

INVIOLABILIDADE DOS VEREADORES

Marcelo Agamenon Goes de SOUZA¹
Matheus Hotsuta NASCIMENTO²

RESUMO: Em meio ao ordenamento jurídico atual, há uma grande dúvida em relação à imunidade do vereador, em face de sua função. O vereador goza de imunidade assim como os parlamentares estaduais e federais? Se é que os vereadores possuem algumas das imunidades, quais são elas? Até aonde é o alcance destas? Por que o artigo 53 da Constituição Federal, que disciplina sobre as imunidades parlamentares, nada mencionou sobre os vereadores? As alterações da Emenda Constitucional nº 35/2.001 fez alguma mudança direcionada aos vereadores? Com base nestes questionamentos será formado o estudo em tela, buscando esclarecer dúvidas do cotidiano. O estudo deste tema irá fazer todo um comparativo histórico com a atual Constituição Federal, em relação às imunidades, trazendo uma noção geral sobre elas, apontando posicionamentos e conceitos doutrinários, além de apontar reformas que poderiam contribuir tanto para a sociedade, quanto para a política brasileira, neste instituto.

Palavras-chaves: Imunidade parlamentar, vereadores, inviolabilidade, foro por prerrogativas, foro privilegiado, democracia, imunidade material, imunidade formal e mandato.

Sumário: Introdução – 1. Imunidade parlamentar 1.1. Conceito, 1.2. Imunidade Material, 1.3. Imunidade Formal – 2. Imunidade dos Vereadores, 2.1. Contexto Histórico, 2.2. Inviolabilidade Penal dos Vereadores na atual Constituição, 2.3. Do Foro por Prerrogativa – 3. Conclusão – 4. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar é um instituto previsto na atual Constituição Federal, no seu artigo 53, no qual, se refere às garantias e prerrogativas que um congressista nacional possui. Nada mais é, que a junção da inviolabilidade penal e a improcessabilidade do parlamentar, em face de sua função exercida, e enquanto perdurar seu mandato. A ideia deste instituto é prestigiar e facilitar a função exercida pelo representante popular.

¹ Docente do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Mestre em Direito Constitucional pela ITE de Bauru e Mestre em Direito Processual penal pela UNOESTE de Presidente Prudente – SP. Consultor *ad hoc* do Conselho da Justiça Federal. ma-agamenon@uol.com.br. Orientador do trabalho.

² Discente do 4º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. e-mail matheus-nascimento@unitoledo.br

A finalidade deste estudo é destrinchar este instituto, buscando esclarecer dúvidas polêmicas existentes na sociedade, no qual, está relacionado diretamente ao exercício do Poder Legislativo Brasileiro.

O assunto principal do estudo é em relação à imunidade do vereador. O dispositivo constitucional disciplinar do instituto, nada menciona em relação aos representantes legislativos municipais, causando dúvidas no cotidiano. “Por que o artigo 53 nada mencionou dos vereadores?”

O tema deste estudo não se resume apenas nesta indagação. Ocorre, nada mais, do que uma análise detalhada sobre toda a ideia da imunidade parlamentar.

Será levantado todo um contexto histórico, para se chegar à atual Constituição e sua observância em relação às imunidades dos vereadores. Esta explanação histórica irá ajudar à esclarecer o instituto na atualidade.

A observância do foro privilegiado será levantada no estudo, com o objetivo de esclarecer dúvidas e debater sobre este, com a luz do princípio da isonomia.

Por fim, serão debatidos todos os pontos, nos quais, mais se destacam, para que seja passada a ideia mais justa das imunidades, apontando críticas e esclarecimentos do atual texto no ordenamento jurídico.

1. IMUNIDADE PARLAMENTAR

As imunidades parlamentares se encontram presente no artigo 53 da Constituição Federal de 1.988 e visam resguardar direitos em face do parlamentar, tornando inviolável sua liberdade de expressão no exercício de sua função, não podendo ser punido por palavras, votos e opiniões.

O próprio dispositivo constitucional traz uma definição legal para tal instituto a ser estudado, onde no artigo 53 especifica que “Os Deputados e

Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

São garantias direcionadas ao mandato legislativo de cada parlamentar, para que assim, possa ser exercido, sem restrições, o uso da palavra no exercício parlamentar. Porém, a simples definição legal não basta. Valem ressaltar, em conjunto do entendimento deste dispositivo (acima citado), os posicionamentos doutrinários referentes ao tema.

1.1. CONCEITO

Miguel Angelo Ciavareli Nogueira dos Santos (2003, p.149 a 151) traz diversas definições, de diversos doutrinadores, em relação à imunidade parlamentar:

Prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade de palavra, no exercício de suas funções, e os protege contra abusos e violações por parte dos outros Poderes constitucionais – Carlos Maximiliano.

Para que o Poder Legislativo, como um todo, e seus membros, individualmente, possam atuar com liberdade e independência, a Constituição outorga em favor dos congressistas algumas prerrogativas, entre as quais as chamadas ‘imunidades parlamentares’, basicamente consistentes na insujeição daqueles agentes políticos a incriminação pelos chamados ‘delitos de opinião’, assim como, por diversos crimes, a prisão e processo, sem licença da Câmara a que pertencem e à incorporação às Forças Armadas – José Afonso da Silva.

A inviolabilidade pela manifestação ao pensamento, no desempenho de funções públicas, na tribuna de qualquer das casas do Congresso, é elementar no regime representativo. Sempre se considerou essa inviolabilidade irrenunciável e inerente ao exercício do mandato – Rui Barbosa.

