

Imunidades parlamentares

HOSAH RUSSOMANO

Professora Titular de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (RS) e da Escola Osvaldo Vergara de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais (Porto Alegre)

1. *Noções gerais*

Desde largos tempos, vem sendo reconhecida a necessidade de escudarem-se os integrantes do Poder Legislativo com específicas prerrogativas funcionais. Estas, ao invés de simbolizarem privilégios de caráter individual — o que contrariaria o princípio da isonomia, quebrando a moldura democrática —, traduzem garantias inerentes ao órgão legiferante em si.

Em que pese, pois, às modificações que se têm imprimido às mesmas, devem ser valorizadas e situadas em nível alto. Ou neste nível *re*-valorizadas e *re*-situadas devem ser.

Assim o demandam seus próprios objetivos: adensar e garantir a independência das Assembléias políticas ⁽¹⁾.

(1) JULIEN LAFERRIERE, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2ª ed. 1967, Paris, pág. 707.

2. *Origens e variantes*

Tendo suas origens cravadas na tradicional Inglaterra, brotaram da situação insustentável, criada pela Coroa, em detrimento dos parlamentares, dividindo-se em duas variantes, entre nós designadas de — *imunidade material e imunidade processual ou formal*.

Quando, através do *Bill of Rights*, se assegurou a liberdade de expressão no Parlamento — sendo as opiniões emitidas pelos seus integrantes apreciadas tão-só pelo próprio Parlamento —, foi delineada a linha mestra da primeira faceta: a *imunidade material*. Garantiu-se, destarte, aos parlamentares a liberdade de palavra, de discussão e dos atos parlamentares (*freedom of speech*).

Quando, ulteriormente, se tornou o parlamentar imune à realização do processo — que, em se desdobrando de maneira injusta ou inoportuna, mesmo que por via oblíqua, poderia prejudicar o Parlamento —, traçada foi a linha mestra da segunda faceta: a *imunidade processual ou formal*. Resguardou-se o legislador no pertinente à prisão, vinculando-se, porém, a imunidade ao processo civil (*freedom from arrest*).

A imunidade não teve conexão com o processo penal, eis que iria ao arrepio da formação inglesa erigir a qualidade de parlamentar em obstáculo ao exercício da justiça penal.

O objetivo primacial da “*freedom from arrest*” foi, é de lembrar-se, o de impedir prisões por dívidas, que se sucediam, com freqüência, naquele país e naquele momento histórico.

Face à progressiva redução destas, e uma vez que, como decorrência do alto grau de desenvolvimento do povo inglês, não se poderia cogitar de prisões por motivos de perseguição política, a variante sob nosso enfoque foi também sendo reduzida. Veio, ao fim e ao cabo, a apresentar apenas um sabor histórico (2).

Os Estados Unidos da América adotaram o modelo inglês, no que concerne à “*freedom from arrest*”.

Já a França, sob este ângulo, posicionou-se diferentemente. A imunidade processual visou a tutelar o legislador no relativo ao processo penal.

Esta a orientação adotada em nosso País.

2.1 *Distinções entre a imunidade material e a formal*

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

(2) Cfr., ALCINO PINTO FALCÃO — *Das Imunidades Parlamentares*, Rio de Janeiro, 1955, pág. 24.

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

A imunidade de direito constitucional processual ou formal, a seu turno, é mais restrita, no sentido de que apenas retarda uma variante de processo: o penal — a exemplo do que se passa em França e em nosso País —, o civil — de acordo com o que sucede na Inglaterra e nos Estados Unidos da América. Conseqüentemente, acha-se sublinhada pela temporariedade. Extinto o mandato, há condições de dinamizar-se o processo. No decurso daquele, o componente do órgão legiferante poderá ser preso, se houver flagrante delito de crime, em princípio, grave. Processado poderá ser — e achamo-nos a visualizar o privilégio sob sua configuração tradicional —, se a Câmara respectiva conceder licença para o mesmo.

Consoante acentua VEDEL, a imunidade em tela “n'est qu'une règle de procédure — elle suspend seulement les poursuites et l'arrestation. Quand l'obstacle de l'inviolabilité est supprimé, soit que l'Assemblée intéressée accorde l'autorisation, soit que le mandat ait pris fin, le parlementaire retombe sous l'empire du droit commun” (3).

A imunidade processual (ou inviolabilidade, consoante a nomenclatura francesa) é, à semelhança da primeira variante, irrenunciável. Os fins visados embasam, e solidamente, esta irrenunciabilidade.

2.2 Sua evolução e suas modificações

As imunidades, com o passar dos anos, vêm sofrendo distorções, em determinados países e face a crises conjunturais que sobre os mesmos se abatem.

Focalizando-as dentro de nossas fronteiras, podemos perceber, nitidamente, sobretudo nos últimos tempos, a linha quebrada que tem marcado seu evolver, com dominância de seu enfraquecimento. O que significa dizer, por extensão, do enfraquecimento do Poder Legislativo.

