

# Imunidades parlamentares

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

- 1 — Introdução
- 2 — Origem do instituto. Evolução no Direito Comparado
- 3 — Natureza jurídica
- 4 — Prerrogativas das Casas Legislativas e de seus membros
- 5 — Espécies de imunidades
- 6 — Extensão
- 7 — As imunidades no Direito brasileiro
- 8 — Licença
- 9 — As imunidades dos Deputados estaduais e Vereadores

### 1 — Introdução

No momento em que examinamos as modificações estruturais do Estado constitucional democrático, muitas delas determinadas pela crescente intervenção na ordem política, econômica e social, certos temas que tiveram sua elaboração mais próxima através do Direito Constitucional ou do Direito Parlamentar clássico, provenientes do século XIX, levam-nos às indagações sobre a validade dos exames tradicionais da imunidade parlamentar.

As análises da concepção tradicional da instituição, seu fundamento e caracteres demonstram que surgiu como prerrogativa necessária à independência do Poder Legislativo <sup>(1)</sup>.

( 1 ) BROSSARD, Paulo — "Bibliografia sobre Imunidades Parlamentares", *Boletim da Biblioteca da Câmara dos Deputados*, Brasília, jan./abril, 1969, vol. 17, n.º 1, pp. 217/218.

A terminologia e o conceito não são uniformes entre os doutrinadores e os textos legais para a denominação adequada das garantias destinadas à proteção dos membros do corpo legislativo. A reunião das proteções são denominadas prerrogativas, privilégios, franquias ou imunidades nos estudos que examinam o assunto.

RAUL MACHADO HORTA aponta a freqüente associação entre imunidades e privilégios, pelo que: "As imunidades, na linguagem difundida dos publicistas, são **privilégios parlamentares**." O constitucionalista brasileiro acentua:

"A aproximação não é de boa técnica, e ainda encerra a desvantagem de atrair impugnação fundada em princípio nuclear da organização democrática e republicana, como é o da igualdade de todos perante a lei. RUI BARBOSA já observou, a propósito do privilégio parlamentar, que é fácil "desmoralizar uma instituição, pregando-lhe o cartaz de privilégio" (2).

Prerrogativas parlamentares, e não privilégios parlamentares, é o termo adequado, que afasta ou neutraliza críticas superficiais, além de permitir o abandono de sua natureza estamental. A doutrina italiana consolidou a expressão "guarentigie parlamentari", sem qualquer complacência com o vocábulo incorreto.

Essas garantias específicas ocasionam interrogações do Direito comum, sendo que no exame de suas origens institucionais no Direito inglês surgem expressões como "freedom of speech", "freedom from arrest". Na França ocorrem denominações como "irresponsabilité" e "inviolabilité", sendo que na Itália consagra-se "insinducibilità" e "immunità", ao passo que na Espanha impõe-se a nomenclatura "inviolabilidad" e "inmunidad".

"Esta terminología española arranca sin duda de la francesa, lo que ha sido con frecuencia fuente de confusiones. La declaración de la Asamblea francesa de que sus miembros serían inviolables por sus votos y opiniones, recogida por los constituyentes del Doce, dará el nombre de inviolabilidad a lo que en Francia se llamará irresponsabilidad, mientras la inviolabilidad francesa recibirá en España el nombre de inmunidad.

No hay consagración legal de las denominaciones, pero sí una inequívoca aceptación por la práctica parlamentaria y por la doctrina. Pese a ello, no es infrecuente la confusión derivada de transcribir la terminología francesa.

Fijada la terminología, anticipemos un concepto de ambas garantías: la inviolabilidad es la prerrogativa de que gozan los representantes parlamentarios de no ser sometidos a procedimiento alguno por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones. Y la inmunidad, objeto de este estudio, la

(2) HORTA, Raul Machado — "Imunidades Parlamentares", *Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n.º 7 (Nova fase), outubro 1967, pp. 69/70.

prerrogativa por la que dichos representantes no podrán ser privados de libertad ni sometidos a procedimientos que pueden culminar en dicha privación, sin el previo consentimiento de la Cámara a que pertenezcan" (3).

A garantia de independência dos Congressos, Parlamentos, Assembleias Nacionais frente aos demais poderes merece especulações no momento em que são questionados vários dos posicionamentos do Estado contemporâneo. Como postulado racionalista da organização do poder e instrumento de soberania do Corpo Legislativo, quando este sente-se representante exclusivo da soberania, surgem as imunidades em muitas das explicações doutrinárias. A hipertrofia do Executivo e muitas vezes as limitações impostas ao Legislativo podem criar crises de relacionamento entre os mesmos, com discussões em torno das formas de atuação dos legisladores e até que ponto podem, em defesa da representação que lhes é destinada, utilizar o mandato popular na fiscalização e crítica do governo. Essas circunstâncias demonstram a atualidade do tema que principalmente em certos regimes deve ser melhor apreciado no intuito, inclusive, de definir as formas e o exercício da representação política.

ATTILIO BRUNIANTI, de há muito, ao estudar as prerrogativas, privilégios e franquias, acentuava que a controvérsia no Direito Constitucional sobre a natureza e tendência ao arbítrio do Poder Executivo associa-se à questão das prerrogativas dos membros do Parlamento e da própria instituição. Vários são os questionamentos que decorrem da definição das prerrogativas parlamentares, bem como as indagações em torno dos elementos que servem para indicar a sua natureza e alcance. RUY SANTOS aponta que, de modo geral, devemos distinguir na imunidade:

- a) se privilégio pessoal ou não;
- b) se possível a sua renúncia;
- c) a que poderes legislativos protege;
- d) se absoluta ou não;
- e) se possível sua suspensão" (4).

Vários desses debates ocorrem nos estudos que tratam do assunto, conforme apontaremos no decorrer desta exposição.

## 2 — Origem do instituto. Evolução no Direito Comparado

As origens da proteção de membros do Parlamento surgem através de várias indicações, que procuram determinar os primeiros sintomas de

(3) CAMPOAMOR, Alfonso Fernández-Miranda — "La Inmunidad Parlamentaria en la Actualidad", *Revista de Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, n.º 215, set./out., 1977, p. 208.

(4) SANTOS, Ruy — *O Poder Legislativo, suas Virtudes e seus Defeitos*, Senado Federal, Brasília, 1972, pp. 108/109.

sua elaboração prática e doutrinária. ATTILIO BRUNIALTI menciona o tempo de ETHELBERTO (860) como o do despertar desse princípio jurídico, enquanto que BLACKSTONE localiza na época de EDUARDO, o Confessor (1042), as suas primeiras manifestações, justamente no local que pode ser cognominado como o de berço do regime representativo.

Existem referências aos "Tribuni Plebis" do Direito Romano, que se beneficiam com sistema análogo. A função e a pessoa dos mesmos eram sagradas, do que decorriam a inviolabilidade e a santidade de suas pessoas. Apesar dessa referência histórica, permanece a afirmativa de que as origens das imunidades decorrem do Direito britânico e da Revolução Francesa:

"Lorsque l'on recherche l'origine historique d'une institution parlementaire, il est deux sources qui viennent immédiatement à l'esprit: la coutume britannique et 1789" (5).

Autores como WIGNY e SOULIER, apesar de utilizarem o termo "inviolabilidade", estão acordes em reconhecer que a palavra é inexata.

Entretanto, convém salientar que a instituição da imunidade parlamentar será sempre justificável e é essencial para que o Poder Legislativo possa exercer suas funções sem ser inquietado pelos Poderes Executivo ou Judiciário" (6).

Como antecedentes são indicadas as manifestações do Direito inglês, na proteção à liberdade da palavra. No caso de HAXEY, quando da proposta de um "bill", que tinha o objetivo de reduzir as despesas da Casa Real, aprovado pela Câmara dos Comuns, em 1397.

HAXEY era deputado e foi condenado como traidor, salvando-se por interferência do Arcebispo ARUNDEL, senão iria sofrer a pena de morte (7).

Como fonte, ainda, relaciona-se a proclamação do Parlamento inglês, em 1512, quando foi votada lei decidindo que qualquer processo dirigido contra um membro do Parlamento em razão de um "bill", discurso ou declaração qualquer sobre uma matéria no Parlamento seria considerado nulo e de nenhum efeito.

Em 1541 o presidente da Câmara fez incluir a liberdade de palavra como um dos privilégios do poder, atendendo à resolução da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes declarando que a lei de 1512 era de ordem geral, aplicável a todos os deputados.

Nesse levantamento dos precedentes, o episódio com Sir THOMAS SHIRLEY, preso em Londres, em 1603, contribuiu para definir essa garan-

(5) SOULIER, Gérard — *L'Inviolabilité Parlementaire en Droit Français*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1966, p. 12.

(6) SOUMERYN, Guy — "L'immunité parlementaire: évolution et aspects nouveaux", *Res Publica*, Bélgica, vol. XVII, 1975, n.º 1, pp. 54, 86.

(7) FERREIRA, Pinto — *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1971, Tomo I, 5.ª ed., pp. 452 e segs.

tia. A Câmara mandou que o carcereiro ou guardião soltasse o parlamentar e, não sendo atendida, ordenou a sua libertação, com expedição do mandado de prisão contra o descumpridor da ordem. O parlamentar foi solto.

Em 1629, no caso JOHN ELIOT, ocorreu nova investida contra o privilégio, cuja solução transformou-se em decisão de validade geral para os parlamentares.

Cita-se, como etapa consagrada da imunidade parlamentar relativa à liberdade de debates na Inglaterra, o "Bill of Rights" de 13 de fevereiro de 1689, que no parágrafo nono determinava: "a liberdade de palavra, de discussão e de atos parlamentares não pode ser objeto de exame ante tribunal algum e em nenhum lugar que não seja o Parlamento mesmo".

O Parlamento inglês passou a tutelar com grande severidade e energia os seus membros. Considera como grave violação de privilégio do Corpo Legislativo se um de seus membros vê-se insultado ou difamado como homem público ou limitado em seus pronunciamentos.

Após a consagração em texto do fragmentário Direito Constitucional inglês, as primeiras Constituições escritas do século XVIII conferiram proeminência hierárquica e normativa às regras que concretizaram a independência e a liberdade dos membros do Poder Legislativo. Essas imunidades dos congressistas foram consagradas no artigo I, seção 6.1, da Constituição dos Estados Unidos da América de 17 de setembro de 1787.