Na mesma obra de Miguel Ângelo, direcionado numa definição clássica de Pontes de Miranda, numa visão ligada a liberdade de pensamento, define como:

Não há Poder Legislativo que possa representar com fidelidade e coragem, os interesses do povo, cujos membros não ostentarem tais garantias constitucionais de inviolabilidade no exercício pleno do mandato eletivo ou representativo – Pontes de Miranda.

Tendo em vista estes posicionamentos doutrinários, em conjunto a definição legal, fica nítida desde então, a inviolabilidade que é dada em relação às

palavras, opiniões e aos votos dos representantes populares e Estados (deputados e senadores) em relação ao exercício de suas funções.

A dúvida deste conteúdo é se, a imunidade parlamentar é apenas em relação às palavras e votos, ou se este se estende além deste âmbito restrito?

Há que se observar que no §2º do artigo 53 da Constituição Federal, reza que:

§ 2º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

Interpretando o parágrafo percebemos que este instituto vai além de garantir a liberdade expressão e pensamento do parlamentar, alcançando também a imunidade prisional do parlamentar, garantindo que este só seja preso em casos de flagrante delito caracterizados como inafiançáveis. Tendo em sequência, os autos devidamente lavrados e encaminhados à respectiva Casa competente, que dentro de 24 horas irá decidir sobre a prisão.

A regra no Processo Penal é que, a prisão em flagrante, prevista no artigo 302 do Código de Processo Penal, tem todo seu procedimento formal descrito nos artigos 304, e seguintes do mesmo Código. Onde não respeitado este procedimento o flagrante se torna ilegal, cabendo relaxamento.

Se respeitado estes, a autoridade condutora deverá lavrar os autos e encaminhar ao Juiz Competente no prazo de 24 horas. Chegando à vista deste, o mesmo terá que analisar se é caso de conversão para prisão preventiva (artigo 310, inciso II do Código de Processo Penal) se presentes os requisitos do artigo 312 do Código em questão, ou então conceder liberdade provisória, como manda o artigo 310, inciso III do mesmo.

Mas como foi referido anteriormente, em relação ao parlamentar, esta regra muda, permitindo apenas, que este seja preso em flagrante por crimes inafiançáveis, previstos no artigo 323 do Código de Processo Penal.

Sendo, lavrado os autos do flagrante e encaminhado à respectiva Casa, no prazo de 24 horas, para que esta decida sobre a prisão com o voto da maioria dos membros. Fica nítida a diferença entre a prisão em flagrante de um cidadão comum e de um parlamentar.

Esta imunidade é conhecida como imunidade prisional, construindo assim, a ideia de que não se pode interpretar a imunidade parlamentar de forma muito restrita, com apenas o entendimento de mera liberdade de expressão por parte do parlamentar no exercício de sua função, pois, tal instituto é mais amplo, devendo ser estudado especificamente.

Vale ressaltar que este instituto se divide em duas espécies – “Imunidade Material e Formal”.

1.2. IMUNIDADE MATERIAL (*freedom of speech*)

Também conhecida como imunidade penal, substantiva, absoluta, popularmente chamada de “inviolabilidade”, é referente ao ‘caput’ do artigo 53, citado acima (definição legal), no qual, fala sobre a inviolabilidade civil e penal, em relação às manifestações feitas pelos parlamentares, dentro ou fora das suas respectivas Casas, desde que no exercício de suas funções. Os doutrinadores usam o termo “freedom of speech” para melhor caracterizar tal modalidade, que significa a “liberdade de expressão”.

Esta imunidade está ligada a liberdade de expressão do parlamentar, que com a entrada da Emenda Constitucional nº 35/2001, ampliou ainda mais esta inviolabilidade, passando abranger também a esfera civil e não só penal como era antes. Sendo assim, os parlamentares, desde que, no exercício de suas funções, não podem responder por danos materiais e morais (civil) e nem penalmente, em face de suas palavras, votos e opiniões, lançadas no exercício parlamentar.

O próprio instituto estudado exclui a tipicidade do ato, tornando-o atípico. Sabendo assim, que a tipicidade é a lesão ao bem jurídico e no próprio dispositivo constitucional, fala que tal manifestação do representante popular não pode ser punida, este jamais poderá ser um ato incriminador.

Neste ponto, a doutrina se diverge, uma vez que, há quem pense que tal imunidade é realmente em a razão da pessoa que exerce a função parlamentar, outros pensam que é em relação à prerrogativa “*ratione personae*”, para exclusão do crime ou isenção da pena.

A inviolabilidade possui quatro características que estruturam esta modalidade.

A primeira trata-se da “ordem pública”, na qual, justifica que tal inviolabilidade não é referente à ordem individual ou pessoal do parlamentar, mas sim, em razão do seu exercício na atividade do Poder Legislativo. A prerrogativa não é dada em face do interesse do representante popular e sim para o exercício de sua função, que é direcionada para sociedade.

A segunda é referente ao caráter “absoluto”, pois, imunizam o parlamentar por todos os atos, referentes ao exercício de sua função, não podendo ser responsabilizado penal, civil ou administrativamente. Em outras palavras, abrange em um todo, a sua imunidade em relação às opiniões, votos e palavras, lançadas na sua atividade legislativa.

A terceira característica a ser analisada é a “permanência” da inviolabilidade, que dura até mesmo depois de findo mandato. É um caráter perpétuo, acompanham o parlamentar até mesmo cessado suas funções, no sentido de que, não pode sofrer sanções penais e civis, pelos atos praticados no exercício de sua função, em razão do término de seu mandato.

