

Claudia Vieira: Decoro parlamentar, imunidades e PEC n° 03

Uma primeira questão a ser enfrentada quando o assunto é a quebra de decoro parlamentar é justamente o seu enquadramento conceitual. A escolha do legislador nacional, na maioria dos casos, historicamente, foi por não balizar estreitamente esse conceito, tornando-o ao mesmo tempo largo o suficiente para abranger diversos casos como também impreciso demais, permitindo, assim, a não subsunção de um grande número de fatos a essa norma. O conceito de decoro parlamentar foi definido em nosso direito constitucional somente na CF/1969, que imprimiu um caráter menos indeterminado a esse conceito [1]. Segundo o atual Glossário de Termos Legislativos do Senado Federal, decoro parlamentar são "princípios éticos e normas de conduta que orientam o comportamento do parlamentar no exercício de suas funções e do processo disciplinar respectivo" [2].



A vagueza como o tema é tratado na legislação nacional já

foi alvo de muitas críticas, tendo o ministro Paulo Brossard assim se manifestado em um dos seus julgados:

"Seu conceito é mais amplo e flexível; não tem a uniformidade dos fatos padronizados, conceitualmente enunciados, como as figuras delituosas do Código Penal; [...] dizer que tal comportamento ofende ao decoro parlamentar é de competência da Câmara competente, em juízo a que não falta uma dose de discricionariedade, embora não seja puramente discricionário; conforme o caso será mais ético que político, ou mais político do que ético, ainda que a predominância de um dado sobre o outro será prevalência e não exclusão; há de ser jurídico, sem ser exclusivamente jurídico" [3].

A Constituição de 1988 seguiu essa mesma tendência de uma hermenêutica mais ampla ao tema, definindo no §1º do artigo 55 como sendo incompatível com o decoro parlamentar "além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas". Brevemente, analisaremos cada uma das hipóteses previstas para a quebra de decoro parlamentar.



A primeira hipótese para a quebra de decoro parlamentar prevista são os casos definidos pelo regimento interno de cada casa parlamentar. A Constituição Federal não esgota o tema em um rol taxativo de hipóteses, deixando a norma complementar sob responsabilidade da casa legislativa, que deverá prever as hipóteses em seu regimento interno. Embora o Senado Federal aborde de maneira mais superficial ao tema, coube a Câmara dos Deputados traçar parâmetros mais exatos, em seu artigo 244 do regimento interno e artigos 4º e 5º do seu Código de Ética e Decoro Parlamentar.

A próxima hipótese para quebra de decoro parlamentar é o abuso das prerrogativas parlamentares, também chamadas de imunidades parlamentares. As imunidades parlamentares aqui mencionadas não devem ser consideradas meras vantagens atribuídas a autoridade parlamentar mas sim a própria garantia da separação das funções estatais por meio do mecanismo de *check and balances* (os freios e contrapesos). Para Alexandre de Moraes, as imunidades parlamentares integram o sistema democrático:

"Na independência harmônica que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são instrumentos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes, constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários" [4].

Aqui, faz-se necessário, previamente, salientar que tais prerrogativas encontram-se expostas no artigo 53 da Carta Magna. De maneira sintética, podemos dividir as imunidades em formais e matérias.

As imunidades formais são *"as garantias que dizem respeito à prisão do parlamentar e aos processos judiciais a que ele poderá se sujeitar. São, portanto, prerrogativas conferidas pela Constituição aos parlamentares quanto à prisão ou aos processos judiciais propostos em face deles. Dessa forma, em sentido lato, a imunidade formal abrange o direito a não ser preso, salvo circunstâncias expressamente previstas no texto constitucional" [5].* Para Alexandre de Moraes *"a imunidade formal é o instituto que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou, ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação" [6].*

Já as imunidades materiais, também conhecidas como reais ou substantivas *"consistem na inviolabilidade penal e civil dos deputados e senadores por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Discute-se se tal prerrogativa abrangeria também a esfera administrativa. Nesse ponto, apesar de o referido dispositivo constitucional fazer referência especificamente às esferas cível e penal, consideramos que a abrangência dessa imunidade é mais ampla" [7].* Em termos penais, podem equivaler a causas de atipicidade da norma penal, bem como tem o condão de alterar a competência do foro onde tramitará a ação penal, o conhecido "foro por prerrogativa de função". Segue nos demonstrando Alexandre de Moraes:



"A imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos. Nas suas opiniões, palavras ou votos, jamais se poderá identificar, por parte do parlamentar, qualquer dos chamados crimes de opinião ou crimes da palavra, como os crimes contra a honra, incitamento ao crime, apologia de criminosos, vilipêndio oral a culto religioso etc., pois a imunidade material exclui o crime nos casos admitido; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma penal" [8].