Ao definir esse instituto, o texto constitucional americano estipulou:

"Gozarão, em todos os casos, de imunidade de prisão, salvo por traição, delito, ou perturbação da ordem pública, enquanto assistirem às sessões de suas respectivas Câmaras, e enquanto a elas se dirigirem ou delas voltarem. Fora do recinto das Câmaras, não terão obrigação de responder a interpeleções acerca de seus discursos ou debates."

A primeira Assembléia Nacional francesa, em luta aberta com a Coroa, no dia 23 de junho de 1789, decretou a inviolabilidade de seus membros. As Constituições dos anos III e VIII acataram a inviolabilidade de certas garantias dos membros da Câmara, enquanto que as Cartas de 1814 e 1830 aceitaram também a formulação, que foi transformada em princípio expresso, de modo mais claro e completo, através da Constituição francesa de 4 de novembro de 1848.

Na Suíça, a lei de 9 de dezembro de 1850, sobre a responsabilidade de autoridades e funcionários da Confederação, contém disposições sobre os membros do Conselho Nacional e do Conselho de Estado, garantindo-lhes a irresponsabilidade em seus votos e discursos. Prescrevia, ainda, que o legislador preso em flagrante ficaria à disposição de autoridade judiciária federal.

Comentando essa legislação, ATTILIO BRUNIALTI salienta que essas determinações contrariam o princípio da igualdade de todos os cidadãos perante a lei. Entretanto, em reflexão sobre a inviolabilidade, acrescenta:

"L'inviolabilità che protegge i membri delle Camere — dice bene EUGENIO PIERRE — non è un privilegio a favore di talune persone, ma una misura d'ordine pubblico, intesa a tutelare il Potere Legislativo dagli attentati dell'Esecutivo. Nei grandi conflitti politici, un Governo minacciato protrebbe essere trascinato à servirsi della giustizia per assicurare la sua posizione, per compiere le sue vendete o sfogare i suoi risentimenti, ed è necessario che il mandato conferito dal paese per la tutela dei suoi interessi non sia sospeso senza una formale deliberazione di coloro che lo rappresentano" (8).

ALCINO PINTO FALCÃO, em monografia que examina o tema no Direito Constitucional comparado, numa comprovação de que foi adotado nos mais diversos regimes políticos, faz um informe que realça a imunidade nos países de língua inglesa e suas origens anglo-saxônicas; nos países latino-americanos; nos países continentais europeus não marxistas e nas democracias marxistas (9).

A partir do século XIX as imunidades parlamentares aparecem nas Constituições de vários países da Europa, mesmo aqueles que estão assentados em regimes políticos bem diferentes: Constituição da República Popular da Albânia, 1947 (art. 49); Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em 23 de maio de 1949 (arts. 46, 2, 3, 4, e 47); Constituição da República Democrática Alemã, de 7 de outubro de 1949 (art. 67, 2, 3, 4, e 5); Constituição Federal da República Austríaca (arts. 57, 2, 3, 4, 5, e 58); Constituição de 7 de fevereiro de 1831, modificada em 1893, 1920, 1921 (arts. 44 e 45); Constituição da República Popular da Bulgária, de 4 de dezembro de 1947 (art. 29); Constituição da Dinamarca, com as modificações de 10 de setembro de 1920 (art. 56); Lei Constitutiva das Cortes, de julho de 1942 (art. 5); Constituição da Finlândia, de 17 de julho de 1919 (Título III, § 17), e a Lei Orgânica da Câmara dos Deputados, de 13 de fevereiro de 1928, Capítulo Primeiro, §§ 13, 14, e 14; Constituição da República Francesa, de 27 de setembro de 1946 (arts. 21 e 22); Constituição da Grécia, de 23 de maio de 1911 (art. 63); Constituição da República Popular da Hungria, de 18 de agosto de 1949 (art. 11, II); Constituição da Irlanda, ratificada em 1º de julho de 1937 (arts. 10 e 13); Constituição da República da Islândia de 1874, com numerosas modificações em 1903, 1915, 1918 e 1920 (art. 49); Constituição da Itália (art. 68); Constituição de Liechtenstein, de 5 de outubro de 1921 (art. 56); Constituição do Grande Ducado de Luxemburgo, de 17 de outubro de 1868, com as modificações de 1919 e 1948 (art. 69); Constituição da Noruega,

(8) BRUNIALTI, Attilio — *Il Diritto Costituzionale e la Politica — Nella Scienza e Nelle Istituzioni*, vol. I, Utetne Tipografico — Editore Torinese, Torino, pp. 867, 871, 875 e 876.

(9) FALCÃO, Alcino Pinto — *Da Imunidade Parlamentar (Informe de Direito Constitucional comparado e particular brasileiro)*, Edição Revista Forense, Rio de Janeiro, 1965, pp. 19 a 80.

de 17 de maio de 1814 (art. 66); Constituição dos Países Baixos, de 30 de novembro de 1887 (art. 100) <sup>(10)</sup>.

Entende MICHEL-HENRY FABRE que a Constituição francesa de 1958 sacrifica os privilégios tradicionais nos quais se funda a independência do Parlamento. A imunidade parlamentar, regulada pelo art. 26, decompõe-se em duas franquias judiciárias: a irresponsabilidade e a inviolabilidade:

“L’irresponsabilité parlementaire: aucune action civile ou pénale ne peut être intentée contre un député ou un sénateur à raison des opinions ou des votes émis par lui dans l’exercice de ses fonctions. Voici un député qui à la tribune du Palais Bourbon traite un ministre d’assassin, préconise le refus de l’impôt, incite les militaires à la désertion: autant de crimes ou de délits pour un simple citoyen, mais le parlementaire sera intouchable civilement et pénalement.

L’inviolabilité parlementaire: nul député ou sénateur ne peut être poursuivi ou arrêté en matière correctionnelle ou criminelle sans l’autorisation de l’assemblée à laquelle il appartient” <sup>(11)</sup>.

Texto constitucional recente, como a Constituição espanhola de 1978, no art. 71, consagra a inviolabilidade e imunidade parlamentares:

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

O Direito comparado revela que essas prerrogativas ocorrem nos mais variados processos políticos, por maiores que sejam suas irreconciliabilidades com os princípios consagrados nos diversos modelos que acolheram o instituto. Em exposição que revela a aceitação que vem esse princípio tendo, através de diversos ordenamentos jurídicos, pondera EDUARDO ESPÍNOLA:

“Em todas as modernas legislações constitucionais se estabelece um sistema de garantias para o livre exercício da função legislativa. Observa recente escritor que, outrora, quando as assembleias legislativas se encontravam numa situação precária, em face dos governos poderosos, cuja influência se estendia largamente aos próprios tribunais, as imunidades parlamentares eram de verdade absolutas.

(10) MIRKINE-GUETZÉVICH, Boris — *Les Constitutions Européennes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1951, 2 tomos.

(11) FABRE, Michel-Henry — *Principes Républicains de Droit Constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1970, p. 396.

Essas imunidades são de duas espécies:

1ª) A irresponsabilidade pelas palavras, opiniões e votos, no exercício das funções respectivas.

2ª) A inviolabilidade penal" (12).

Todas as Constituições, afirma GÉRARD SOULIER, francesas e estrangeiras, qualquer que seja a doutrina que as inspira, adotam certas disposições, assegurando aos parlamentares um regime que exorbita à lei penal, designadas habitualmente pela expressão de imunidade parlamentar (13).

Essa importância que o assunto tem, principalmente nos regimes democráticos, merece certa censura de ROBERT PELLOUX, que, ao prefaciar o livro de GÉRARD SOULIER, lastima que a maior parte dos manuais recentes de Direito Constitucional não consagrem senão referências limitadas à inviolabilidade parlamentar. Entende que a instituição merece melhor tratamento, não apenas porque tem por objeto assegurar as liberdades das assembléias e de seus membros, no exercício de suas funções, mas pelas suas freqüentes aplicações (14).

### 3 — Natureza jurídica

Entende-se que o exame da natureza jurídica da imunidade encontra certas dificuldades que ocorrem desde a consagração de denominações como privilégio e prerrogativa, utilizadas, com certa freqüência, indistintamente. Aceita-se, inclusive, que o privilégio decorre de benefício da pessoa, ao passo que a prerrogativa envolve a função.

A prerrogativa é entendida para indicar determinadas extensões das obrigações ou certa situação pessoal ou corporativa, que provêm do **status** constitucional ou para indicar os poderes e atos próprios, particulares e exclusivos, de certos sujeitos constitucionais. Os privilégios vinculam-se às esferas jurídicas particulares, não a um interesse constitucional geral. A inviolabilidade e imunidades parlamentares são duas prerrogativas de direito público, estabelecidas em benefício da função parlamentar, com o objetivo de garantir a situação individual dos membros do Parlamento:

“Del problema de la naturaleza jurídica de estas instituciones se deriva el de la titularidad jurídica que atribuyen a los parlamentarios. Las principales posiciones a este respecto son las siguientes: para una primera tesis las prerrogativas dan nacimiento a auténticos derechos subjetivos. Una segunda considera que son normas de derecho objetivo que no hacen surgir situaciones subjetivas. Una tercera habla de reglas objetivas de las que pueden derivarse situaciones objetivas. Y una última, de

(12) ESPINOLA, Eduardo — *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946)*, 1.º vol. Livraria Freitas Bastos, 1952, pp. 292 e ss.

(13) SOULIER, Gérard — *L'Inviolabilité Parlementaire en Droit Français*, ob. cit., p. 6.

(14) SOULIER, Gérard — *L'Inviolabilité Parlementaire en Droit Français*, ob. cit., p. II.

derecho objetivo que origina situaciones indirectamente protegidas o intereses legítimos" (15).

As reflexões em torno da natureza jurídica das imunidades parlamentares demandam estudos em torno dos conceitos de irresponsabilidade, inviolabilidade e irrenunciabilidade, que estão sempre presentes na configuração dos elementos que contribuem para a fixação dos preceitos inerentes à sua definição.

Mesmo que ocorra harmonia entre os doutrinadores, no que toca à concessão das imunidades, para que os representantes mantenham independência e possam fiscalizar a administração, denunciando as arbitrariedades, torna-se necessário o exame das particularidades que definem essas prerrogativas (16).

Conforme COSTANTINO MORTATI, essa garantia de independência constitui a prerrogativa em virtude da qual o membro do Parlamento apenas indica certo limite de aplicabilidade das regras do direito comum:

"La garanzia di cui si è parlato, sancita nell'interesse obiettivo della funzionalità dell'organo, deve essere fatta osservare d'ufficio dalle autorità competenti, ed è irrenunciabile" (17).