Há de se analisar neste caso, uma questão muito óbvia, pois, como foi ressaltado anteriormente, a inviolabilidade exclui a tipicidade do ato, tornando assim,

impossível a caracterização do crime, por falta de elemento necessário, logo, não teria que se falar em permanência da inviolabilidade, já que todos os atos praticados no exercício da função do parlamentar não eram crimes, chegando numa conclusão óbvia que estes não poderão ser processados por conta disso.

Vale ressaltar, que esta imunidade não existirá, caso no término do mandato, o ex-parlamentar utilizar palavras injuriosas, difamosas ou caluniosas, pois, uma vez que, cessado tal mandato não há de se falar em imunidade. Esta permanência é em relação das expressões proferidas durante o mandato.

E por fim, a quarta característica é a “irrenunciabilidade”, que traz a idéia de que tal imunidade não está disponível para que o político possa abrir mão ou não, fazendo o que quiser com este instituto, pois este trata-se de ordem pública e não individual, tornando irrenunciável a inviolabilidade. Não se trata de privilégio do parlamentar e sim uma proteção ao Poder Legislativo, para que todos os representantes do Congresso possam exercer livremente suas funções.

Tal irrenunciabilidade não alcança o parlamentar que se ausenta do cargo legislativo para ocupar outro cargo, inclusive o da Administração Pública, pois, embora neste caso não perca o mandato, perderá a imunidade. Posicionamento no qual está correto, porque não há mais necessidade da inviolabilidade, uma vez que, não irá mais exercer a função de parlamentar.

Neste mesmo pensamento foi revogada a Súmula 04 do STF, que rezava: “Não perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado Ministro de Estado”.

Em vista de um estudo mais esclarecedor, não podemos ter a mera visão de que o exercício da função está ligado apenas aos atos praticados dentro das Casas Legislativas, na medida em que, os atos praticados fora destas, mas no exercício da função parlamentar estão imunizadas também.

Há de se fazer um nexos causal da discussão levantada ao parlamentar e a sua atividade, pois, se questionado por qualquer que seja as matérias referentes

à sua função nos trâmites de seu mandato, este poderá usar de forma livre suas palavras, opiniões e votos, sem temer consequências processuais, que poderia sofrer caso não tivesse tal função.

Caso sua expressão não esteja relacionada à sua função, como por exemplo, insultos injuriosos numa partida de futebol, este não terá tal imunidade. Então, não há de se restringir o exercício função como mero exercício na Casa Legislativa e nem ampliar ao ponto de imunizar todo e qualquer ato do parlamentar, há de se fazer umnexo entre seus atos e suas expressões lançadas.

1.3. IMUNIDADE FORMAL (*freedom from arrest*)

Modalidade, na qual, também é conhecida como imunidade processual, relativa e doutrinariamente chamada de improcessabilidade. Norteador na expressão “freedom from arrest”, na qual, significa “liberdade de prisão”.

Segundo Jorge Kuranaka (p. 176, 2.002) traz a seguinte definição:

Possível definir-se a imunidade formal como sendo prerrogativa concedida aos Deputados Federais, Senadores e Deputados Estaduais e Deputados Distritais, visando o pleno exercício e desempenho do mandato, consistente em não poderem ser presos, desde a expedição do diploma, salvo em flagrante de crime inafiançável, bem como, em se tratando de crime ocorrido após a diplomação, na possibilidade de sustação do andamento da ação, até a decisão final, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros.

Kuranaka, nada mais faz, do que explanar os §§ 2º e 3º do artigo 53 da Constituição Federal, trazendo à tona uma materialização da imunidade formal.

O § 2º como já foi citado no início deste estudo, traz a ideia de imunidade prisional, na qual, é abrangida por este instituto em tela. Garante ao parlamentar não ser preso, salvo em flagrante, nos casos de crimes inafiançáveis, onde no prazo de 24 horas serão remetidos os autos do flagrante para o voto da Casa competente.

A garantia de não ser preso traz certa prevenção para que o parlamentar não deixe de realizar sua função por qualquer matéria estranha, fora de

seu mandato. Traz segurança na execução de suas atividades, não podendo ser cessadas de uma hora para outra, por qualquer motivo, salvo a exceção presente no próprio dispositivo citado.

A ideia desta garantia é relevante e indispensável para complemento das imunidades parlamentares e o exercício das funções do Poder Legislativo.

Tal instituto ainda garante a possibilidade de sustação do andamento da ação, até decisão final, por iniciativa de partido político, com maioria dos votos dos membros da Casa competente. Sendo assim, qualquer ação referente a crime inafiançável cometido após a diplomação ficará suspensa até o término do mandato.

Em suma, esta modalidade traz duas proteções específicas, que é a imunidade prisional, de garantir que o parlamentar não seja preso, salvo exceção expressa, bem como, a possibilidade de sustar a ação, se preenchido os requisitos necessários.

Os §§ 4º e 5º deste mesmo dispositivo também faz parte dessa modalidade.

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

§ 5º - A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

O prazo para apreciar a sustação da ação será de quarenta e cinco dias de forma improrrogável, contados a partir do recebimento do pedido na Mesa Diretora, onde se respeitado este prazo mais o quórum de maioria dos membros da Casa, durante a votação, se terá a sustação concedida, onde ficará suspenso o prazo prescricional desta ação, até findo mandato do parlamentar.

Esta modalidade é estruturada por quatro características, que devem ser analisadas particularmente.

Duas destas características estão presentes também na modalidade anterior (imunidade material), que são a “ordem pública” e a “irrenunciabilidade”. Ambas seguem a mesma ideia levantada anteriormente, com certa observação cautelosa ao caractere “irrenunciabilidade”.