Não obstante, aglutinam-se esforços, no sentido de provocar uma girada de posição. Pronunciamentos provêm dos mais diversificados setores, equacionando o tema ou problema e apontando ou demandando sua solução. Ou seja: a retomada de sua feição clássica. A deferência, ao Legislativo, do prestígio de que deve ser, concretamente, depositário.

3. Imunidade material no Brasil: pretérito e presente

Em primeiro lugar e em obediência à ordem cronológica de sua consagração histórica, verificamos que a mesma tem sido consagrada pelas Constituições de nosso País, desde a imperial, de 1824. As Leis

(3) GEORGES VEDEL — *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris, 1942, pág. 404.

Fundamentais republicanas de 1891, 1934 e 1946 reconheceram-na, com leves ou superficiais diferenças em seus dispositivos, que não lesaram a essencialidade da garantia em si.

A Constituição de 1937, como decorrência de todo o contexto que a ditou, foi incisivamente restritiva face à prerrogativa sob exame, perdendo, porém, maior interesse seus dispositivos, já que, enquanto perdurou, o Poder Legislativo jamais se reuniu, pela dominância da ditadura, sob o rótulo de Estado Novo.

Riscando-se, pois, este período, observamos que, durante múltiplas décadas e sob diferenciadas Constituições, seguimos um fio seguro de orientação, deferindo aos congressistas total liberdade de emissão de pensamento.

No recinto da Casa a que pertencesse; no âmbito das Comissões; nos instantes das votações; nas ocasiões em que, fora do órgão legiferante, desempenhasse suas atribuições, atuando em sua condição de congressista, mesmo que praticasse excessos, não incidiria em nenhum crime de opinião. Não o enredariam normas de direito penal ou outras, atinentes à manifestação do pensamento. Simplesmente, o crime inexistiria, eis que a lei material o excluía. Inexistindo, inexequível seria a realização do processo.

A prerrogativa, como já observamos, revestir-se-ia, como, normalmente, prossegue a revestir-se, do caráter de perpetuidade, o que lhe é peculiar, onde quer que seja devidamente consagrada. Tal sucede, por ex., nos Estados Unidos. Consoante acentua BIDEGAIN, trazendo à tona a orientação deste país e colocando em pauta a figura do legislador, "o escudo da Constituição, uma vez estendido, protege-o enquanto viver" (4).

A *contrario sensu*, se o congressista, dentro ou fora do órgão legislativo, agisse sem estar exercendo suas funções, o privilégio diluir-se-ia. Dominaria o direito comum. O representante flexionar-se-ia ao império da lei, como qualquer cidadão.

Este entendimento, acatado convergentemente fora de nossas fronteiras, também o foi, como observamos, em nosso meio. Nossos constitucionalistas expuseram pontos de vista harmônicos, relativamente ao mesmo.

De maneira correlata, a concepção de que a imunidade material ultrapassa a pessoa do congressista se infiltrou em nossa organização, de sorte que aqueles que editassem o que houvesse sido proferido no exercício do mandato — mas em realidade proferido, sem acréscimo ou distorções — permaneceriam também imunes.

Em nosso meio, a imunidade material sofreu fundas lesões, face à crise política que determinou o recesso do órgão legiferante, em fins de 1968, e que acarretou modificações amplas e fundas à redação origi-

(4) CARLOS MARIA BIDEGAIN — *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, 1950, pág. 115.

nária da Constituição de 1967, através da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Alterações posteriormente efetivaram-se, houve um certo adensamento da mesma, sem que, entretanto, retomássemos nossa melhor tradição.

O art. 32 daquela emenda estatuiu, em seu início, que os Deputados e Senadores seriam "invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos". Se o ditame constitucional houvesse estacado aí, ajustados estaríamos à concepção correta da prerrogativa. Logo a seguir, porém, excepcionou-se, frisando o texto — "salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional".

Os conceitos daqueles crimes, provindos do direito penal, insuscetíveis de restrições, os conceitos destes, previstos em lei draconiana e de sensível abrangência, transfiguraram a imunidade.

Certo, não surgimos no panorama constitucional como caso isolado. A Constituição da Alemanha Ocidental, por exemplo, dissolveu a imunidade em pauta, ante difamações e calúnias. E a Constituição da Alemanha Oriental suprimiu a franquia, relativamente às calúnias, sob a condição de a Comissão de Inquérito da Câmara Baixa considerar as opiniões emitidas como configuradoras de crime, sob o enfoque do Código Penal.

Não obstante, a "realidade real" é que nos desprendemos de nossa orientação.

A imunidade material, como vimos, tornou o legislador inviolável. O mesmo dispositivo, consoante acentuamos, que assim dispôs, pulverizou a inviolabilidade.