A natureza jurídica das prerrogativas parlamentares encontra sua justificativa no conjunto da organização constitucional. CARL SCHMITT, ao examinar a inviolabilidade e imunidade dos deputados frente aos tribunais e outros poderes, depois de reconhecê-las nas Constituições, acentua que este e outros privilégios das corporações legislativas justificam-se entre as técnicas de separação de poderes (18).

A irresponsabilidade difere da inviolabilidade no que se refere ao domínio, ao efeito, ao fim e à duração. No que diz respeito ao domínio, ela cobre os atos da função parlamentar. A inviolabilidade alcança atos estranhos à função. Quanto ao efeito, impede toda ação civil ou criminal, ao passo que a inviolabilidade resguarda o deputado da ação criminal ou correccional durante o mandato. No que toca ao fim, a irresponsabilidade tem como objetivo permitir ao deputado dizer o que julgue necessário, sem ser impedido pelo temor de uma ação seja do governo ou de particulares. A duração, no que toca a irresponsabilidade, é perpétua, ao passo que a inviolabilidade é temporária: "sont d'ordre public. Elles ne sont pas données aux parlementaires dans leur propre intérêt, mais dans l'intérêt du libre exercice de la fonction; ils ne peuvent donc y renoncer" (19).

(15) CAMPOAMOR, Alfonso Fernández-Miranda — *La Inmunidad Parlamentaria en la Actualidad*, ob. cit., p. 213.

(16) RUSSOMANO, Rosah — *O Poder Legislativo na República*, Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1960, pp. 134 e ss.

(17) MORTATI, Costantino — *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, vol. I, 8.ª ed., pp. 470/471.

(18) SCHMITT, Carl — *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, p. 219.

(19) BARTHÉLEMY, Joseph — *Traité de Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, p. 565.

A irresponsabilidade é fixada para assegurar o exercício da função, a independência e a liberdade necessárias à sua eficácia. Trata-se de corolário indispensável da liberdade de palavra e de voto. O fundamento da imunidade está no conceito de prerrogativa, que possibilita a garantia contra a privação da liberdade e se conjuga à irresponsabilidade pelas opiniões no exercício das funções, visa permitir a expressão mais livre da vontade nacional no seio do Parlamento <sup>(20)</sup>.

Compete, apenas, ao órgão legislativo, pelo seu Regimento Interno, aplicar sanções ao deputado que se excede na tribuna parlamentar, nos termos já consagrados no § 9º do "Bill of Rights" inglês, fonte do instituto da imunidade.

PONTES DE MIRANDA, a respeito desse aspecto de um possível controle pelo órgão legislativo, comenta:

"As regras jurídicas constantes de lei ou do Regimento Interno que ferirem o art. 44 serão inconstitucionais. As limitações regimentais não podem ir além das normas de boa educação, cortesia e respeito recíproco. A Mesa pode ser autorizada pelo Regimento Interno a proibir a publicação de frases grosseiras, os ditos imorais, as alusões injuriantes ou caluniosas, os insultos, ou a sua publicação" <sup>(21)</sup>.

Encontramos, no mesmo sentido, em STORY, que cada Câmara pode fixar as regras de seus procedimentos, castigar seus membros por má conduta e, com o consentimento dos outros membros, até expulsá-los <sup>(22)</sup>.

Acentua THEMISTOCLES CAVALCANTI que a "imunidade não constitui direito subjetivo, mas visa proteger o exercício de um mandato de interesse coletivo e que envolve as próprias prerrogativas da Câmara" <sup>(23)</sup>.

Nesse sentido, ainda, podemos acrescentar:

"Da regalia dimanam abusos; maiores, porém, inestimáveis, até, não sido as vantagens da existência de um poder vigilante, que verbera, sem temor, as demasias dos outros; pelo que adotaram a prerrogativa das assembléias inglesas todos os povos cultos" <sup>(24)</sup>.

A prerrogativa da irresponsabilidade ganha amplitude maior quando no entendimento dos doutrinadores ela é tida como irrenunciável. Esta prerrogativa não pertence ao parlamentar, mas à Câmara, pelo que a renúncia, sem autorização do órgão legislativo, enseja penalidade ao renun-

(20) DIAS, José de Aguiar — "Extensão das Imunidades Parlamentares", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Fascículo 567, CXXXI, 1950, pp. 5 a 9.

(21) MIRANDA, Pontes de — *Comentários à Constituição de 1946*, Max Limonad, São Paulo, 2.ª ed., vol. II, 1953, pp. 242-243.

(22) STORY, Joseph — *Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*, Buenos Aires, MDCCCLXXXVIII, tradução e anotação de Nicolas Antonio Calvo, p. 512.

(23) CAVALCANTI, Themistocles — *A Constituição Federal Comentada*, vol. II, p. 35.

(24) MAXIMILIANO, Carlos — *Comentários à Constituição Brasileira*, 4.ª ed., vol. II, p. 48.

ciante. A renúncia aos privilégios é discutível; sendo fundamentais à independência e ao livre funcionamento do órgão legislativo, deve este ser consultado em cada caso de renúncia. Com esse entendimento, RUI BARBOSA acrescenta:

“O privilégio da imunidade é um privilégio a favor do povo, um privilégio a favor da lei, um privilégio a favor da Constituição. Sempre se entendeu assim, desde Blackstone até Brunialti. O privilégio não pertence aos membros da Câmara, mas à Assembléia.”

Esses pronunciamentos levam a conclusões como:

“1º) que o deputado é, civil e criminalmente, irresponsável por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato;

2º) que essa irresponsabilidade é absoluta, definitiva, perpétua e irrenunciável” (25).

Tidas por ANDRÉ HAURIUO como um sistema de proteção contra as medidas de intimidação, surgem no exercício do mandato. A doutrina francesa procura caracterizar esta instituição pelo exame de dois aspectos que servem para configurar a noção:

a) irresponsabilidade como imunidade de fundo, que protege todo deputado contra qualquer ação judiciária que possa dificultar o exercício de suas funções;

b) inviolabilidade acoberta o parlamentar contra as perseguições judiciárias intentadas contra ele pelos atos praticados no exercício de suas funções: “Elle vise, elle aussi, à protéger le parlementaire contre d'éventuelles manoeuvres du pouvoir ou de ses adversaires mais présente des caractères spécifiques: 1) Elle ne s'applique qu'aux poursuites intentées pour des actes étrangers à l'exercice du mandat; en effet, les autres sont déjà couverts par l'irresponsabilité; 2) Elle ne joue qu'à l'égard des poursuites pénales pour crime ou délit, c'est-à-dire, celles qui portent atteinte à l'honorabilité, mais ne concerne pas les poursuites pénales pour contravention ou les poursuites civiles; 3) Elle ne protège le parlementaire que pendant les sessions, ce qui implique que, hors session, il peut être l'objet de toutes poursuites civiles ou pénales avec, toutefois, cette garantie qu'il ne peut être arrêté que sur autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie (sous réserve de cas de flagrant délit, de poursuites déjà autorisées ou de condamnations devenues définitives)” (26).

Do entendimento da própria natureza da imunidade parlamentar, percebe-se que não pode o representante político ser juridicamente impedi-

(25) JOBIM, Danton — “Das Imunidades Parlamentares”, *Revista Forense*, CXXXI, ut., 1950, p. 344; LIMA FILHO, Andrade — *Em Defesa das Imunidades Parlamentares*, Recife, 1951, pp. 26 e 27, 29.

(26) PACTET, Pierre — *Institutions Politiques. Droit Constitutionnel*, Masson et Cie. Editeurs, Paris, 1971, p. 174; HAURIUO, André — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Editions Montchrestien, 1970, 4.ª ed., p. 859; DUVERGER, Maurice — *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1960, p. 590.

do de cumprir os deveres que lhe são transferidos, através da informação, das opiniões ou dos votos (27).

O alcance dessa prerrogativa é que pode gerar interrogações quanto à maneira de ser efetivada. Combate-se, às vezes, sem justificativa as imunidades dos membros do Legislativo, alegando-se ser estranho que no sistema republicano existam "invioláveis". Os que se colocam em posição contrária reconhecem que elas não são incompatíveis com o regime de igualdade. Tal reconhecimento não pode levar a abusos que deterioram o regime democrático. Questão que é discutida é até onde atingem as imunidades. Circunscvem-se elas à pessoa dos congressistas, ou estendem-se também a seus bens e pessoas da família? Ela é pessoal, mesmo que na prática possam ser atingidas por via indireta. Convém que as situações sejam levantadas e decididas, de conformidade com as circunstâncias que levam à diminuição da função que lhes é inerente. Para PONTES DE MIRANDA, nos **Comentários à Constituição Federal de 1946** (vol. II, p. 33), pequena é a extensão das imunidades sobre as pessoas da família, empregados ou propriedades. Sendo pessoal, nada impede que sejam atingidos os co-réus e cúmplices (28).

A configuração do instituto, no que toca a sua natureza, demanda uma definição correta da eficácia dessa prerrogativa, que deve ser entendida em sua ampla garantia, mesmo que sejam toleráveis certos exageros na sua aplicabilidade:

"Inviolabilidade no caso significa irresponsabilidade, e irresponsabilidade ali não pode ser apenas criminal. Se fosse, a segurança do parlamentar seria somente pela metade, e tal não pode ter sido o intuito do legislador constituinte. Dizer que o deputado ou senador é inviolável por suas opiniões é o mesmo que dizer que o deputado ou senador é irresponsável por suas opiniões. Do que fizer no exercício do mandato nada lhe advirá" (29).

Entende-se que, apesar de plena, a irresponsabilidade pelas opiniões, votos e expressão no exercício das funções não se estende aos atos ilícitos, ocorridos fora do exercício das funções. Fora dessas atividades, para RANELLETTI, faltam razões justificadoras das prerrogativas, pelo que deve vigorar o direito comum. Várias dessas manifestações são corolários da liberdade parlamentar, inerentes à própria natureza da imunidade (30).

(27) CAETANO, Marcelo — *Direito Constitucional. Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, Forense, Rio de Janeiro, 1978, p. 181.

(28) LIMA JR., Bruno de Mendonça — "Caráter Pessoal das Imunidades Parlamentares", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 163, Fascículos 631 e 632, jan./fev. 1956, pp. 450 e segs.