Haja vista que, embora tal característica prevaleça neste presente instituto, há quem entenda que nesta modalidade é possível a renunciabilidade por parte do parlamentar, com a recusa do privilégio da sustação da ação, para que assim possa ser processado e julgado de forma imediata. Jorge Kuranaka defende este posicionamento, no qual, em sua obra (p. 187, 2.002), cita o pensamento do ex-deputado Abi-Ackel quando ele diz que “A pressa em provar a própria inocência e de se evitar, assim crendo, o perecimento da prova”.

Esta ideia tem uma lógica referente à inocência do representante popular, este pode, não ter interesse na sustação, pois, sabe que é inocente e quer provar o mais rápido possível sua inocência, dando a possibilidade do parlamentar abrir mão deste privilégio, renunciando a sustação e sendo julgado imediatamente.

Este raciocínio é mais do que pertinente, porque, pode não haver interesse do denunciado na sustação, pois, as provas podem sumir, documentos podem desaparecer e testemunhas se ocultarem, todas estas consequências ligadas no transcurso do tempo que perdurar a sustação, sendo assim, quanto mais tempo passar, mais poderá ficar difícil para o parlamentar provar sua inocência. Embora este entendimento não prevaleça, é de grande relevância analisar esta hipótese da renunciabilidade.

Em sequência, a terceira característica a ser analisada é “relatividade”, na qual, se diferencia da imunidade material, no sentido em que a improcessabilidade não é absoluta, esta é relativa. Com isso, caso o parlamentar pratique crime comum este será processado, podendo apenas ter o seu processo susinado até o findo mandato, se assim a respectiva Casa entender.

Esta relatividade cuida de todas as ações penais, e que embora não são de naturezas penais são passíveis de prisão, durante o mandato parlamentar. As demais ações não são abrangidas por este instituto.

E por fim, a quarta e última característica, denominada de “temporiedade”, na qual, traz ideia de não perpetuidade, de não permanência além do mandato parlamentar, que inicia na data da expedição do diploma, e não da posse, até final das atividades com o término do mandato.

Em outras palavras, a eficácia desta modalidade de imunidade é limitada perante o tempo, protegendo o parlamentar apenas durante o mandato, não abrangendo as situações que podem ocorrer após o término deste.

Esta modalidade foi a que mais sofreu modificações com a entrada da Emenda Constitucional nº 35/2.001. O controle legislativo que antes da referida Emenda era prévio, passou a ser posterior, pois, na antiga redação deste dispositivo admitia uma prévia autorização da Casa para o processamento do membro da respectiva Casa, hoje a apreciação da ação movida contra o parlamentar é decidida após, tendo a possibilidade da sustação desta, pelo voto da maioria absoluta dos membros da Casa.

Houve críticas em relação do Poder Legislativo poder interferir em relação ao Poder Judiciário, com a possibilidade da sustação do processo.

2. IMUNIDADE DOS VEREADORES

Como podemos ver, a imunidade parlamentar garante a liberdade de expressão e a garantia da improcessabilidade, enquanto perdurar o mandato do representante popular, assim como está positivado no artigo 53 da Constituição Federal.

Neste dispositivo nada fala sobre os parlamentares municipais, no qual, são denominados vereadores, que também atuam no poder legislativo, porém, no

âmbito municipal, causando dúvidas referentes se estes membros possuem ou não imunidades, já que não estão previstos no dispositivo citado.

Com base nesta dúvida, há de se analisar todo um contexto histórico sobre o tema para chegar à resposta desta indagação.

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO

Tudo começou a partir do ano de 1.926, onde na época o país se encontrava em estado de sítio e com uma decisão majoritária do Supremo Tribunal Federal, relatou que o Município não possuía autonomia e nem soberania, tornando ilícito admitir imunidades aos representantes municipais, já que a Constituição Federal não conferia expressamente tal privilégio para estes, sendo assim, não poderia ser feita uma interpretação extensiva fora dos parâmetros constitucionais.

Depois de alguns anos, em 1.934, Pedro Aleixo após um longo estudo e conhecimento sobre o tema, se tornou um dos defensores e cogitou a possibilidade de conferir aos vereadores da Câmara Legislativa do Distrito Federal, as mesmas imunidades dadas aos congressistas nacionais, constantes na Constituição Federal. Por, todavia, o juiz federal Castro Nunes negou esta ordem. Ao passar dos anos, este magistrado se tornou ministro do Supremo Tribunal Federal.

Com a entrada da Constituição de 1.946 o tema ganhou mais repercussão, pois, esta era omissa em relação às imunidades dos parlamentares, trazendo a ideia de que em face da omissão da Constituição Federal, as Constituições Estaduais poderiam disciplinar tal tema dentro das suas condições e legitimidades, com base na ideia da “simetria”. Mas mesmo assim, a doutrina majoritária não aceitava as imunidades para os vereadores trazidas pelas Constituições Estaduais.

Para o entendimento de Frederico Marques, não era possível a criação das imunidades para os vereadores, por força dos Estados, pois, estariam violando o princípio da isonomia, onde em um Estado teria tal privilégio e outros não teriam, trazendo uma ideia de desproporcionalidade entre os Estados, sendo que, todos

exerciam as mesmas funções, porém, alguns tinham privilégios perante a função variando o Estado.

Já Alcino Pinto Falcão, entendia que tal imunidade dada aos vereadores pelos Estados era simplesmente inconstitucional, como menciona Alberto Zacharias Toron, na sua obra “Inviolabilidade Penal dos Vereadores”.