O tratamento dado às imunidades parlamentares gera bastante controvérsia doutrinária, pois em hipótese alguma podemos ter nessas prerrogativas verdadeiras cartas brancas para a impunidade. Uma crítica veemente é feita por Fernanda Dias Menezes de Almeida, como veremos:

"Em geral, a inviolabilidade é lembrada mais como uma excludente de criminalidade — o que, aliás, explica a razão pela qual não é possível processar criminalmente o Deputado ou Senador, mesmo após o término do mandato, por pronunciamento que tenha feito durante o mandato. (...) Mas, o fato é que a imunidade material gera, na verdade, a irresponsabilidade jurídica ampla, tanto civil como criminal, do congressista. Exclui o ilícito, tanto civil como criminal, que eventualmente possa estar presente nos seus pronunciamentos ligados à função parlamentar, de modo a garantir-lhe a mais ampla liberdade de expressão e de pensamento. Assim é que, por exemplo, não cabe indenização por danos morais contra parlamentar em virtude de opiniões externadas no exercício de suas funções" [9].

Também não devemos entender as imunidades como vantagens e sim como garantias ao livre e pleno exercício do mandato, de tal feita que, nos comentários à Constituição, sob a coordenação de Gilmar Mendes, há o destaque para sua importância constitucional:

"Assim, a Carta Magna concede aos congressistas inviolabilidade por suas palavras, opiniões e votos, ou seja, imunidade material e, também, desde a diplomação, foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal, bem como a garantia de não serem submetidos à prisão, a não ser em casos de flagrante em crime inafiançável, isto é, imunidades formais. Tais garantias e imunidades, entretanto, não devem ser vistas como regalias ou privilégios dados aos deputados e senadores, vez que se referem à instituição "Poder Legislativo" e, não, à pessoa do congressista, o que se percebe pela própria dicção constitucional que denota que tais normas somente são aplicáveis para se proteger a função parlamentar" [10].

Por fim, mas em grau idêntico de importância, temos a última hipótese para a quebra de decoro parlamentar, que consiste na percepção de vantagens indevidas. Qualquer ato do parlamentar que vise à obtenção de vantagem, para si ou para terceiros — em pecúnia ou outro meio — será considerado ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, §4º, da Constituição e poderá ser considerado como quebra de decoro parlamentar. Os parlamentares, assim como todos os agentes públicos, estão submetidos aos princípios da administração pública, e a quebra do decoro parlamentar, mais que uma infração funcional, afronta o princípio da moralidade pública. Isso, por si só, justifica a sanção da perda do mandato [11].



Essa hipótese para a cassação do mandato parlamentar encontra guarida no §1º do artigo 55, que determina que "*é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas*". Dessa forma, o texto constitucional deixa sob responsabilidade do regimento interno das casas congressuais a estipulação de rol de hipóteses que caracterizem a quebra de decoro parlamentar, de maneira exemplificativa. A Câmara dos Deputados, por exemplo, trata da questão no artigo 244 de seu regimento interno e no seu Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 25, de 2001), nos artigos 4º e 5º [12].

Nesta semana, tramita em caráter especial no Congresso Nacional a PEC 03, de 2021 [13]. Essa proposta de alteração constitucional vem em meio a um contexto turbulento sobre o alcance das imunidades parlamentares e o que caracteriza a quebra de decoro parlamentar. O novo texto propõe, entre outras coisas, a relativização da imunidade parlamentar de natureza material somente mediante responsabilização ético-disciplinar por procedimento incompatível com o decoro parlamentar; aplicação da prerrogativa de foro de parlamentares no STF para crimes relacionados ao mandato; possibilidade de prisão em flagrante de parlamentar apenas em caso de crime que o próprio texto constitucional considere inafiançável; vedação de medidas judiciais determinando o afastamento cautelar do parlamentar do exercício do mandato.

Recomenda-se cautela ao legislador ao tratar de assuntos tão sensíveis ao parlamento. Amplificar o debate no calor dos acontecimentos, sem o amadurecimento dos possíveis efeitos de um alargamento do conceito de imunidade parlamentar e o estreitamento das possibilidades de punição à quebra de decoro parlamentar pode, na contramão dos fatos e da história, criar não uma proteção ao exercício do mandato parlamentar mas, sim, um salvo-conduto para impunidades em atos atentatórios a própria democracia que proclamamos.

[1] BIM, Eduardo Moreira. *A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar*: Sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. Revista de informação legislativa, Brasília a. 43 n.169 jan/mar. 2006

[2] BRASIL. Senado Federal. *Glossário de termos legislativos*.: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. — 1. ed. — Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>, p-25.

[3] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 21.360-4/DF. Impetrante: Antonio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, 23 abr. 1993ª. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85503>.



[4] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 34^a ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 456.

[5] DIAS, Roberto, LAURENTIIS, Lucas de. *Imunidades parlamentares e abusos de direitos: Uma análise da jurisprudência do STF*. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 49 n. 195 jul./set. 2012

[6] MORAES, Alexandre, idem , p. 466.

[7] MORAES, Alexandre ,Idem, p. 465.

[8] MORAES, Alexandre ,Idem, p. 462.

[9] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *As imunidades parlamentares na Constituição Brasileira de 1988*, in: Anuário Português de Direito Constitucional, v. 3, 2003 p. 81.

[10] CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*.cit, p-2264.

[11] Idem, p.2286.

[12] Idem, p.2287.

[13] https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node03e9q9ty6x33amdh3qb6c

Date Created

03/03/2021