(29) PICANÇO, Macário — "Imunidades parlamentares", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 169, Fascículos 643 e 644, jan./fev. 1967, p. 17.

(30) RANELLETTI — *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1.ª ed., 1949, pp. 88 e segs.; VEDEL, Manuel — *Eléments de Droit Constitutionnel*, Paris, 1949, p. 402; BURDEAU, Georges — *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1947, pp. 277 e segs. LIET-VEAUX, Georges — *Droit Constitutionnel*, Paris, 1949, pp. 191 e segs.; PRÉLOT, Marcel — *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris, 1949, pp. 437 e segs.

Comentando os esforços de GÉRARD SOULIER para chegar à verdadeira natureza da inviolabilidade, ROBERT PELLOUX acentua:

“Pour écarter ces objections, M. SOULIER s'est efforcé de définir la véritable nature de l'invulnabilité. Il ne s'agit pas d'un privilège accordé à un individu, c'est-à-dire, d'une entorse à la loi générale, mais d'une protection accordé à l'assemblée en vue d'en assurer le fonctionnement régulier. Il ne s'agit pas de l'exception à un principe, mais d'un principe, et même d'un principe constitutionnel” (31).

Não existe uniformidade no que diz respeito à extensão e conteúdo das imunidades parlamentares, mas não se pode negar que a consagração destas prerrogativas é essencial ao regime democrático.

SEBASTIAN SOLER, ao falar em uma imunidade penal para os membros do Congresso, acentua que a natureza desta prerrogativa é discutível (32).

Entretanto, a sua importância para eficiente funcionamento do Poder Legislativo é essencial, desde que somente através da independência de seus membros é que poderá este órgão cumprir as suas finalidades (33).

Entende-se que as imunidades significam etimologicamente isenção, dispensa, desobrigação. Como escusa de alguns **munus**, encargo, obrigação ou ofício. Estas particularidades levam a questionamentos sobre a natureza das normas sobre imunidades parlamentares:

“Natureza das normas sobre imunidades parlamentares. Direito singular ou Direito comum? É importante saber se as normas sobre imunidades constituem **ius singulare** ou se, ao contrário, são **ius commune**?” (34).

#### 4 — Prerrogativas das Casas Legislativas e de seus membros

É constante a afirmativa de que estas prerrogativas são atributos inerentes ao livre funcionamento do Legislativo. São tributários desse Poder e não prerrogativa individual. Ao amparar o representante, pela função que exerce, como membro do Parlamento, surge relação intrínseca com o Poder ou a Casa do Parlamento de que faz parte o delegado da soberania popular. Constitui fundamento para o exercício livre da representação política:

“Essa concepção de que o privilégio pertence à Câmara e não aos seus membros, considerados individualmente, gera, em

(31) SOULIER, Gérard — *L'Invulnabilité Parlementaire en Droit Français*, cit.

(32) SOLER, Sebastian — *Derecho Penal Argentino*, Tomo I, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, pp. 221 e 224.

(33) FERREIRA, Pinto — *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, cit., Tomo I, pp. 452 e segs.

(34) TORNAGHI, Hélio — *Compêndio de Processo Penal*, José Konfino Editor, 1967, Tomo IV, Rio de Janeiro, p. 1.466.

boa lógica, o axioma de que não é admissível a renúncia à imunidade parlamentar. Não pode o parlamentar renunciar a um direito que não é seu, um direito de que não é titular. A imunidade é integrante do mandato legislativo" (35).

Algumas Constituições admitem a renúncia às imunidades parlamentares, como a do Panamá, de 1946, e da Venezuela, de 1947. A Constituição brasileira de 1891, no art. 20, chegou a permitir a renúncia à imunidade. Admitia que, na oportunidade do exame por parte da Câmara, do pedido de licença para o processo criminal contra deputado ou senador, poderia o acusado optar pelo julgamento imediato.

As prerrogativas parlamentares são definidas com os direitos e poderes peculiares às Assembléias Legislativas, indispensáveis para sua conservação, independência e segurança, tanto no que diz respeito a seus membros individualmente, como ao conjunto do corpo legislativo:

"No se trata de que los legisladores, individual o colectivamente, hayan de adquirir prerrogativas, por el solo hecho de su elección a cargo tan importante, que los ubiquen por encima del resto de sus conciudadanos, pues situación semejante repugnaría abiertamente al principio de la igualdad de todos los habitantes ante la ley, consagrado por el art. 16 de la ley suprema, inherente al sistema republicano de gobierno" (36).

Os regimes políticos modernos partem para definições que apontam as incompatibilidades entre imunidades e privilégios, que também não encontram aceitação nas configurações do Poder Legislativo.

As análises em torno dessas prerrogativas levam, naturalmente, a colocação de questões que devem definir o posicionamento que se assume na determinação das situações em que ficam os órgãos legislativos e os seus membros.

As prerrogativas e garantias interessam às Casas do Congresso e aos seus membros; visam, inicialmente, a assegurar às Câmaras sua plena independência e livre funcionamento, por meio de dois grupos:

"Os privilégios e garantias que pertencem às Câmaras consideradas como coletividade e os que protegem os respectivos componentes individualmente.

O primeiro grupo compreende vários direitos públicos, quais o deliberarem as Câmaras sem interferência exótica, elaborarem o respectivo regimento, tratarem da polícia interna e das adjacências da respectiva sede etc., o que não é o objeto do presente trabalho.

(35) FIGUEIREDO, Argemiro de — "Imunidades Parlamentares", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Serviço de Informação Legislativa, Brasília, n.º 6, junho 1965, p. 14.

(36) QUINTANA, Segundo V. Linares — *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, Parte Especial*, Tomo VIII, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, pp. 336 e 337.

O segundo grupo compreende principalmente as chamadas imunidades parlamentares e a prestação de um subsídio pela atividade parlamentar, pago pelo erário" (37).

A franquia decorrente do exame de atributo essencial à definição das prerrogativas, no que toca ao titular, compreende, preliminarmente:

- a) a liberdade de opinião; e
- b) a inviolabilidade pessoal.

Em livro clássico sobre o Parlamento, MIGUEL ROMERO aponta que razões de caráter político e de aplicação científica, necessárias à vida efetiva do Estado, deram origem a esta instituição, que, apesar de importar em limitação de princípios gerais, está justificada pelos fins a que se propõe. Vê aí não só o fundamento teórico e doutrinário das prerrogativas parlamentares, mas uma comprovação histórica das lutas que consagraram esta garantia. Mesmo que se atente para os aspectos condenáveis, conforme salienta esse autor, que seriam os privilégios parlamentares, sob o ponto de vista da igualdade política, são essenciais ao funcionamento do corpo legislativo, daí as duas categorias sob as quais eles surgem:

a) prerrogativas coletivas, decorrentes da necessária independência do Legislativo, que engloba várias atividades e procedimentos que lhe dão atribuições específicas e necessárias ao seu funcionamento e importância na vida política;

b) prerrogativas pessoais são as que protegem a liberdade individual dos membros do Parlamento (38).

A função parlamentar é garantida pela imunidade, que é disciplinar, no momento em que o membro do Parlamento torna-se sujeito de um **status** particular, como funcionário do Estado, como afirma CROSA, em conclusão que nem sempre pode ser aceita, devido às particularidades da atividade que exerce o legislador: "disciplinare, in quanto il membro de Parlamento sia soggetto a un particolare **status** come funzionario dello Stato" (39).

## 5 — Espécies de imunidades

Uma teoria geral das imunidades poderia levar-nos a exames sobre o instituto da inviolabilidade não como prerrogativas de determinados cidadãos, mas decorrentes de certas funções.

(37) FALCÃO, Alcino Pinto — *Da Imunidade Parlamentar*, ob. cit., pp. 7 e 8.

(38) ROMERO, Miguel — *El Parlamento. Derecho. Jurisprudencia. Historia*, Tomo Primeiro, Félix Lajarrane Editor, Buenos Aires, 1902, pp. 160 a 164.

(39) CROSA, Emilio — *Diritto Costituzionale*, Unione Tipografica — Editrice Torinese, Torino, 1955, 4.ª ed., p. 285.

Não apenas os parlamentares gozam dessas prerrogativas, mas os órgãos de cúpula do Poder Executivo, os magistrados, os diplomatas e as chamadas imunidades legais ou a imunidade judiciária.

LÚCIO BITTENCOURT disserta sobre as “imunidades legais”, fixadas em relação aos crimes contra a honra e que “protegem certos atos, subtraindo-os à incidência da lei penal, ainda quando estes se apresentem com todos os elementos da definição do crime. O fato, embora reúna todos os elementos da tipicidade, deixa de constituir delito pela perda da ilicitude objetiva, a *Rechtswidrigkeit* da ação, indispensável nos crimes contra a honra, como em todos os demais” (40).

A análise de cada uma dessas formas de imunidades demandaria estudo alentado e minucioso, desde que apresenta particularidades em cada uma das espécies.

Restritos à imunidade parlamentar, cuja inviolabilidade justifica-se pela necessidade institucional de que os parlamentares exerçam funções com independência e coragem, reconhecemos, também, que os predicamentos da magistratura são prerrogativas que visam assegurar a independência no desempenho do julgar, tão significativa para as instituições políticas e jurídicas.

Pondera RAUL MACHADO HORTA que imunidades é expressão genérica, comportando dois tipos:

“Existe a imunidade real e material, também denominada de inviolabilidade ou irresponsabilidade, conforme a preferência do sistema constitucional, e a imunidade processual ou formal. Ambas surgiram no singular ordenamento inglês, a princípio se manifestando nas práticas, nos usos, nos precedentes e nos costumes, sujeitas aos eclipses impostos por vontades despóticas, para finalmente receber a consagração de textos que recordam a gradual conquista das liberdades britânicas” (41).

Entende, com razão, que imunidade processual ou a improcessabilidade garante a liberdade pessoal dos representantes do povo, em casos de prisão ou de processo criminal, que depende, para efetivação e prosseguimento, de prévia licença do órgão legislativo ao qual pertence o congressista ou parlamentar, com a possibilidade de licença posterior quando ocorre flagrante de crime inafiançável. No que diz respeito à inviolabilidade, relaciona-se com atos funcionais, excluindo a qualificação criminal.

Enseja-se uma teorização de duas espécies de imunidades:

- a) a material, protetora da liberdade de debates; e
- b) a formal, inviolabilidade pessoal.