No fim desta discussão, ficou o seguinte entendimento, embora tivesse ocorrido à omissão da Constituição de 1.946, sobre o tema, os parlamentares conseguiram estabelecer as próprias imunidades, não sendo estabelecido o mesmo benefício para os vereadores.

Em 1.948, foi estabelecida a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei nº 217) onde no seu artigo 11 rezava que: “Os vereadores serão invioláveis no exercício do mandato, pelas suas opiniões, palavras e votos”.

Em sequência, o artigo 12 desta mesma lei, assegurava imunidade formal, em relação às prisões, onde no caso de flagrante era da competência da Câmara resolver sobre essa legalidade, conforme seu § 1º.

Já a Lei Estadual nº 1, de 18 de setembro de 1.947, de São Paulo, que também concedia imunidades aos representantes municipais, foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça.

No ano de 1.969, onde tal tema ainda era omissivo na Constituição, Fernanda Dias Menezes de Almeida, entendia que os vereadores necessitavam de garantias, por questões cautelares às suas funções, em referência aos adversários locais e autoridades estaduais e federais. E para o exercício livre de seu mandato era necessário certas garantias em meio a estas pressões.

Em meio a todas estas discussões durante todos esses anos, chegamos à Constituição de 1.988, onde ao retratar das imunidades parlamentares, no seu artigo 53, nada menciona dos vereadores. Porém, não há de se restringir esta ideia apenas analisando este dispositivo.

2.2. INVIOABILIDADE DOS VEREADORES NA ATUAL CONSTITUIÇÃO

Embora o artigo 53 da atual Constituição nada mencione sobre os vereadores, não significa que estes não possuam imunidade, pois, a Constituição já prevê imunidade para os representantes municipais no seu artigo 29, inciso VIII, que reza:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

Sendo assim, é necessário fazer uma interpretação extensiva deste dispositivo, encaixando-o no assunto do artigo 53.

Por ter mencionado tal imunidade anteriormente no artigo 29, o legislador não fez nova menção no dispositivo das imunidades parlamentares (artigo 53), deixando esta última apenas como assunto exclusivo de “imunidades dos congressistas nacionais (deputados e senadores)”.

Agora, fazendo uma análise específica no artigo 29, inciso VIII, percebe-se que o legislador utilizou o termo “inviolabilidade dos Vereadores”.

Como já foi mencionado anteriormente neste estudo, a inviolabilidade é liberdade de expressão dos representantes populares, em razão de seus respectivos mandatos, não podendo assim, serem punidos por suas palavras, votos e opiniões. Preenche esta modalidade, o caráter absoluto, de ordem pública, perpétuo e irrenunciável, assim como foi estudado no capítulo anterior. Com isso, conclui-se que esta é a única imunidade do vereador. Mas há de se fazer uma análise cautelosa sobre esta imunidade.

Ao ler todo o inciso VIII, do referido dispositivo, nota-se que a inviolabilidade está garantida “no exercício do mandato e na circunscrição do Município”. Sendo assim, a imunidade pelos votos, palavras e opiniões além de ser

no exercício do mandato do vereador, esta se restringe a “circunscrição do Município”. Neste ponto, a doutrina se diverge.

Na obra de Helly Lopes Meirelles, “Direito Municipal Brasileiro, p. 441”:

O espírito do Constituinte Federal foi conceder plena liberdade ao Vereador na manifestação de suas opiniões sobre os assuntos sujeitos à sua apreciação, como agente político investido de mandato legislativo local. Dessa forma, ainda que esteja fora do território de seu Município, mas no exercício de seu mandato, como representante do Legislativo municipal, deve gozar dessa prerrogativa ao manifestar sua opinião, palavra ou voto.

Sendo assim, conclui-se neste entendimento que a circunscrição do Município seria o limite territorial, mas mesmo que esteja fora deste limite, mas a exercício do mandato legislativo municipal, o vereador deve gozar de tal prerrogativa.

Já, na mesma obra de Kuranaka (p. 230, 2.002), é mencionado também posicionamento diverso, defendido por Ives Gandra da Silva Martins:

A referência à circunscrição não diria respeito às opiniões e palavras que, se relacionadas com o exercício do mandato, devem ser protegidas sem que se leve em conta onde foram proferidas, mas sim à imunidade à prisão. É certo que a esta não se refere o texto em exame, mas estaria nele implícita, ao ver do constituinte, uma vez que o artigo 53 da Constituição, relativo aos membros do Congresso Nacional, cujo *‘caput’* somente menciona a inviolabilidade, trata, nos seus parágrafo, da imunidade à prisão.

Primeiramente, não há de se confundir a “circunscrição do Município”, como mero exercício dentro da Câmara Municipal. Há de se ampliar a todo e qualquer exercício em nome de seu mandato legislativo municipal, não podendo ampliar de forma que extrapole assuntos extraterritoriais do município.

Nosso entendimento, do qual, parece correto e justo é o primeiro posicionamento de Helly Lopes Meirelles. Pois, em casos de necessidade, embora o vereador não esteja no seu município, mas em nome deste, este tem todo direito de gozar da sua inviolabilidade. Um exemplo disso, no qual, Alberto Zacharias Toron traz em sua obra “Inviolabilidade Penal dos Vereadores”, é o caso do vereador ir a

uma rede de televisão, dar entrevista sobre escândalo municipal e lá prolatar palavras em nome de sua função para explicar o caso.

Tal inviolabilidade não iria persistir, caso saísse de seu município, para participar de um debate sobre “moralidade”, por exemplo, em rede nacional, utilizando um critério geográfico da circunscrição municipal, mais sua função exercida, justificando assim, que não estaria protegido por sua imunidade.