A fundamentação, segundo alguns juristas e doutrinadores, poderia justificar-se, porquanto se estava na busca de repressão de abusos. Consoante outros, simbolizou o espírito do sistema, que direcionava à constrição da liberdade de expressão de pensamento, entervando a atuação autêntica dos congressistas. Por via de conseqüência, sem a independência e a altanaria que lhes devem ser deferidas, estavam a lesar-se a altanaria e a independência indispensáveis à configuração e à dinâmica do Poder Legislativo.

De 1969 a 1978, o encaixe pertinente a esta faceta de imunidade permaneceu intocado.

Todo um conjunto de motivos, porém, traduzidos, v. g., no reclamo e nas exigências que espoucavam no setor jurídico-político-partidário, provindos dos mais diferenciados recantos do Brasil, foram conduzindo o Governo a uma tomada nova de posição.

Era chegado o momento de extinguir-se a ordem institucional. E, exatamente em 1978, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 11, que entrou em vigor a 1º de janeiro de 1979, pondo término àquela ordem

e alterando múltiplos dispositivos constitucionais. Situações foram abrandadas. Revitalizaram-se prerrogativas.

Esta revitalização alcançou a imunidade material, sob nosso enfoque. Os congressistas retomaram a prerrogativa, no âmbito dos crimes de calúnia, injúria, difamação. Não a retomaram, porém, no relativo aos crimes contra a Segurança Nacional. O texto não efetuou referência à lei atinente a esta Segurança; mas o espírito permaneceu o mesmo.

Veio, porém, a Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. E, com ela, nova alteração do texto supremo. Riscou-se a remissão à Segurança Nacional. Refixou-se a exceção, que a Emenda nº 1 estabelecera, pertinente aos crimes contra a honra.

Não convergiram as opiniões, quanto à extensão que se deveria imprimir ao texto, por via interpretativa.

Houve já, de início, um certo descompasso, entre o posicionamento do Congresso Nacional e o do Supremo Tribunal Federal. Aquele — inclinando-se por uma compreensão extensiva da prerrogativa. Este — revelando-se a favor de interpretação restritiva.

De ser assim, enquanto, de um lado, se afirmava que os crimes contra a honra do funcionário se equiparavam aos delitos contra a honra de qualquer cidadão, sendo invocável o Código Penal e não a Lei de Segurança Nacional, de outro, frisava-se inexistir possibilidade de equiparação, eis que esta lei estendia tutela jurídica abrangente da segurança do Estado e da honra do funcionário.

Atenuaram-se, porém, as divergências, face a recente decisão do Supremo Tribunal Federal — embora atinente à imunidade processual. Rasgando caminho para que se firme jurisprudência, aquele Tribunal entendeu, como tornaremos a ver no decurso desta digressão, que a ofensa à honra das autoridades se insere nos *crimes comuns*.

A exceção a que se reporta o art. 32, *caput*, deve passar a ser uniformemente entendida como referente a ofensas a indivíduos em geral e a autoridades também em geral, configurando, e tão-só, crime comum, sem conexão com o direito posto na esfera da Segurança Nacional.

Esta foi tratada pela Emenda nº 22, mediante termos expressos e claros, que se não devem confundir com o que exarado se encontra no comando normativo pertinente à imunidade material.

4. *Imunidade processual no Brasil: pretérito e presente*

A imunidade em foco, consoante já observamos, tem a marca da "relatividade".

Em primeiro lugar, visa a imunizar o legislador à prisão ou ao processo — ao penal, conforme o sistema francês e o nosso; ao civil, segundo o sistema inglês, que influiu sobre o norte-americano.

Em segundo lugar, é sublinhada pela transitoriedade. Findo o mandato (sem referirmos, de pronto, outras circunstâncias), ressurge a possibilidade de instauração do processo. Isto porquanto o crime, contrariamente ao que sucede na esfera da imunidade material, existiu e jamais deixou de ser, permanecendo apenas em estado de latência.

Não obstante, sob certo ângulo, a imunidade processual apresenta maior amplitude do que a outra variante, eis que se estende a atos que se não conectam às funções legislativas.

Mesmo, pois, que o legislador não se encontre no exercício do mandato, será intangível à prisão. Salvo se houver flagrância de crime — e “flagrans” provém do latim, significando ardente, queimando e, pois, traduzindo a plena posse da evidência, o que afasta a possibilidade de perseguição contra o parlamentar —, sendo o crime, em regra, apontado como inafiançável e, pois, de funda gravidade, a prisão poderá efetuar-se.

Haverá lugar para o desencadeamento do processo, desde que a Câmara a que pertencer o legislador autorize a formação da culpa.

Paralelamente, a imunidade sob exame passa a inexistir, se a Câmara interessada conceder licença para que o processo se desenrole.

Como acima acentuamos, é temporária, limitando-se a determinados períodos, sendo também irrenunciável.

Esta faceta de imunidade que, segundo BURDEAU, “a pour objet d’empêcher que le parlementaire soit empêché matériellement d’exercer son mandat à raison de poursuites répressives imposées par la passion politique” (5), dentro de nossas fronteiras, à semelhança do que tem sucedido noutros Estados, foi, insistentemente, concebida com excessiva flexibilidade.