(40) BITTENCOURT, C. A. Lúcio — “*Libertas Conviciandi*, A Imunidade do art. 142, n.º I, do Código Penal”, *Revista Forense*, Rio, 1949, p. 11.

(41) HORTA, Raul Machado — *Imunidades Parlamentares*, ob. cit., p. 71.

O exercício dessas prerrogativas pode gerar debates sobre a extensão das mesmas, no que se refere ao período das sessões das Câmaras, o tempo necessário até à locomoção à Casa do Congresso, para início da sessão, o retorno à residência, o alcance das palavras ou debates proferidos:

“No direito norte-americano não podem surgir certas dúvidas que ocorrem em outros, isto é, sobre se as palavras e votos proferidos fora do recinto das sessões, mas numa das comissões, estarão ou não cobertos de indenidade. O critério norte-americano é predominantemente espacial: refere-se a indenidade ao que for dito dentro do edifício. A Câmara interessada é que poderá deliberar a não-publicação, censurar e até expulsar o orador” (42).

Ao examinar as duas categorias de imunidades parlamentares, PEDRO ALEIXO comenta:

“Sob a denominação de imunidades parlamentares, são concedidas aos representantes do povo nas Câmaras certas garantias que impedem a prisão deles ou a instauração de processos contra eles sem prévia licença ou autorização da entidade de que fazem parte, e até mesmo a instauração de qualquer processo. A especificação das imunidades recebe denominações diversas, variáveis no fundo e na forma de país para país. Assim, entre nós, a inviolabilidade assegurada a deputados e senadores no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, é chamada imunidade material, enquanto imunidade processual ou formal é a exigência de licença prévia da Câmara a que pertence o congressista para a prisão ou o processo do mesmo. Entre os franceses, as imunidades compreendem a irresponsabilidade parlamentar e a inviolabilidade parlamentar. Entre os alemães a nossa inviolabilidade ou imunidade material do art. 44 da Constituição Federal corresponde ao termo **indenidade**, enquanto o termo imunidade é reservado para exprimir a imunidade processual ou formal” (43).

As duas espécies de imunidades garantem a irresponsabilidade legal e a inviolabilidade pessoal. Uma vincula-se ao exercício das funções, ao passo que a outra protege o parlamentar dos processos tendenciosos e prisões arbitrárias (44).

## 6 — Extensão

Constitui objeto de preocupações nos estudos sobre o tema a configuração do momento a partir do qual tornam-se os deputados protegidos

(42) FALCÃO, Alcino Pinto — *Da Imunidade Parlamentar*, ob. cit., p. 29.

(43) ALEIXO, Pedro — *Imunidades Parlamentares*, Edição da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, Estudos Sociais e Políticos — 18, 1981, pp. 87 e segs.

(44) FERREIRA, Pinto — *Curso de Direito Constitucional*, Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1964, p. 181.

dos pela prerrogativa: "Son tres los momentos que a este respecto se han sugerido: el de la elección, el de la verificación de poderes y el de la toma de posesión" (45).

Estimar o momento a partir do qual a imunidade acoberta os atos dos parlamentares e ampara a atuação funcional dos mesmos é indagação relevante. A doutrina aceita que ela tem início com a eleição do beneficiário, tendo como finalidade impedir as perseguições imotivadas, que possam alijá-lo do exercício do mandato parlamentar.

A atual Constituição italiana, no art. 68, determina a necessidade de autorização para continuar processo que foi iniciado antes de estar o parlamentar protegido pelo mandato:

"En efecto, si el fundamento tradicional de la inmunidad es el control del Poder Judicial para impedirle influir, por sí o por manipulación del Gobierno, en la composición del Parlamento, destruyendo de esta forma su libertad e independencia, parece indudable que esta influencia podría hacerse tanto durante las sesiones parlamentarias como en la fase preelectoral. Bastaría iniciar procedimientos penales contra los candidatos más significados que se pretenda eliminar" (46).

Discute-se, muitas vezes, o alcance da prerrogativa. Nem sempre é fácil determinar a correta utilização da imunidade, dentro do ambiente que seu fundamento justifica. Apenas a arbitrariedade da perseguição levaria sua aplicação.

A permanência da imunidade durante toda a legislatura ou apenas durante o período das sessões constitui outra preocupação. Para BURDEAU a extensão do alcance da imunidade a toda a legislatura é abusiva, desde que, supondo constante reeleição do parlamentar, este se beneficiaria de total impunidade (47).

As discussões em torno das restrições que devem ser aceitas, no que toca à extensão das imunidades parlamentares, merecem estudos, desde que elas podem acarretar certo desprestígio da representação. A doutrina italiana pretende, através de certa corrente, restringir a prerrogativa, para que não se transforme em privilégio, que pode gerar abusos. Desde que se entenda a imunidade como prerrogativa, e não privilégio, que dignifica o exercício da função legislativa, não devemos partir para uma limitação de seu exercício, apenas para diminuir os abusos. Essas discussões levam a variada bibliografia, que examina os diversos aspectos

(45) CAMPOAMOR, Alfonso Fernández-Miranda — *La Inmunidad Parlamentaria en la Actualidad*, ob. cit., p. 215.

(46) CAMPOAMOR, Alfonso Fernández-Miranda — *La Inmunidad Parlamentaria en la Actualidad*, ob. cit., p. 215; PETRIELLA, Dionisio — *La Constitución de la República Italiana*, Asociación Dante Alighieri, Buenos Aires, 1957, p. 116 e segs.

(47) DRAGO, R. — "L'évolution récente de la notion d'inviolabilité parlementaire", *Revue du Droit Public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1950, p. 403.

e conseqüências do exercício da atividade parlamentar e suas garantias (48).

GIUSEPPE D'EUFEMIA, ao afirmar que os membros do Parlamento não podem ser perseguidos pelas opiniões que expressam e nos votos que proferem no exercício de suas funções, considera-as como as mais antigas garantias concedidas aos deputados, consistindo na irresponsabilidade penal, civil e disciplinar:

"In forza di tale insinducibilità il parlamentare non è responsabile penalmente, nè civilmente, nè disciplinarmente se sia soggetto ad un particolare stato come funzionario dello stato, per le manifestazioni di opinioni e di voti, sia scritti che verbali, compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari" (49).

No exercício do mandato parlamentar, o tema da responsabilidade política tem sido examinado por publicistas italianos, que salientam as dificuldades teóricas e práticas da matéria. BISCARETTI DI RUFFIA coloca em confronto o princípio da permanente responsabilidade política dos membros das assembléias parlamentares, com a tradicional afirmativa da irresponsabilidade política durante todo o período de exercício ou função parlamentar:

"Ed il tradizionale opposto principio dell'irresponsabilità politica durante tutto il periodo di esercizio delle funzioni parlamentari e del successivo giudizio, allo scadere del mandato, sull'attività complessiva svolta durante il medesimo ad opera di quegli stessi cittadini che hanno compiuto la precedente elezione, sembra tuttora essere quello che offre maggiori garanzie pratiche di buon funzionamento. Ocorre, infatti, sempre guardarsi, nell'ambito del funzionamento politico degli Stati, dal compiere ardite e suggestive innovazioni, che, dirette ad eliminare taluni difetti di scarsa entità, sogliono poi spesso produrre, da un altro lato, ben più gravi e impreveduti danni al delicato organismo statale!" (50)

A extensão do exercício dessa prerrogativa está vinculada, também, ao regime político que lhe consagra. Apesar de tradicionalmente ser re-

(48) ORLANDO — "Immunità parlamentari ed organi sovrani", *Diritto Pubblico Generale*, 1954, p. 474; CROSA, Emilio — "La immunità parlamentare e giudizio de interdizione", *Riv. Dir. Priv.*, 1934, p. 34; CAPALAZZA — "Immunità parlamentare ed autorizzazione a procedere", *Pol. Parl.*, 1954, p. 7; CAPALAZZA — "Contra un tentativo di limitazione delle prerogative funzionali del Parlamento", *Montecitorio*, n.º 4, 1951, p. 7; CIACCIO — "L'autorizzazione a procedere contra il parlamentare rieletto", *Giur. Ital.*, II, 1954, p. 81; ELIA — "Parlamentari rieletti ed autorizzazioni a procedere concesse nella prima legislazione", *Foro Ital.*, II, 1954, p. 210; ZANTI — "Le Immunità Parlamentari e la Legislazione Penale Vigente", Cremona, 1950; PANUAIN e GULLO — "Limiti delle immunità parlamentari", *Arch. penale*, II, 1954, p. 556; COLACE — "L'arresto dei membri del Parlamento nella flagranza di un delitto", *Giust. Penale*, III, 1950, p. 503; LOJACONO — "Le prerogative dei membri del Parlamento", Milano, 1954; RESCIGNO, P. — "Immunità e privilegio", *Riv. Dir. Civ.*, 1901, p. 415; MICELI, V. — "Le immunità parlam.", in *Enciclop. Giur.*, 1898.

(49) D'EUFEMIA, Giuseppe — *Elementi di Diritto Costituzionale*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1952, 3.ª ed., p. 156.

(50) RUFFIA, Paolo Biscaretti Di — *Diritto Costituzionale (Lo Stato Democratico Moderno)*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1949, vol. I, p. 411.

conhecida como garantia para os parlamentares, bem como do órgão constitucional de que são institucionalmente considerados como membros, pode o assunto ser objeto de questionamentos quanto a sua extensão. Mesmo que se considere como o exercício de ampla liberdade e independência na sua função soberana, em um Estado de Direito, entende FERRUCCIO PERGOLESÍ que não pode ser absoluta, sendo sempre limitada pela Constituição e pela lei:

"Anche ai parlamentari è riferibile il principio generale, in virtù del quale "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore" (art. 54 e pv. cost.); il dovere quindi di partecipare all'attività parlamentare con tutta la correttezza corrisponde alla elevatezza massima della titolarità di un organo costituzionale con un senso di responsabilità morale tanto più affinato quanto maggiore sia la irresponsabilità, nell'ipotesi dell'art. cit., sia politica, sia giuridica" (51).

A improcessabilidade não veda a ação penal:

"O ato praticado, no seu domínio, é estranho ao exercício do mandato. Por isso, a regra constitucional reclama o conhecimento do fato pela Câmara respectiva, para deliberar sobre a suspensão da imunidade processual, deferindo a licença para prisão ou processo criminal. Enquanto a inviolabilidade, no Direito Constitucional brasileiro, é duradoura no tempo, pois a proteção aos votos, opiniões e palavras, manifestadas no exercício do mandato, não se extingue no tempo, apesar da extinção do próprio mandato, a improcessabilidade é temporária, com início e fim prefixados no texto constitucional" (52).