Além desta prerrogativa, não há cabimento de se fazer uma interpretação extensiva desta imunidade, para garantia de outros tipos de imunidades, já que esta se encontra devidamente expressa no próprio dispositivo.

O artigo 53 da Constituição Federal, embora em seu ‘caput’ discipline apenas da “inviolabilidade”, traz em seus parágrafos a previsão das outras modalidades de imunidade, logo, não há de se fazer uma interpretação extensiva, sendo que no próprio dispositivo está descrito isto.

O posicionamento de Ives Granda da Silva Martins não está correto, porque no artigo 29, inciso VIII, o legislador deixa clara a garantia da inviolabilidade e nada menciona de outra e qualquer imunidade. Fica nítida aí, que o constituinte, quis restringir apenas a liberdade de expressão do vereador, no exercício de seu mandato. Caso contrário, o legislador teria descritos demais imunidades. Não se trata de omissão por parte do legislador, mas sim uma opção deste.

Complementando ainda, com uma análise histórica deste assunto, nas Constituições anteriores, quando o referido tema era omissivo e se fazia uma interpretação complementar sobre tal omissão, utilizando-se de Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, estas complementações eram consideradas inconstitucionais.

A evolução histórica da política e a entrada da democracia necessitavam de garantias para os vereadores e estas adentraram na atual Constituição, logo, não há necessidade de fazer qualquer interpretação complementar em relação da imunidade já descrita.

Apenas a inviolabilidade no exercício da função do vereador, está mais do que correta para garantir ao membro da Câmara Legislativa Municipal o livre exercício de seu mandato.

Vale ressaltar que esta inviolabilidade abrange o âmbito civil e penal, da mesma maneira que é abrangido para os parlamentares, após a entrada da Emenda Constitucional nº 35/2.001.

Óbvio, que se o vereador levantar palavras ofensivas, sem estar no exercício de sua função, este não gozará da inviolabilidade e responderá por seus atos.

Em casos de crimes comuns cometidos pelos vereadores, estes não gozarão da prerrogativa de foro especial, assim como é previsto para os congressistas nacionais, por falta de previsão legal. Assim sendo, fica mais do que explícita que não há imunidade formal para os representantes legislativos municipais e em casos de ocorrência de crime, nada impedirá o processo criminal, não tendo a possibilidade de sustação do processo por decisão da Câmara.

Fechando assim, a ideia da “exclusiva inviolabilidade penal do vereador”, nada mais.

2.3. DO FORO DE PRERROGATIVAS

O artigo 53, § 1º da Constituição Federal prevê foro especial em face da função exercida pelo parlamentar.

§ 1º - Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

O Foro por prerrogativa ou privilegiado, assim como é chamado por parte da doutrina, trata-se de um foro especial, em face do cargo ocupado pelo indivíduo, como citado no dispositivo, os congressistas nacionais, desde a expedição do diploma gozarão o direito de serem julgados mediante o Supremo Tribunal Federal. Fica nítido aí, que o constituinte nada mencionou qual tipo de crime que

será julgado por este foro especial, abrangendo assim, todos os tipos de crimes cometidos pelos representantes.

A terminologia deste instituto é meramente doutrinária, uma vez que, parte da doutrina entende que este foro especial é um privilégio para o parlamentar, e a outra parte entende que é em face da função exercida, pois, de “privilégio” não tem nada.

Há quem entenda que, nada mais justo seria que este foro especial não abrangesse todos os tipos de crimes, mas apenas alguns específicos, como por exemplo, os crimes com relação política, como ocorre na corrupção. Nestes casos, o STF iria tratar de caso especial, pois, o crime ocorre durante o mandato e só foi possível sua ocorrência em face de sua função, sendo assim, o Supremo julgaria algo de grande repercussão política e social. A responsabilidade para isto é de grande relevância, com isso, nada mais justo que a maior entidade de julgamento, para tratar do assunto.

Esta corrente reforça ainda que, o mais justo seria que os crimes comuns praticados pelos parlamentares, durante o mandato, fossem julgados pela justiça comum, assim como todo e qualquer cidadão. Isto privilegiaria a Justiça Brasileira e não ao parlamentar.

Privilegiar a Justiça Brasileira tem que ser o maior princípio a ser seguido na ideia de “julgamentos”. Nada vale dar tratamento especial para alguém, em face de seu cargo, sendo que o privilégio favoreça o indivíduo e não a Justiça. Não se pode pensar no individual e sim no coletivo.

Porém, este raciocínio não ocorre no Brasil, o que ocorre é o que está positivado no §1º do artigo 53 da Constituição Federal (citado no início deste capítulo), bem como, o artigo 102, I, ‘b’ da Carta Maior.

Art. 102. “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República”;

Neste dispositivo, fica demonstrada a vontade do legislador constitucional em ter o foro especial, para as infrações penais comuns, praticadas pelos congressistas nacionais.

O nosso entendimento, se baseia no seguinte, como vimos recentemente, no caso do Mensalão, onde foi julgado o maior caso de corrupção no Brasil, percebemos que talvez a única maneira de se conseguir a justiça, nestes casos, seja o julgamento pelo foro por prerrogativas (STF). Pois, o julgamento é transmitido para todo o Brasil, onde todos brasileiros podem ver os Ministros do STF atuarem, julgando e motivando suas decisões.

A sensação de segurança na justiça, neste caso, é mais reforçada. O que ocorre é que, alguma desconfiança pode surgir, caso algum Ministro do STF seja “partidário” ao parlamentar que está sendo julgado, neste caso, deve prevalecer sua imparcialidade e profissionalismo, que será observado por todos brasileiros por meio da mídia.