LAFERRIÈRE lembra, a propósito, que, se os textos que a estabelecem devem ser interpretados restritivamente, o que se verifica, em verdade, é que as Assembléias cedem, com facilidade, à tendência natural de todo o órgão, interpretando com amplitude os dispositivos que o beneficiam e estendendo seu privilégio para além dos limites que a lei assinala (6).

Em função desta maleabilidade, impressa à prerrogativa, a imunidade processual ou formal, em nosso País e, em especial, nestes últimos tempos, tem seguido uma senda angustiada. Por definição, estreita. Em período curto, houve, é certo, algum alargamento. De pronto, porém, marchou-se a ré, por força de emenda constitucional que trouxe em si uma figura insólita — a “sustação” do processo contra o congressista (Emenda nº 22, de 1982).

(5) GEORGES BURDEAU — *Manuel de Droit Constitutionnel*, 5ª ed., Paris, 1946. pág. 278.

(6) *Cfr.*, JULIEN LAFERRIÈRE, *op. cit.*, pág. 715.

Não obstante, a imunidade processual, que surgiu no Brasil com a Constituição de 1891, incrustou-se em nossa melhor tradição.

O próprio texto de 1967 consagrou-a, impedindo, na expressão de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "o caminho fácil do engavetamento", já que determinara que, não havendo sido colocada na ordem do dia a apreciação do pedido de licença para processo, dentro de noventa dias, a partir do recebimento, a matéria se incluiria, de modo automático, na ordem do dia. Considerar-se-ia concedida a autorização se, em quinze sessões ordinárias consecutivas, não houvesse deliberação em contrário (7).

Seria, em derradeira análise, a concessão de licença por decurso de prazo.

A Emenda nº 1, de 1969, aboliu a prerrogativa.

Revitalizou-a a Emenda nº 11, de 1978. Rasgando horizontes mais promissores ao nosso constitucionalismo, colocando término à ordem institucional, consoante temos acentuado, traçou também determinações relativas à omissão da Casa interessada. Ante seu silêncio, durante 40 dias, entender-se-ia estar concedida a licença.

A imunidade em pauta, porém, tornou a ser suprimida, em função do que estatuiu a Emenda nº 22, a que nos temos reportado e que trouxe, em seu bojo, a figura jurídica insólita da "sustação" do processo.

A inovação constitucional dividiu a doutrina.

Corrente há que considera que o desfazimento do pedido de licença e a instauração do novo mecanismo implicam em tornar mais eficaz a defesa das prerrogativas parlamentares.

Corrente há, em contrapartida, que reputa a imunidade processual, associada ao pedido de licença, o mecanismo mais significativo, na tutela dos interesses globais do órgão legiferante.

Como logo se infere, o que se verificou de pronto foi um verdadeiro tumulto, no âmbito constitucional, em termos de exegese.

O Poder Legislativo inclinou-se, logo, à interpretação extensiva. O órgão máximo do Poder Judiciário pendeu, também aqui, de início, para a interpretação restritiva.

Destarte, efetivaram-se análises intensas dos preceitos supremos, muitas delas concluindo antiteticamente; mas que buscaram, ao fim e ao cabo, extrair dos mesmos sua real significação.

A jornada tem sido curta, sob o ângulo do período de tempo; mas extensa e expressiva, sob o prisma do que se construiu sobre o tema, hoje empapado de pronunciamentos, dentre os quais reponta o de caráter judicial.

(7) Cfr. *Comentários à Constituição Brasileira*, Ed. Saraiva, S. Paulo, 3ª ed., págs. 200-201.

4.1 *Sustação do processo e crimes comuns*

A "sustação", como tivemos já oportunidade de acentuar, surgiu insolitamente, em nossa dimensão constitucional.

Alguns estudiosos do assunto notam que houve, com a inovação, uma intensificação da prerrogativa constitucional.

Outros, à semelhança de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, na obra a que nos reportamos, frisam que, sob os atuais ditames, a imunidade processual, simplesmente, deixou de existir.

Creemos que melhor razão assiste a este constitucionalista e aos que seguem a linha de seu pensamento.

A imunidade ao processo persistiria, se se houvesse mantido o condicionamento do mesmo à licença concedida pela Câmara a que pertencesse o legislador. Suprimida esta, podendo o processo efetivar-se sem pronunciamento do ramo legislativo respectivo, a imunidade desfigurou-se — e a tal ponto, que se veio a diluir.

Não obstante, os preceitos da emenda sobre o assunto — que demanda cuidadosa e hábil manipulação — procuraram equilibrar a situação. Focalizaram, é certo, consoante verificamos, restrições que ainda enredam a imunidade material, cerceando a livre emissão de opiniões, palavras e votos, eis que, se, através daquela emissão, se configurar crime contra a honra, ficarão os mesmos tocáveis pelo processo penal. Visualizaram, dúvida não há, a problemática do pedido de licença e optaram por sua supressão. Procurando, enfim, desgastar arestas, permitiram, de modo excepcional, que, face a processo movido contra congressista que haja incidido em crime comum, através do pronunciamento da maioria absoluta da Câmara interessada (e não da maioria dos presentes), em qualquer momento, anterior à prolação da decisão, o mesmo possa ser *sustado*.