A imunidade parlamentar material, ao isentar de pena os deputados e senadores, pela ocorrência de delitos de opinião, tem eficácia temporal absoluta, que impede o restabelecimento da punibilidade, após o exercício do mandato:

"A inviolabilidade é total. As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato" (53).

No que toca à duração das imunidades, algumas legislações dão-lhe maior amplitude. Outras não as concedem de maneira longa. No que toca à imunidade processual, ela existe para o tempo necessário ao comparecimento às Câmaras. Na Inglaterra o privilégio do "freedom from arrest" limita-se às sessões. Na maioria dos Estados, a imunidade que protege o deputado da prisão e o processo daí decorrente perdura o tempo hábil para o mandatário ir ao Congresso, assistir às reuniões e regressar ao domicílio; com consagração do princípio: **eundo, morando et exinde redeundo**.

(51) PERGOLESÍ, Ferruccio — *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova, 1968, vol. 1, pp. 495 e 496.

(52) HORTA, Raul Machado — *Imunidades Parlamentares*, ob. cit., pp. 71 e 72.

(53) HORTA, Raul Machado — *Imunidades Parlamentares*, ob. cit., p. 73.

Para CLAUDIO SOUTO a irresponsabilidade abrange as diligências penais, como as diligências civis em perdas e danos, mas restritas aos atos praticados no exercício das funções de parlamentar <sup>(54)</sup>.

A amplitude destas garantias não é assunto pacífico, desde que existem doutrinadores que não admitem uma conceituação extensa, que permite a má utilização das prerrogativas <sup>(55)</sup>.

Vistas como imprescindíveis ao desempenho correto do mandato, reconhece-se que durante certo período tinham um campo de aplicação bem amplo:

“Nos séculos XVII e XVIII, verificaram-se grandes abusos em nome do privilégio parlamentar. Estendiam os membros das Câmaras sua proteção a criminosos que nada tinham a ver com o Parlamento, deslocando-os da jurisdição normal para a parlamentar, por se tratar de servidores de um lorde ou de um comum. Tamanha era a extensão que se dava às imunidades que caçar ou pescar em terras de um membro do Parlamento, roubar madeira em seus domínios, tocar, finalmente, em qualquer dos seus bens, era considerado “breach of privilege” <sup>(56)</sup>.

No Brasil várias são as críticas, em certa época de nossa evolução política, das deturpações dos preceitos constitucionais referentes às imunidades. Mas a defesa deste instituto, essencial ao processo democrático, não pode pactuar-se com os abusos ou sua má utilização, que viria ferir princípios essenciais de um regime que consagra as liberdades públicas, sem que ocorra qualquer contrariedade ao dogma republicano da igualdade de direitos.

As imunidades, conforme é ponto aceito, na doutrina constitucional e na jurisprudência, acobertam os membros do Parlamento mesmo durante a decretação do estado de sítio <sup>(57)</sup>.

As imunidades foram fixadas por motivos políticos, com objetivo de tutelar interesses públicos; trata-se de uma prerrogativa de coletividade independente e vigilante <sup>(58)</sup>.

## 7 — As Imunidades no Direito brasileiro

A leitura dos textos constitucionais torna-se necessária para compreensão e definição desse instituto em nosso Direito.

(54) SOUTO, Claudio — *As Imunidades Parlamentares*, Imprensa Universitária, Recife, 1962, p. 12.

(55) SOUZA, José Barcelos de — *Teoria e Prática da Ação Penal*, Edição Saraiva, 1979, p. 23.

(56) JOBIM, Danton — “Imunidades parlamentares”, *ob. cit.*, pp. 343 e segs.

(57) MENDONÇA, Meroveu de — “Imunidades Parlamentares”, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 158, Fascículos 621 e 622, março/abril 1955, pág. 443; MENDONÇA, Carvalho de — *O Direito*, vol. 86, p. 456; RODRIGUES, Rogério Costa — “Imunidades Parlamentares”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Serviço de Informação Legislativa, Brasília, n.º 6, junho 1965, p. 182.

(58) ABREU, Waldyr de — “A Ação Policial em face das Imunidades Parlamentares”, *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, março/junho 1950, n.ºs 33 e 34, p. 55.

A Constituição de março de 1824 assim tratou o assunto, nos arts. 26 e 27:

“Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções.”

No art. 27, temos:

“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.”

A Constituição republicana de 1891, além de consagrar ambas as espécies de imunidade, nos arts. 19 e 20, ampliou o dispositivo anterior, pois, além de opiniões, acrescenta:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.”

Mostra AURELINO LEAL que:

“As disposições primitivas (Projeto do Governo Provisório, decs. de 22 de junho e 914-A, de 23 de outubro de 1890) diziam que “os Deputados e Senadores não podiam ser presos nem processados criminalmente” sem prévia licença da Câmara a que pertencessem, salvo o caso de flagrante delito. Nesta hipótese, o processo iria até à pronúncia, exclusive, devendo o juiz processante remeter os autos à Câmara ou ao Senado para conhecer da acusação. A Comissão dos 21 alargou o círculo da imunidade, prescrevendo: “Os Deputados e Senadores, desde que tiverem recebido o diploma até à nova eleição, não poderão ser presos, salvo caso de flagrância em crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença de sua Câmara” (59).

O preceito constitucional de 1934, através dos arts. 31 (imunidade material) e 32 (imunidade formal), determinava:

“Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato.”

A Constituição de 1937, apesar das previsões dos arts. 42 e 43, as definiu com maiores restrições. Não encontraram aplicabilidade, em decorrência da dissolução dos partidos e a não instalação do Congresso.

Refletindo os anseios de democratização, a Constituição de 1946 consagrou a imunidade material no art. 44 e a imunidade formal no art. 45. No que se refere ao primeiro texto, temos:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos.”

Consagrou-se, ainda, no texto constitucional, que a imunidade acompanhava o mandato do parlamentar:

“Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não po-

(59) LEAL, Aurelino — *Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Rio de Janeiro, 1925, pp. 292 e seqs.

derão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.”

No texto de 1967 as imunidades parlamentares surgem no art. 34 e § 1º

O artigo e seu parágrafo primeiro têm a mesma redação dos arts. 44 e 45 da Constituição de 1946.

Acrescido de um segundo parágrafo, o texto constitucional restringiu a possibilidade de atuação do Legislativo quando determinou:

“Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em ordem do dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorrer deliberação.”

O art. 151 da Constituição de 1967 atinge as imunidades parlamentares, ao criar sanção pelo abuso dos direitos individuais e dos direitos políticos, através de fatos típicos que motivam a suspensão dos direitos acima invocados:

a) abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior, para atentar contra o regime democrático;

b) abusar dos direitos individuais consagrados para a prática da corrupção;

c) abusar dos direitos políticos para atentar contra o regime democrático;

d) abusar dos direitos políticos, através da prática da corrupção.

Em 1968, no episódio de MÂRCIO MOREIRA ALVES, ocorreu a aplicação deste preceito, em decorrência de discurso pronunciado no “Pequeno Expediente”.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, consagrou o instituto no art. 32 e seus parágrafos. As modificações mais sensíveis foram determinadas pelas exceções impostas às imunidades parlamentares, no que diz respeito aos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional. As imunidades deixaram de ser consagradas desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte. Ocorreu o desaparecimento da licença prévia e a prerrogativa da Câmara em conceder licença para o processo de formação de culpa ou autorizar a prisão de seus membros.

A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, deu nova redação ao art. 32 e seus parágrafos:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional.”

Restabeleceu a imunidade a partir da expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte (§ 1º, art. 32). Tem merecido críticas o § 5º, que determina:

“Nos crimes contra a segurança nacional, cujo processo independe de licença da respectiva Câmara, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e atenta a gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.”

Convém salientar, também, que o § 2º, à sua maneira, instaura certa pressão sobre a Câmara, quando determina que o não pronunciamento sobre o pedido de licença, no prazo de quarenta dias, o silêncio valerá como concedida a medida.

Este assunto envolve novas discussões quando se fala nas prerrogativas do Poder Legislativo, devido a proposta de Emenda à Constituição, apresentada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, em abril de 1980, que mereceu a seguinte justificação, no que toca ao artigo 32 (\*):

“Entre as valiosas contribuições recebidas do Presidente do Senado Federal, a do irrestrito restabelecimento da inviolabilidade dos parlamentares é das mais felizes.

A independência do Poder Legislativo, bem como a de seus membros, e a segurança nacional são bens sociais que o Direito deve tutelar. Não são incompatíveis, nem tampouco excludentes.

A inviolabilidade parlamentar consiste na inimputabilidade penal de opiniões, palavras e votos vinculados ao exercício do mandato; não podem configurar crime. Qualquer cidadão, como qualquer parlamentar, responde, porém, por quaisquer outros atos que a lei defina como criminalmente imputáveis.

Se a conduta de um membro do Poder Legislativo constituir ofensa à segurança nacional, punível, portanto, por lei geral ou especial, obedecer-se-á ao que dispõe a Constituição quanto ao processo; e a faculdade do § 5º do art. 32 poderá ser exercida pelo Supremo Tribunal Federal” (60).

A redação proposta pela Emenda, no que diz ao art. 32, suprime a parte final e volta a ter a redação antiga:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.”

Também o parágrafo seguinte torna-se mais amplo na Emenda em questão, desde que está assim redigido:

“Se a Câmara respectiva não se pronunciar dentro de 40 (quarenta) dias a contar do seu recebimento, o pedido será in-

(\*) A Proposta de Emenda à Constituição n.º 56/80.

(60) Textos & Documentos, Ano II, n.º 4, abril de 1980, p. 9.

cluído na ordem do dia, imediatamente após os projetos de lei, os decretos-leis e os vetos com prazos igualmente vencidos, ficando sobrestadas, até a votação do mesmo, todas as demais matérias.”

Ainda o parágrafo quinto da proposta que modifica a redação fixada pelo texto constitucional vigente tem outra aparência:

“Nos crimes contra a segurança nacional, e ressalvado o disposto no **caput** deste artigo, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia, e atento à gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.”

Tanto o texto constitucional vigente quanto a redação da proposta de emenda vêm merecendo severas críticas, sendo que certos pronunciamentos apontam colisão com o art. 6º da Constituição Federal, que determina:

“São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A proposta de Emenda não menciona qualquer alteração do art. 154 e seu parágrafo único, que também estabelecem restrições às imunidades parlamentares.