O Ministro do STF não tem que ter partido, não deve julgar para um partido, mas sim para sociedade e para a justiça.

A imparcialidade e a honestidade devem prevalecer em seu trabalho, exercendo com a maior competência sua profissão, onde seja realizada a justiça, sem beneficiar qualquer partido. Caso contrário, comprovada a imparcialidade do Ministro, em face do parlamentar ou partido, e desde que não fira o “Princípio do Livre Convencimento Motivado”, este deveria ser punido.

A punição neste caso seria apenas uma garantia para que os Ministros do STF sempre busquem um julgamento justo e imparcial.

Em relação ao parlamentar condenado pelo STF por crime político, em face de sua função exercida, este deverá cumprir sua pena e ser proibido de

participar das próximas eleições, onde dependendo dos casos, conforme sua gravidade, este poderá até ser banido da política, não podendo mais se candidatar e nem colocar algum parente de até 2º grau em seu lugar.

No tocante de crimes comuns praticados por parlamentares, nosso entendimento é que, deve-se aplicar o foro especial mesmo assim, mas, o que se deve ser analisada aqui é a observância na dosagem da pena.

Assim como ocorre com os funcionários públicos, que tem suas penas aumentadas, em face de crimes cometidos em razão do exercício de sua função, a mesma ideia deveria ocorrer com os congressistas nacionais, caso condenados pelo crime cometido.

Um exemplo deste fato é o caso do § 1º do artigo 297 CP:

Art. 297 – Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro:

Pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 1º - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de Sexta parte.

Este dispositivo ilustra perfeitamente o estudo em questão, uma vez que, como já debatido, caso se prevaleça de seu cargo para cometer o crime, a pena deve ser mais severa, como o ocorre com os funcionários públicos no Título X – “Dos Crimes Contra a Fé Pública” do Código Penal Brasileiro.

Neste Título, diversos artigos podem ser usados como exemplo, como o parágrafo único do artigo 299 ou § 2º do artigo 296, ambos do Código Penal, entre outros.

Esta requalificação ou aumento na pena que ocorre com os funcionários públicos, serve para que esta reflita perante a sociedade, trazendo mais confiança e segurança no serviço público.

Sendo assim, nada mais justo do que punir mais severamente aqueles que têm o poder na mão, para que esta punição sirva de resposta para a sociedade.

Esta punição severa seria uma resposta para aqueles que deveriam passar o exemplo para a sociedade. Já que, os congressistas nacionais possuem o poder na mão, criando e editando leis, é inadmissível que estes cometam crimes e não tenham uma punição justa e exemplar.

Sabendo que, para ter uma sociedade melhor, é necessário que o exemplo venha principalmente daqueles que nos governam, onde uma punição severa e justa, ajudaria muito na disciplina em sociedade e um ordenamento jurídico exemplar. Pois, se um cidadão comum, presencia tal punição significativa do parlamentar, este irá refletir bem antes da prática de qualquer delito.

Em contra partida, há de se reconhecer, que em crimes comuns, a ideia da utilização da justiça comum, poderia ser vista com bons olhos pela sociedade. Porém, sua utilidade não seria com a mesma eficácia do STF, uma vez que, a possibilidade recursos e a demora da justiça comum, perderia a agilidade do processo, afetando sua eficácia.

Vale ressaltar, que embora esta discordância por parte dos juristas, não há de se falar em violação do “Princípio da Isonomia”, pois, o cargo eletivo de Deputado e Senador está disponível para qualquer cidadão, desde que preencha os requisitos legais e sejam eleitos por voto direto do povo, sendo assim, em face da disponibilidade da candidatura aberta para todos os cidadãos, trata-se da faculdade de cada um, com isso, todos estão sujeitos de ocuparem os referidos cargos e gozarem deste “benefício”, do foro especial.

Como já foi mencionada anteriormente, a Constituição nada fala imunidade formal e nem foro especial para o vereador, porém, o Prefeito tem o privilégio de ser julgado pelo Tribunal de Justiça. Este entendimento está correto, pois, o Prefeito faz parte do Poder Executivo, é o chefe maior do município, sendo assim, não há de se questionar o privilégio do foro especial para este.

Mesma ideia serve para o Presidente da República, que goza do foro por prerrogativa (STF), assim como prescreve o dispositivo constitucional, supracitado.

Já os vereadores são membros do Poder Legislativo Municipal, atuam na circunscrição do município, não há a necessidade gozar do privilégio de um foro especial assim como os Congressistas Nacionais, que atuam sobre assuntos referentes aos Estados e ao País (dependendo do cargo deste), onde para garantia do exercício de sua função é garantida o julgamento pela Suprema Corte.

Os vereadores ainda, não podem se comparar com o Prefeito, pois, este faz parte de outro poder, o Poder Executivo.

Embora alguns doutrinadores como Miguel Angelo Ciavareli Nogueira dos Santos, entendam que “houve uma quebra de paridade de tratamento, entre os integrantes das Instituições”, nosso entendimento é que, o Prefeito é chefe do Poder Executivo do Município, em face de ocupar o cargo mais “alto” do Município, justifica a necessidade deste gozar do foro especial.

Com isso, a Constituição prevê tal prerrogativa, já os vereadores, fazem parte do Poder Legislativo e atuam na circunscrição do município, não há motivos justificadores para o privilégio do foro especial.

3. CONCLUSÃO

A imunidade parlamentar é um instituto muito importante previsto na Constituição Federal, pois, garantem prerrogativas em favor dos representantes populares e Estados, com a finalidade destes promoverem o melhor desempenho de suas funções, o que está correto.