Nosso direito legislado, também fora da dimensão constitucional, não contempla, segundo o que nos consta, a figura da *sustação*.

Tal sucede, por exemplo, no setor do direito processual civil, em termos, insistimos, de direito posto. A doutrina reporta-se, por vezes, tendo em mira as ações cautelares designadas de "atípicas", à *sustação* em si, deferindo-lhe, porém, o caráter de transitoriedade. Assim se pronuncia a respeito, por ex., GALENO LACERDA.

Já na esfera do direito constitucional, a *novidade* carrega em seu bojo a *novidade* de que a palavra se imprime outro sentido. Nem outro é o ensinamento de HELENO FRAGOSO, sugerido em projeto de resolução sobre o assunto, no qual afirma que, pela *sustação*, a Câmara dos Deputados ou o Senado, conforme o caso, pode colocar fim ao processo, criando um impedimento que impõe à autoridade judiciária a *terminação do feito*, sem julgamento do mérito, se a decisão ainda não houver sido proferida.

A imunidade processual, em se adotando o procedimento da Emenda nº 22, foi pulverizada, conclusão a que se chega, tendo-se, como figurino, sua concepção tradicional. Veio, correlatamente, aquela emenda a imprimir ao processo livremente desencadeável novas e estranhas conotações. O traço da transitoriedade foi simplesmente apagado.

Antes, negada a licença para o processo, findo o mandato, o ex-parlamentar não se poderia furtar ao mesmo. O Poder Judiciário — no qual se distingue, hoje, o Supremo Tribunal Federal, como órgão competente para processar e julgar os congressistas — atuaria no instante oportuno.

Agora, podendo o Judiciário dinamizar-se sem nenhum pronunciamento da Câmara, processando, assim, o legislador, terá que “sustar” o processo, se seguidas as determinações constitucionais. E, em o sustando, dá-lo-á por findo. Arquivá-lo-á.

Seria de indagar-se — em definitivo, consoante parte da doutrina sustenta? Ou sem que se risque a possibilidade de vir a ser desarquivado quando o parlamentar, sem estar o crime prescrito, deixar de integrar o Poder Legislativo?

Creemos que o tema abre margem a largas e complexas formulações, entendendo, paralelamente, que, sendo tão ampla a acepção de crime comum, por mais que se propugne, como o fazemos, pela intensificação das prerrogativas e da independência do Poder Legislativo, o entendimento de que a sustação, provida deste Poder, levando necessariamente o Judiciário ao término do feito (sem julgamento do mérito, conforme frisamos acima, e, claro, se a decisão ainda não houver sido proferida), estenderá ao cidadão como cidadão, que não retornou, por eleição, ao órgão legislante, o manto da impunidade.

A nosso espírito, que recém se debruça sobre a insólita orientação, parece não se amoldar à Justiça a interpretação do eminente jurista supramencionado.

O Supremo Tribunal Federal, aliás, recentemente, tendo em mira a Segurança Nacional, liberalizando sua interpretação, subtraiu os crimes contra a honra do rol dos delitos políticos, lesivos daquela Segurança. Reputando-os como crimes comuns, decidiu que, em se desencadeando processo face a uma de suas variantes, sendo o réu legislador, poderia haver a sustação.

Esta, porém, no entender daquele Alto Pretório, atinge os congressistas no exercício do mandato. Os que compõem o órgão legislante. Os que integram o Poder Legislativo, destinatário primacial das franquias parlamentares e de suas seqüelas.

Os processos em curso, contra parlamentares que deixaram de sê-lo, por via de consequência, não se adaptam à figura da “sustação”, porquanto já não mais está em pauta o interesse de assegurar-se o prestígio e a autonomia do órgão legislativo em si.

Flui, deste posicionamento do Poder Judiciário, um resquício tradicional da imunidade processual. A sustação abrange o parlamentar ou congressista, enquanto o for, ao contrário da imunidade material que, fazendo nós abstração das exceções que o texto rasga no momento, em sua inteireza, excluindo o crime, exclui o processo.

Em que pese a todo o empenho, no sentido de intensificar-se as prerrogativas parlamentares, não se pode, cremos, sacar do texto constitucional conclusões a que seu espírito não conduz, não se podendo, destarte, estirar o comando constitucional para além de determinados períodos — como seria o caso de sustação de processos contra os que foram, no outrora, parlamentares. E como seria o caso de, em termos de imunidade material, dizer-se que o congressista é inviolável onde estiver, em que situação se encontrar. Mesmo, pois, sem atuar no exercício do mandato.

5. *Crimes contra a Segurança Nacional*

A Segurança Nacional, ainda aqui, é enfatizada em excesso, fazendo com que nosso contexto constitucional vá ao arrepio do abrandamento que se pretende imprimir ao regime.

