esta mesma Constituição que estabelece contornos gerais para intervenções pontuais de outros poderes em situações excepcionais. Pois, mais relevante que o termo expresso no texto constitucional, é a restauração e manutenção do equilíbrio perdido das relações dos poderes. Desequilíbrios estes gerados por práticas dúbias de agentes desprovidos de espírito republicano, mas imbuídos de personalismo e desfaçatez diante das instituições públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALEIXO, Pedro. **Imunidades parlamentares**. Brasília: Senado Federal, 2020.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade parlamentar**. 1 ed. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2020.
- ARAÚJO, Moacir Martini de. **Direito Processual Penal descomplicado**. 2. ed. São Paulo: Ed. Rideel, 2014.
- BADAWI, Karina Bonetti. **Separação dos poderes no Brasil e a teoria de Bruce Ackerman**. 2014. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23085>. Acesso em: 10 maio 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.
- BELÉM, Orlando Carlos Neves. **Do foro privilegiado à prerrogativa de função**. 2008. Dissertação (Mestrado em Teoria do Estado e Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp077263.pdf>. Acesso em 27 jun. 2022.
- BELO, Eliseu Antônio da Silva. Críticas ao caráter absoluto da Imunidade parlamentar material brasileira. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro (on-line)**, Rio de Janeiro, RJ, p. 61-81, 2016. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1271410/Eliseu_Antonio_da_Silva_Belo.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 1. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Código e Ética e Decoro Parlamentar** – Aprovado pela Resolução n. 25 de 2001. Brasília - DF: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivos/Codigo%20de%20Etica%20da%20CD.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados** – Ano LXVI – nº 224 – Terça-feira, 20 de dezembro de 2011. Brasília - DF: Centro de Documentação e Informação, 2011. E-book. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20DEZ2011.PDF>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **REP.23/2013**. Brasília - DF: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E8AD6841A74EA3815344308B255FBF84.node1?codteor=1125560&filename=REP+22/2013. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Brasília - DF: Centro de Documentação e Informação, 2022. E-book. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Termo: Decoro Parlamentar**. Brasília - DF: 2022. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/decoro_parlamentar Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ). Jurisprudência Criminal – Ação Penal 396 – RO. *In: Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro - RJ, n. 51, p. 351-447, jan./mar. 2014. E-book. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2554706/Acao_Penal_n_396.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno – vol. 1**. Brasília - DF: Senado Federal, 2019. E-book. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/567298/Regimento_interno_v1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno – vol. 2**. Brasília - DF: Senado Federal, 2019. E-book. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+2.pdf/f830dfef-abb7-476e-b958-a0321a2aa276>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Atividade legislativa** – Petição (SF) nº 20, de 2021. Brasília - DF: Senado Federal, 2021. E-book. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149531>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Newsletter**. Brasília - DF. Disponível em: <https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=214544>. Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Mandado de Segurança 33.326/DF**. Brasília - DF: Processo eletrônico 9991479-50.2013.1.00.0000, 12/11/20130. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4456613>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Regimento Interno**. Brasília - DF: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisa e Gestão da Informação, 2020. E-book. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGIMENTOINTERNO-C-1980.PDF>. Acesso em: 16 set. 2022.

BUENO, Eduardo. **Brasil uma história** – cinco séculos de um país em construção. 2. ed. São Paulo: Ed. Leya, 2020.

COMPARATO, Fábio K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553607884. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553607884/>. Acesso em: 04 nov. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

FILHO, Newton Tavares. **Consultoria Legislativa** - Tribunais Constitucionais. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2009.

FILHO, Newton Tavares. **Consultoria Legislativa** – Foro por prerrogativa de função no direito comparado. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2015.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de Responsabilidade do Impeachment**. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1992.

GUNDIN, Wagner Wilson Deiró. **A necessária limitação da justiça constitucional no Brasil** – Hermenêutica filosófica gadameriana e atuação do Supremo Tribunal Federal. 2020. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23147>. Acesso em: 22 abr. 2022.

HUMBERTO, Cláudio. Senado engaveta 62 pedidos de impeachment de ministros do STF. **Diário do Poder**, 2022. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/coluna-claudio-humberto/senado-barra-62-pedidos-de-impeachment-do-stf>. Acesso em: 12 out. 2022.

LAGES, Garabini Cíntia. *Interna Corporis Acta* e os limites do controle judicial dos atos legislativos, *In: Revista Brasileira de Políticas Públicas (on-line)*, v. 6, n. 2, 2016. p. 89-103, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4125>. Acesso em: 26 out. 2022.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Nos bastidores do STF**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.

MIRANDA, Jorge. Preliminares: O estado e os sistemas constitucionais. *In*: _____. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. tomo 1. Lisboa: Editora Coimbra, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. E-book. ISBN 9788502105232. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502105232/>. Acesso em: 14 set. 2022.

MORGADO, Cíntia. A nova face da separação de poderes – capacidades institucionais, vinculação dos poderes e constitucionalismo cooperativo. **Revista de Direito da Procuradoria Geral (on-line)**, v. 66, Rio de Janeiro, RJ, p. 64-93, 2011. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE%2C%2C>. Acesso em: 16 ago. 2022.

PADULA, Edgard. **As imunidades parlamentares no Brasil após a Emenda Constitucional nº 35/2001 e a atual crise ética do Legislativo**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23899>. Acesso em: 15 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015.

STRECK, Lenio L. **30 Anos da CF em 30 Julgamentos - Uma Radiografia do STF**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. E-book. 9788530981815. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530981815/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

WESTIN, Ricardo. Senado já rejeitou médico e general para o Supremo Tribunal Federal. **Agência Senado**, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/01/senado-ja-rejeitou-medico-e-general-para-o-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 18 set. 2022.

ZANOTELLI, Mauricio. **Contributo para uma teoria da imunidade parlamentar democrática**. 2018. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade de Coimbra – Coimbra, 2018. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/88771>. Acesso em: 16 jun. 2022.