O que se deve ser analisado cautelosamente é “até quando tal imunidade é justa em favor do parlamentar?”.

A liberdade de expressão, conhecida como imunidade material, prevista no 'caput' do artigo 53 da Constituição Federal, junto com o entendimento doutrinário predominante está correta, pois, garante a liberdade de expressão durante o exercício de sua função, nunca caracterizando crimes ou sujeições à indenização civil, mesmo após o findo mandato. Nunca irá responder pelas palavras prolatadas no exercício parlamentar.

A improcessabilidade, conhecida também como imunidade formal, tem que ser analisada com uma maior cautela, pois, muitos detalhes são questionados, começando sobre a característica da irrenunciabilidade, no qual, com base na doutrina majoritária, vem prevalecendo que é absoluta, o que não está correto.

Nosso entendimento é que esta irrenunciabilidade não pode ser interpretada de forma absoluta, pois, embora tenha interesse de partidos políticos que podem sustar o andamento do processo, com o voto da maioria absoluta da Casa, tem que ser atendida também a vontade do parlamentar, que é parte do processo, pois, se este tem a vontade de ser julgado rapidamente para provar sua inocência, a característica da irrenunciabilidade não deveria persistir, nada vale tal imunidade, sendo que esta pode prejudicar o parlamentar futuramente, uma vez que, provas podem perecer, testemunhas podem não serem mais encontradas, entre outros acontecimentos que podem prejudicar o processo.

Outro questionamento é em face do poder da respectiva Casa em interferir o Poder Judiciário, sustando o andamento do processo enquanto perdurar o mandato do parlamentar. O correto seria que esta sustação não existisse, pois, se adotarmos a ideia de que o parlamentar pode abrir a imunidade formal para ser julgado rapidamente, por exemplo. Não podemos trabalhar com a ideia do inverso, onde o parlamentar gozaria deste benefício da sustação do processo para se beneficiar.

Estaria apenas beneficiando o indivíduo e desprestigiando a Justiça Brasileira e a coletividade, pois, provas poderiam perecer durante o prolongamento do tempo, tornando cada vez mais difícil a possibilidade julgar e condenar o réu, sendo assim, o justo seria que a Casa Legislativa não tivesse direito desta

interferência no Poder Judiciário, com isso, teríamos um maior prestígio em favor da coletividade e na Justiça Brasileira.

Em relação ao foro especial, este deve ser interpretado como necessidade em face da função e não como um benefício ou privilégio do parlamentar.

Não há de se falar em violação do Princípio da Isonomia em face do Foro por Prerrogativa da Função, uma vez que, trata-se da necessidade da existência deste e que todos estão sujeitos a ocupar estes cargos em questão, tendo que preencher os requisitos legais e serem eleitos, primeiramente.

Sua utilidade é em razão à sua agilidade de atuação e também sobre sua hierarquia, onde se trata da mais alta corte brasileira. Sendo assim, se encaixa perfeitamente para o foro competente em julgar os parlamentares.

Não há de se falar em fim do foro especial para o julgamento dos parlamentares, uma vez que, a própria Constituição garante esta atuação e o Supremo é a competência mais bem qualificada para julgar estas situações.

O que deve ser questionada é a penalidade direcionada ao parlamentar que comete crime, pois, em face de sua função, este tem grandes responsabilidades e deveres, sendo assim, caso cometa algum crime, deverá ser responsabilizado mais severamente do que um cidadão comum. Isto serviria de exemplo para a sociedade.

Esta penalidade severa seria igual nos casos dos funcionários públicos que cometem crimes, nos quais, só ocorreram em razão da função exercida, sendo assim, suas penas são mais elevadas. Esta punição mais severa por parte dos funcionários públicos é para dar uma resposta para sociedade, para aqui assim demonstre uma maior segurança nos serviços públicos.

Esta ideia se encaixaria perfeitamente aos parlamentares criminosos, causando um reflexo direto para a sociedade, onde todos se sentiriam mais “seguros”, com uma resposta assim da justiça.

Já em relação aos vereadores gozam apenas da imunidade material, conhecida como inviolabilidade e assim transcrevida na Constituição Federal no artigo 29, inciso VIII. A liberdade de expressão durante o mandato do vereador e na circunscrição do município está mais do que correta, não podendo fazer nenhum tipo de entendimento extensivo para incluir a imunidade formal também. A inviolabilidade já é suficiente para garantir a função do vereador.

Qualquer palavra mal colocada, no qual, não há relação ao exercício do mandato e nem está dentro da circunscrição do Município, o vereador não gozará de tal imunidade.

O legislador constitucional não prestigiou o vereador com imunidade formal e nem direito ao foro por prerrogativa não por omissão, mas sim por opção.

Com isso, o vereador não possui a possibilidade de ter processo susgado pela Câmara Municipal e nem de ser julgado por qualquer tipo de foro especial.

Conclui-se assim, que o vereador tem a liberdade de expressão, prolatando palavras, votos e opinião, no exercício de sua função, enquanto perdurar seu mandato, na circunscrição do Município, não tendo o direito de sustação do processo por autorização da Câmara e nem o privilégio de foro especial.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Verbatim, 2.011.

BRASIL, Constituição. Constituição (1.988). Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1.988.** 41. São Paulo: Saraiva 2.013.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, parte geral, vol. 01,** 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2.011.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares.** 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 9 ed. São Paulo, 1.997.

SANTOS, Miguel Angelo Ciavareli Nogueira. **Imunidades Jurídicas.** 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.003.

TORON, Alberto Zacharias. **Inviolabilidade Penal dos Vereadores.** 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2.004.