Diversos estudos vêm apontando falhas no atual sistema de imunidades parlamentares, decorrente da legislação vigente.

O art. 32, **caput**, da Constituição Federal, ao conceder aos Senadores e Deputados inviolabilidade no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional, estipula causa funcional de isenção de pena. Pelo que o crime subsiste com seus requisitos de tipicidade e da antijuridicidade.

Apesar de culpável, a punibilidade é afastada, para que se torne possível aos parlamentares o exercício livre de suas funções, liberado de pressões decorrentes dos demais poderes do Estado.

A luta parlamentar deve ocorrer em ambiente que permita as paixões acesas, através de maiores oportunidades de manifestações decorrentes de clima contagiado, muitas vezes, pela largueza de sentimentos e de linguagem. HELENO CLAUDIO FRAGOSO entende:

“É difícil distinguir entre a crítica áspera e violenta e a ofensa punível, em face da necessidade de assegurar, numa sociedade aberta e democrática, o livre desenvolvimento do debate em relação aos administradores da coisa pública” (61).

## 8 — Licença

No levantamento de dados essenciais à configuração da imunidade parlamentar, a licença constitui um dos pontos essenciais que integram o processamento legal do instituto. Dentre as discussões surge aquela

(61) FRAGOSO, Heleno Cláudio — *Jurisprudência Criminal*, Borsoli, Rio de Janeiro, 1973, II/349, n.º 327.

que procura esclarecer a quem cabe formular o pedido de licença para o processo (62). Nem sempre as Constituições definem a autoridade que deve dar início à parte processual, tendo em vista que são várias as hipóteses:

"Em manifestações mais recentes do Direito Parlamentar brasileiro, na vigência da Constituição Federal de 1946, vem-se registrando dissídio doutrinário a respeito da autoridade que dispõe de competência para solicitar licença autorizadora da prisão ou do processo criminal de membro do Poder Legislativo" (63).

Na exposição sobre o tema, PEDRO ALEIXO admitiu desta maneira o processamento do assunto:

"... tendo em vista precedentes parlamentares e fundamentos extraídos do sistema jurídico brasileiro, no parecer já citado, sustenta que a Câmara não deve deixar de conhecer pedido para processar congressista quando formulado: **a)** pelo Ministério Público, nos crimes de ação pública; **b)** pelo ofendido ou por quem tenha qualidade para representá-lo ou sucedê-lo, na ação privada; **c)** pela autoridade policial, no caso de prisão ou flagrante por crime inafiançável; **d)** por qualquer dos órgãos do Poder Judiciário, competente para o processo ou para o prosseguimento deste" (Cf. **Diário do Congresso Nacional — Seção I — de 28 de outubro de 1959, p. 7.819**) (64).

Ocorrendo a licença, o Deputado fica sujeito às regras do direito comum:

"Mas, para atalhar qualquer compreensão exorbitante, com possível lesão ao próprio instituto da imunidade, o Direito Parlamentar firmou a regra da especialização da licença, segundo a qual a autorização para processar é válida para a incriminação que motivou o pedido de licença, ou ainda para imputação conexa fundada na identidade dos fatos submetidos ao conhecimento do órgão legislativo. Se a instrução revelar fatos novos, susceptíveis de qualificação criminal diversa, sem conexão com os fatos originariamente descritos no pedido de licença; se for necessário incriminar o parlamentar com fundamentos nos fatos novos, que atraem qualificação criminal típica, impõe-se o encaminhamento de novo pedido de autorização ao órgão legislativo" (65).

Contida no § 1º do artigo 32 da Constituição Federal, a imunidade parlamentar processual ou formal propicia que Deputados e Senadores, no que toca a delitos não atingidos pela imunidade material ou penal, não podem ser presos, a não ser em flagrante de crime inafiançável.

(62) FALCÃO, Alcino Pinto — **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, vol. 25, p. 280.

(63) HORTA, Raul Machado — **Imunidades Parlamentares**, ob. cit., pp. 81/82.

(64) HORTA, Raul Machado — **Imunidades Parlamentares**, ob. cit., p. 85.

(65) HORTA, Raul Machado — **Imunidades Parlamentares**, ob. cit., pp. 85/88.

No exame do desenvolvimento das formalidades previstas, a licença constitui condição de prosseguibilidade da ação penal, mas não de procedibilidade:

“Se fosse simplesmente condição de procedibilidade, não poderia ser iniciada a ação penal mediante oferecimento de denúncia ou queixa. O processo penal, entretanto, pode ter início por intermédio daquelas peças, ficando condicionado seu recebimento à licença da respectiva Casa Legislativa. Assim, não está impedida a autoridade policial de proceder ao inquérito, ainda que não se trate de flagrante. Proposta a ação penal, todas as suas peças devem ser remetidas à Casa do Congresso a que pertença o parlamentar para instruir o procedimento do pedido de licença.

Se no prazo de quarenta dias, a contar do recebimento do pedido, a Câmara, ou o Senado, não deliberou sobre o assunto, ter-se-á como concedida a licença (CF, art. 32, § 2º). No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos do inquérito policial devem ser remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa” (§ 3º) (66).

A suspensão da imunidade parlamentar, tendo em vista os critérios do Direito Parlamentar, merece referências como:

“A improcessualidade não subtrai o parlamentar à iniciativa do direito punitivo. Antes que tal ocorra, ou para que assim possa ocorrer, o pedido de licença prévia converte o órgão legislativo em instância de cognição do fato imputado ao representante. A decisão legislativa, nos casos de improcessabilidade, não está submetida a regras fixas e apriorísticas. Já se notou que os numerosos precedentes da prática parlamentar não conduzem, na verdade, à formulação de regra segura e invariável sobre os critérios que devem determinar a concessão e a denegação da prévia licença. O critério não é normativo, mas político, dentro da discricionariedade das razões de conveniência e de oportunidade. A camaradagem parlamentar, a que se referiu VEDEL, influi na apreciação dos casos concretos” (67).

Pelo que foi dito, nos processos criminais contra parlamentares, o texto constitucional encarece a necessidade de licença. Em trabalho sobre o assunto, GERALDO ATALIBA pergunta qual a razão desse dispositivo.

O pronunciamento da Casa Legislativa, ao opinar pela concessão ou não, não indaga sobre o julgamento técnico-judiciário, mas decide se o ato questionado, praticado por um membro seu e, inerente à função, se dela decorre ou por ela é implicado, é ato privado, desvinculado, desligado do **munus** parlamentar, não merece cobertura do Poder Legislativo.

(66) JESUS, Damásio E. de — “Imunidade Parlamentar” — 3, *O Estado de S. Paulo*, 20 de julho de 1980, p. 49.

(67) HORTA, Raul Machado — *Imunidades Parlamentares*, ob. cit., p. 77.

Tal manifestação, implicitamente, define se aquele ato concreto foi praticado como extensão ou com uma implicação do exercício da função parlamentar ou não. A exclusiva atuação do Congresso Nacional é essencial. Após este pronunciamento, que pode ser expresso ou tácito, é que o Judiciário irá instaurar sua jurisdição, para apreciar o caso concreto.

A decisão do Congresso Nacional, ao conceder ou não a licença para o processo criminal de seus membros, é soberana.

A licença tem a finalidade de permitir que um órgão político decida uma questão preliminar, embora vinculada ao mérito, antes que o Poder Judiciário se dedique à apreciação do mérito:

“A licença é concedida pelo Congresso, no caso de este reconhecer que a manifestação do parlamentar foi feita numa questão pessoal, privada, particular.

Concedendo a licença, o Congresso se desvincula daquele ato e proclama a não-inerência do ato ao exercício da função parlamentar.

Desta forma, a Constituição entrega ao próprio Congresso a avaliação da eventual inerência entre o ato inquinado e o exercício da função parlamentar.

Ao conceder a licença, a Casa Legislativa desliga a instituição do agente, ou melhor, do ato daquele agente, e decide, proclama que o parlamentar não agiu como tal, naquele caso.

Se pode haver dúvida quanto à configuração do crime — exatamente em função de certas peculiaridades de difícil apreciação por um órgão técnico, como o Judiciário —, o Congresso a dirimirá.

A possível discutibilidade da caracterização de um determinado pronunciamento — no sentido de configurá-lo ou não como crime contra a honra —, desde que envolva, ou esteja próximo do exercício da função parlamentar, impõe que a apreciação deste ato seja feita com critérios menos técnicos e mais políticos” (18).

A licença é parte fundamental a integrar o instituto das imunidades parlamentares, desde que a sua utilização poderá resguardar os parlamentares de investidas que contrariem os princípios básicos da representação e do exercício do mandato parlamentar.

No momento em que são discutidas as prerrogativas do Legislativo, convém atentarmos para a plenitude que deve acobertar este instituto, para que o Poder Legislativo não encontre empecilho para uma manifestação livre e democrática.

A não-aceitação da imunidade parlamentar absoluta, que nunca existiu nos regimes mais liberais brasileiros, não deve impedir que se restaure a imunidade plena, tão necessária aos regimes democráticos.

(68) ATALIBA, Geraldo — “A Inviolabilidade dos Parlamentares”, *O Estado de S. Paulo*, 3 de abril, 1979, p. 31; *idem*, “Inviolabilidade dos Parlamentares”, *Revista de Direito Público*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, n.ºs 47-48, julho/dezembro 1978, p. 75.

No momento em que a restauração das prerrogativas do Legislativo é tão proclamada, tratando-se de instrumento fundamental para os sistemas democráticos, convém que a configuração constitucional das imunidades parlamentares assuma a plenitude do exercício do mandato parlamentar.

## 9 — As imunidades dos Deputados estaduais e Vereadores

Tema que é objeto de interrogações, no que toca ao assunto ora examinado, é a indagação sobre a extensão das imunidades parlamentares aos Deputados estaduais. Terá competência o Legislativo estadual para conferir aos seus membros as prerrogativas da irresponsabilidade e da inviolabilidade que são asseguradas aos componentes do Congresso Nacional?

A jurisprudência tem entendido que esta prerrogativa dos parlamentares constitui princípio primordial, implícito nas Constituições e extensivo às Assembléias estaduais.