Em crimes contra esta Segurança — que, no passado, independiam, em termos de desencadeamento de processo, de licença da Câmara respectiva —, de acordo com o novo texto que, em harmonia com a atual orientação, omitiu referência à licença, em princípio, o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e considerada a gravidade do delito, poderá requerer a *suspensão* do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.

O preceito é, em verdade, permissivo. Deferiu a faculdade ao Chefe do Ministério Público da União, o que se conclui da expressão “poderá”. Não obstante, lesa a essencialidade das prerrogativas parlamentares, que permanecem ao sabor de uma legislação drástica e que ao sabor permanecem da interpretação, subjetiva por definição, do Procurador-Geral da República, sobre a gravidade do delito. Com a agravante, bem o sabemos, de esta autoridade ser nomeada pelo Presidente da República, condicionado apenas aos pressupostos do texto supremo, sem que a escolha passe, como passava, pelo crivo do Senado Federal.

Afirmar-se, como se tem afirmado, mais sob o impacto da paixão política do que pelo conduto de um raciocínio isento, que o § 5º do art. 32 permaneceu engastado no texto por lapso do legislador revisionista, seria extrapolar a exegese, por mais dúctil que esta possa vir a ser.

O preceito aí está, enredando liberdades, minimizando o órgão logiferrante e vinculando seus membros a crimes que se não subsumem na acepção de crimes comuns. Está aí o texto, exigindo que os estudiosos nele se detenham, e que os defensores das prerrogativas se pronunciem, através de iterativos e harmônicos esforços, no sentido de repor as imunidades em sua moldura tradicional.

6. *Suspensão de direito individual ou político*

Preliminarmente, o art. 154, *caput*, coloca em pauta a suspensão de direito individual ou político. Qualquer pessoa que abuse de direito individual ou político poderá sofrer suspensão de um ou de outro (em diversificadas configurações), desde que o abuso tenha propósito de subversão da ordem democrática ou de corrupção. Representa a respeito, perante o Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, podendo, segundo o ensinamento de PONTES DE MIRANDA, qualquer pessoa "representar perante aquela autoridade" (8). A suspensão não prejudica o desencadeamento de ação cível ou penal cabível, assegurando-se ao paciente a plenitude de defesa.

Sem referência às imunidades, o art. 154, em seu parágrafo único, encarna uma agressão séria às prerrogativas em tela.

O dispositivo é determinação insólita em nosso constitucionalismo. Nasceu com a Constituição de 1967 — tendo por fonte o art. 18 da Constituição da República Federal Alemã. Aquela Lei Suprema efetuava referência a parágrafos em que se continham direitos suscetíveis de acarretar sanções a quem deles abusasse.

A Emenda nº 1, de 1969, não mais se reportou a parágrafos individualizados. Tornou a sanção mais abrangente, enlaçando todos os direitos individuais elencados no art. 153.

Anteriormente à emenda referida, em se configurando abuso de direitos individuais ou políticos, daí fluiria a suspensão dos direitos políticos. Na atualidade, como vimos há pouco, a sanção se estira — abrange direitos individuais e políticos.

A suspensão, entretanto, face à alternativa *ou*, pode referir-se tão-só a direitos individuais, ou tão-só a políticos. Destarte, quem houver mal usado um direito individual ou vários, estará intocado no âmbito político. *A contrario sensu*, se a distorção vincular-se a direito político, terá suspenso o mesmo.

Ora, o congressista, depositário das imunidades, em que pese às deformações que lhes têm sido impressas, fica, por força desta determinação constitucional, totalmente a descoberto.

A confirmar a veracidade da assertiva, aí se encontram o art. 35, item IV, da Constituição federal (que fixa a perda do mandato do Deputado e do Senador que tiver seus direitos políticos suspensos), e os arts. 39 e 41, pertinentes a Deputados e Senadores.

Suspensos os direitos políticos, através de processo ao qual permanece alheia a Câmara a que pertencer o legislador, há desfazimento total da situação anterior. A sanção, por sinal, não excludente da ação

(8) Cfr. PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição Federal de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*, Ed. Rev. dos Tribunais, SP, 2ª ed., 1971, vol. V, pág. 683.

cível ou penal cabível, revela uma natureza política, que a aproxima, segundo a doutrina, do "impeachment".

Consoante lembra PONTES DE MIRANDA, a expressão "mandato eletivo", incrustada no texto, é ambígua (9). Dela, há de inferir-se, porém, que pode recair a mesma sobre qualquer pessoa detentora de cargo eletivo, e que, integrando alguma Câmara, em qualquer nível de governo, se vê, pela dinamização do preceito constitucional, despojada do mandato respectivo.

As imunidades, embora fragilizadas, não são de invocar-se neste contexto. Não há que se pensar em "sustação". As Câmaras foram ignoradas, seus membros desprestigiados, drenando-se a matéria para a esfera de atuação do Procurador-Geral da República e da competência do Supremo Tribunal Federal. Ulteriormente, se cabível ação cível ou penal, para os órgãos comuns do Poder Judiciário.

6.1 Licença para processo

A um primeiro olhar, parece haver um certo descompasso entre o cuidado que teve a Emenda nº 22, no art. 32, § 5º, ao riscar o pedido de licença para processo de congressistas, e a referência a esta, que permaneceu engastada no parágrafo único do art. 154.

Em verdade, porém, um preceito não vai ao arrepio do outro. Ambos conservam o mesmo sentido, de constringir as prerrogativas parlamentares. A variável está na extensão ou na intensidade da constrição.

Um — refere-se à suspensão do exercício do mandato parlamentar, até decisão final do Supremo Tribunal Federal. Se este decidir a favor do congressista, prosseguirá o mesmo no exercício do mandato. Se, neste interim, terminar a Legislatura, na plena posse de sua capacidade eleitoral passiva, poderá ser reeleito.

Outro — reporta-se à suspensão dos direitos políticos, durante o período mínimo de dois e máximo de dez anos. Suspensos os direitos políticos de titular de mandato eletivo, perderá ele, de pronto, o mandato e, enquanto se prolongar o prazo da suspensão dos direitos em pauta, estará afastado da vida político-partidária do País, quer como possuidor de capacidade eleitoral ativa (elegendo), quer como possuidor de capacidade eleitoral passiva (sendo eleito).

A inovação constitucional tem sido — e continua a ser — alvo de críticas negativas e candentes, a exemplo da que se contém no parecer de JOSÉ BERNARDO CABRAL, versando o tema no Instituto dos Advogados Brasileiros.

Chancelando a opinião de que o art. 154 traduz uma "agressão ao princípio da imunidade parlamentar", refere, expressamente, a necessidade de que seja extirpado do texto esta anomalia, para que se não

(9) *Cfr.* PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, vol. V, pág. 664.

reduza ao mínimo a imunidade parlamentar, objetivo visível dos que detêm o poder (10).

7. *Imunidades nos "sistemas de emergência"*

A expressão — "sistemas de emergência" — envolve, no ensinamento do jurista, os estados de exceção, hoje configurados em nosso meio, por força da Emenda nº 11, de 13-10-78 — que passou a vigorar, como sabemos, a 1º de janeiro de 1979 —, os quais se traduzem em: medidas de emergência, estado de sítio e estado de emergência.

Classicamente, em nosso constitucionalismo, vigorou o estado de sítio, reservado a momentos de exceção vivenciados pelo País e que demandassem atuação severa, incluindo suspensão de garantias constitucionais ou a tomada de medidas coercitivas expressas no texto supremo.

Assim, tivemos-lo durante a Constituição de 1891.

Colocado o período de exceção face às imunidades parlamentares — o que o texto básico não efetuou —, mesmo ao espírito republicano, recém-saído da época imperial — e ao qual as imunidades não haviam despertado maiores agrados —, mesmo àquele espírito, pareceu que, nos instantes complexos de vacilação, seria imprescindível a conservação das imunidades parlamentares.

O próprio JOÃO BARBALHO, que se manifestara contrariamente à consagração das prerrogativas congressuais, defendeu sua manutenção, no decurso do estado de sítio (11).

Este período permitia a suspensão das garantias constitucionais; mas, como asseverava aquele jurista, a orientação não abarcava a suspensão das imunidades. As garantias constitucionais eram as que resultavam dos dispositivos da Lei Suprema — achando-se relacionadas na declaração de direitos. Em sua conceituação, nelas não se incluíam as imunidades.

RUI BARBOSA posicionou-se também favoravelmente à intocabilidade das prerrogativas, durante o sítio, quando se tornariam mais indispensáveis do que nunca, vindo, afinal, a cimentar-se a interpretação de que as imunidades, face à sua natureza e a seus objetivos, seriam insusceptíveis, nas épocas anormais do estado de sítio.

A amplitude da interpretação, é óbvio, não poderia prejudicar os interesses gerais. Se os legisladores se manifestassem contra a ordem pública, ferindo-a, o Estado não deveria permanecer paralisado, pelo obstáculo das prerrogativas. Destarte, segundo RUI, haveria um caminho que se imporia — e que seguido era, nas épocas normais. Ou seja — surpreender-se a flagrância de determinado crime, que acarretasse

(10) JOSÉ BERNARDO CABRAL — "Parecer" sobre a Indicação nº 14/80, de autoria de Fábio de Souza Coutinho, versando a Imunidade Parlamentar ante o parágrafo único do art. 154 da Const. federal (Pr. 177/80 — IAB).

(11) Cfr. JOÃO BARBALHO — *Constituição Federal Brasileira*, 2ª ed., págs. 165/166.

prisão, ou que, se não fosse o caso, se solicitasse licença à Câmara respectiva, para o desdobramento do processo devido (12).