Como excludente de criminalidade, trata-se de direito material. Sendo este da competência privativa da União, aos Estados-Membros falece competência para legislar sobre o assunto. Nesse caso, a prerrogativa aplicável aos Deputados estaduais não poderia prevalecer na ausência de lei federal que a reconheça. O assunto está ligado ao sistema federativo definido constitucionalmente. No caso dos Estados Unidos, onde assiste competência aos Estados-Membros para legislar sobre direito material e formal, o entendimento é outro:

“Por outro lado, sobre não haver lei federal, que autorize estender ao Legislativo estadual as prerrogativas dos arts. 44 e 45 da Constituição, não é possível ampliá-las com base na analogia, ou paridade. Como normas de exceção, importando chocante derrogação ao direito comum e ao princípio fundamental da igualdade perante a lei, o mais elementar senso jurídico aconselha minimizá-las; devem, assim, circunscrever-se aos termos estritos do texto, já que se não preferiu extirpá-las, como excrescência daninha, do corpo da Constituição” (69).

A questão da titularidade da imunidade parlamentar, no que se refere ao Estado federal, chegou a gerar questão da constitucionalidade das Cartas Políticas estaduais que conferiram a prerrogativa aos seus Deputados. A aceitação dessas prerrogativas aos membros do Legislativo estadual decorre, assim, da própria forma consagrada através do Estado federativo (70).

No Brasil, o Ato Adicional, ao substituir os antigos Conselhos Gerais pelas Assembléias Legislativas Provinciais, deu, em seu art. 21, aos mem-

(69) NÓBREGA, J. Flóscolo da — “As imunidades parlamentares e as Constituições estaduais”, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. CXV, Fascículo 535, janeiro, 1948, p. 35.

(70) ABREU, Valdir de — “Ainda as Imunidades Parlamentares”, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 178, fascículos 681 e 682, julho/agosto 1958, p. 469.

bros dos novos organismos regionais a prerrogativa da inviolabilidade. A Lei Constitucional de 12 de agosto de 1834 não manteve a mesma orientação.

Com a República, transformadas as Províncias em Estados autônomos, as imunidades parlamentares foram asseguradas pelo art. 20 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Com a Constituição de 1934, o regime de imunidade estendeu-se expressamente ao suplente imediato do Deputado em exercício <sup>(71)</sup>.

Quando havia silêncio das Constituições federais, aceitou-se a possibilidade de os Deputados estaduais gozarem de imunidades parlamentares, sendo que a mais alta Corte de Justiça resolveu a pendência em favor dos Deputados estaduais.

Mostra RAUL MACHADO HORTA como as imunidades são tratadas no Direito brasileiro:

“As Constituições dos Estados-Membros, desde o período inaugural da República Federal, vêm consagrando as imunidades que protegem o exercício do mandato legislativo estadual. Assim procederam, no federalismo constitucional de 1891, as Constituições da Bahia, de 2 de julho de 1891 (arts. 13 e 14), do Rio de Janeiro, de 9 de abril de 1892 (arts. 13 e 14), de São Paulo, de 14 de julho de 1891 (arts. 9 e 10), do Paraná, de 4 de junho de 1891 (arts. 21 e 22), de Santa Catarina, de 25 de maio de 1910 (arts. 20 e 21), de Minas Gerais, de 15 de junho de 1891 (arts. 16 e 17), de Goiás, de 1º de junho de 1891 (arts. 59 e 60), de Mato Grosso, (art. 10. parágrafos 1º, 2º e 3º), entre outras, reproduzindo, de modo geral, a técnica adotada na Constituição Federal para consagração normativa das imunidades. O instituto ingressou no domínio da autonomia constitucional do Estado-Membro, mediante decisão de seu constituinte originário. E para caracterizar esse tratamento autônomo, alguns Estados não se limitaram a reproduzir ou a imitar, no seu ordenamento constitucional, o dispositivo-padrão da Constituição Federal” <sup>(72)</sup>.

Com a consagração da autonomia constitucional do Estado-Membro, conforme afirma RAUL MACHADO HORTA, o constituinte estadual, na organização do Poder Legislativo, adotou o princípio das imunidades dos Deputados estaduais. No mesmo sentido, “o reconhecimento das imunidades aos Deputados estaduais não ficou no domínio do Poder Constituinte estadual. O Supremo Tribunal Federal, intérprete conclusivo da Constituição Federal, expressamente reconheceu a legitimidade constitucional daquelas imunidades. Não há divergência jurisprudencial que possa subsistir após a palavra oracular do Tribunal da Federação” <sup>(73)</sup>.

(71) QUEIROZ, João José de — “Imunidades Parlamentares e os Suplentes de Deputados Estaduais”, *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, Ano XII, n.º 49, março, 1954, pp. 1 e segs.

(72) HORTA, Raul Machado — *Imunidades Parlamentares do Deputado Estadual*, Imprensa Oficial, 1967, p. 29.

(73) HORTA, Raul Machado — *Imunidades Parlamentares do Deputado Estadual*, *ob. cit.*, p. 32.

BARBOSA LIMA SOBRINHO reconhece que o problema da extensão das imunidades no setor estadual ou provincial é comum a todas as organizações federais. Ainda na análise do tema acrescenta:

“As imunidades parlamentares, concedidas aos deputados estaduais, são, pois, condições essenciais para o preavalecimento, na esfera estadual, do princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes. A lição de EUGÈNE PIERRE continua a ser oportuna e esclarecedora:

“A inviolabilidade, que abriga os membros das Câmaras, não é um privilégio admitido em proveito de uma categoria de indivíduos: é uma medida de ordem pública, instituída para colocar o Poder Legislativo fora do alcance das investidas do Poder Executivo” (74).

No Direito Constitucional Comparado, a Constituição de 1858 da Venezuela estabeleceu as imunidades provinciais com a mesma amplitude que lhe foi deferida pela Constituição de Weimar. O art. 132 da Constituição venezuelana de 1858 dizia:

“Os Deputados provinciais não são responsáveis por seus discursos e opiniões manifestadas na Câmara e gozam de imunidade na mesma extensão dos membros do Congresso” (75).

No Brasil, de acordo com o art. 200 da Constituição Federal, as disposições dela constantes ficam incorporadas, no que couber, ao Direito Constitucional legislado nos Estados. Desde a promulgação os preceitos da Constituição Federal estão incorporados à Constituição de cada Estado.

Os dispositivos das Constituições estaduais, no que toca às imunidades parlamentares, têm a natureza de normas autônomas, procedentes da decisão do constituinte estadual, naquilo que a Constituição lhe reservou. Impõem estas normas, no plano legislativo estadual, expressa norma de recepção do direito federal. Na corporação estadual a imunidade existe por ser da essência de sistema federativo. A imunidade está restrita ao âmbito estadual, isto é, aos seus limites territoriais.

No que diz respeito aos Vereadores, aceita-se que, mesmo não lhes sendo deferida a imunidade, deve-se assegurar aos mesmos a exclusão de penas por ofensas ocorridas no exercício do mandato, por opiniões, palavras e votos.

Através de manifestação do próprio Supremo Tribunal Federal, reconhece-se que os Vereadores não são garantidos em suas atividades pelas prerrogativas inerentes ao instituto das imunidades (76).

(74) SOBRINHO, Barbosa Lima — *As Imunidades dos Deputados Estaduais*, Estudos Sociais e Políticos, 27, Edição da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966, p. 101.

(75) PRIETO, F. Luiz B. — *Sufragio y Democracia*, Caracas, 1971, pp. 145 a 147.

(76) BISPO, Luiz — “Imunidades Parlamentares”, *Revista da Faculdade de Direito de Sergipe*, Aracaju, 1955, n.º 3, pp. 270 e segs.

Entretanto, a opinião predominante pode ser recolhida neste texto:

“É inconstitucional a pretensão de se dar aos vereadores as imunidades parlamentares dos membros do Congresso e das Assembléias Legislativas” (77).

Entende-se que o Município não dispõe de poderes no sentido constitucional da soberania nacional. Realiza função de caráter executivo e legislativo com o objetivo de efetivar a administração local.

A Câmara dos Vereadores não é tida como um poder legislativo como são considerados o federal e o estadual. Reconhece-se nela um órgão de administração local, sendo que seus membros não têm as mesmas prerrogativas dos membros do Congresso ou das Assembléias estaduais. A doutrina entende que os Vereadores não podem gozar das imunidades parlamentares, porque a Constituição não os favorece com esta franquia. Por ser matéria do corpo de uma Constituição, a lei ordinária não poderá estendê-la aos Vereadores. Para HELY LOPES MEIRELLES, em **Direito Municipal Brasileiro**:

“Conquanto insistentemente reclamado pelos Vereadores, não nos parece necessário esse privilégio para o desempenho do mandato legislativo no âmbito municipal, visto que a imunidade parlamentar destina-se a preservar os legisladores contra eventual prepotência dos outros Poderes do Estado. Ora, a Câmara Municipal não é poder do Estado, e por isso não pode sujeitar às suas deliberações a Polícia e a Justiça estaduais. Além disso, os Vereadores já dispõem de inviolabilidade para o desempenho do mandato e podem utilizar-se do **habeas corpus** e do **mandado de segurança** para impedir coações pessoais ou violação de seus direitos individuais, partidos de qualquer poder ou autoridade” (pp. 121-122).

No entender de BARBOSA LIMA SOBRINHO, a respeito da aplicabilidade das prerrogativas aos Vereadores, convém destacar:

“Na verdade, há uma grande resistência para reconhecer imunidades parlamentares aos Vereadores municipais. Não é que se tenha em pequena conta o Município, mas há Municípios grandes, com uma Câmara funcionando quase sem interrupção e uma grande autoridade, e há pequenos Municípios, com uma Câmara que se reúne de tempos em tempos, para um trabalho irregular. Multiplicar as imunidades por milhares e milhares de Vereadores, considerando a essência de privilégio que as caracteriza, é realmente o que assusta os intérpretes e os leva a uma decisão restritiva, mesmo quando figuram, como CASTRO NUNES, entre os apóstolos do municipalismo no Brasil” (78).

Apesar das ponderações que surgem sobre as imunidades dos Vereadores, convém salientar que o exercício de suas atividades pode ser impedido pelo poder executivo local, que poderá utilizar de força e pressões contra o livre exercício do mandato.

(77) MENDES, Raul Armando — “Imunidades Parlamentares de Vereadores”, *Revista de Direito Público*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 4, abril/junho 1968, p. 118.

(78) SOBRINHO, Barbosa Lima — *As Imunidades dos Deputados Estaduais*, ob. cit., p. 141.