A Constituição de 1934 considerou o estado de exceção sob duplo aspecto: estado de sítio propriamente dito (estado de sítio político, que caberia quando houvesse ameaça de guerra) e estado de guerra (quando houvesse realmente guerra, considerada como luta entre Estados, no âmbito internacional).

Assim concebido, porém, o estado de exceção pareceu insuficiente. E veio a Emenda nº 1, que criou terceira modalidade — o estado de sítio agravado. O Presidente da República tornou-se competente para declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparando-a ao estado de guerra. O exemplo, que veio da França, simbolizou, na frase do jurista, “a crisálida do golpe e da Constituição de 1937.”

Não obstante, em qualquer dos casos citados, as imunidades parlamentares, já agora referidas expressamente, persistiriam. Só poderiam ser suspensas, como o seriam em períodos normais, dependendo, assim, prisão e processo criminal das regras estatuídas no texto supremo.

Sem que nos detenhamos no período em que vigorou a Carta de 1937, já que, no mesmo, nunca se reuniu o Poder Legislativo, permanecendo apenas cristalizadas no papel as determinações a ele atinentes, verificamos que, ao ser reconstitucionalizado o País, o legislador constituinte de 1946 restabeleceu o clássico estado de sítio, motivável por duas causas precisas — comoção intestina grave, ou fatos que evidenciassem estar a mesma a irromper; guerra externa.

Estabelecendo que as imunidades parlamentares subsistiriam, considerou a possibilidade de sua suspensão, apontando outro norte a ser seguido.

Efetivou-se, então, a *extensão especial do estado de sítio aos congressistas*, desde que estes exercessem sua liberdade de modo incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas e sociais.

O Poder Executivo não teria a menor influência sobre esta extensão. O Congresso Nacional seria o único órgão competente para solver o problema, tendo cada uma das Câmaras competência para suspender as imunidades, mediante, porém, *quorum* alto (ddis terços) e face a condições expressas e excepcionais.

No intervalo das sessões legislativas, o Presidente da Câmara respectiva poderia decidir e suspendê-las, mas *ad referendum* da mesma.

A Constituição vigente, com as emendas que lhe foram apostas, fez-nos marchar a ré. Em detrimento, por definição, das prerrogativas parlamentares.

(12) Cfr. RUI BARBOSA — *Comentários à Constituição Brasileira*, SP, 1932, vol. II, pág. 391.

Em sua redação originária, permitiu a suspensão das imunidades deste ou daquele parlamentar, através do pronunciamento, por voto secreto, de dois terços dos membros da Casa a que pertencesse.

A Emenda nº 1, de 1969, agravou a situação dos parlamentares. Fluiu, destarte, que as imunidades dos deputados federais e senadores poderiam ser suspensas durante o estado de sítio, por deliberação da Casa a que pertencessem.

Suprimiu o *quorum* qualificado, de dois terços. Não demandou voto secreto, para o pronunciamento da Câmara ou do Senado. Esgarçou, num ajustamento a todo o contexto, as prerrogativas dos legisladores.

A Emenda nº 11, a que nos temos iterativamente reportado, manteve a restrição.

Mais do que isto, levando em conta o "direito das crises", inspirando-se no exemplo francês, acresceu, no texto supremo, ao estado de sítio, o estado de emergência e as medidas de emergência.

As imunidades parlamentares, quer na primeira hipótese, estado de sítio, quer na segunda, estado de emergência, imprimiu-se igual tratamento.

Simplemente, por deliberação da Câmara ou do Senado, sem que haja *quorum* qualificado, nem *votação secreta*, poderão ser suspensas.

Na conjuntura atual, pois, durante os estados de exceção, alargados, as imunidades parlamentares, já tênues, quase inexistentes, foram frontalmente minimizadas.

O espírito da Emenda nº 1 — inerente a uma época de rigidez de todo o sistema —, sob este enfoque, projetou-se à Emenda nº 11 — que veio maleabilizar aquela rigidez em vários setores. Criou-se, conseqüentemente, uma situação paradoxal.

Na esfera dos "sistemas de emergência", esta Emenda, insistimos, ajustou-se ao figurino de 1969, sublinhando a fragilidade das prerrogativas parlamentares, que estão a aguardar uma reconquista de seu prestígio, de sua intensificação, de seu perfil delineado pela tradição. Por exigências inerentes à reafirmação do Poder Legislativo em si, sem a qual a ambiência democrática se desfaz.

É de esperar-se, pois, nova formulação dos ditames que regem a matéria. Através de emenda incisiva e decisiva, abrangente, em extensão e sentido, de múltiplos aspectos do texto básico. Ou pela elaboração, em tempo hábil, através de uma Assembléia Constituinte, de nova Lei Fundamental. Este, cremos, o melhor caminho, eis que conducente a uma integral reconstrução e à organicidade que deve caracterizar toda a Lei Suprema — organicidade à qual tem refugio e refoge a Constituição que rege nosso viver ou conviver e que comanda a nossa destinação.