

# IMUNIDADES PARLAMENTARES

*Rogério Costa Rodrigues*  
Pesquisador do Serviço de  
Informação Legislativa

## I — ORIGENS

Desde que seja a Inglaterra o berço do regime representativo, não é de estranhar que seja também a pátria das imunidades parlamentares.

Procuram os historiadores das instituições constitucionais fixar as origens das prerrogativas em tela. Attilio Brunialti (1) chega ao ano 860, localizando o despertar do princípio jurídico no reinado de Ethelberto. Entre os autores brasileiros predominam os ensinamentos de Anson. Carlos Maximiliano (2) narra o seguinte episódio:

"Em 1397 os comuns adotaram um "bill" que reduzia as despesas da casa real. Ricardo II repreendeu a Câmara, que apresentou desculpas e, intimada pelo soberano, deu o nome do autor do projeto aprovado — Haxey. Foi encarcerado o audaz e deveu a vida à intervenção do arcebispo Arundel. Dois anos depois, subindo ao trono Henrique IV, com apoio do Parlamento, julgou ilegal a prisão de Haxey, depois de ouvir a opinião dos lordes."

Citando Wade em "Constitutional Law" esclarece Alcino Pinto Falcão (3):

"Não obstante durante muito tempo citar-se este caso como uma autoridade sobre o privilégio, estão atualmente acordados os historiadores em que não se tratava de membro dos comuns."

Acrescenta Pedro Aleixo (4):

"O episódio acima lembrado não tem relação com o exercício de funções de membro do Parlamento. Era Haxey simples procurador eclesiástico."

Em 1512 um membro dos comuns, Strode, foi preso pela "Stamary Court of Devon" por ter apresentado em sua Assembléia proposição sobre minas de estanho, matéria, en-

tão, pertinente à jurisdição daquela corte. Em resposta à ocorrência, promulga Henrique VIII a lei que declara nula e de nenhum efeito qualquer condenação, execução, multa ou outra pena, contra um membro do Legislativo, por causa de projetos, discussões ou declarações relativas a assuntos parlamentares (5).

No início dos trabalhos legislativos de 1541 era a liberdade de palavra incluída entre os privilégios próprios dos comuns (6). Trinta e cinco anos depois, irônica e, Wentworth, membro dos comuns, foi preso por ter pronunciado discurso que versava exatamente sobre a liberdade de palavra (7).

Em "The Constitutional History of England" Maitland narra o caso Morice, um representante condenado à prisão em 1593, por ter apresentado projeto sobre matéria religiosa.

"Em 1603 — narra Carlos Maximiliano (8) — Sir Thomas Shirley, membro da Câmara dos Comuns, foi encerrado na prisão de Londres denominada "Fleet". A Assembléia exigiu do "Warden" (guardião) que deixasse sair o deputado; não sendo atendida, expediu mandado de detenção contra o desobediente. Soltaram Shirley e a Câmara restituiu a liberdade ao "Warden" da "Fleet". Promulgou-se, logo depois, um estatuto que firmava a prerrogativa. Estendeu-a, sem demora, o costume; uma carta do "Speaker", isto é, do Presidente da Câmara, fazia parar o processo contra um representante do povo inglês."

Após a Revolução inglesa de 1688, fica consolidado o princípio das imunidades parlamentares através do parágrafo 9.º do "Bill of Rights":

"The freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament."

## II — EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO NAS CARTAS CONSTITUCIONAIS.

A Constituição Federal norte-americana de 17 de setembro de 1787 afirma no parágrafo 6.º do art. 1.º:

"The Senators and Representatives ... They shall in all cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any speech questioned in any other Place."

É conhecida a atitude corajosa de Mirabeau em 23 de junho de 1789, respondendo a uma tentativa de dissolução da Constituinte por parte de Luís XVI, ao conchamar e obter de seus pares a decretação da inviolabilidade dos deputados, enquanto a guarda real, conforme narra Michelet em "La Revolution", cercava a sala de debate disposta a prender sessenta representantes do povo. Foi essa a primeira vitória do princípio na França. A prerrogativa nascida da enérgica resolução declarava que seria traidor, infame e digno de morte quem prendesse os deputados.

Durante o século XIX as imunidades parlamentares aparecem nas legislações constitucionais dos países mais importantes da Europa:

A Constituição portuguesa de 29 de abril de 1826 afirma:

"Art. 25 — Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções.

Art. 26 — Nenhum Par ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delicto de pena capital.

Art. 27 — Se algum Par ou Deputado fór pronunciado, o juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá se o processo deve continuar e o membro ser ou não suspenso no exercício de suas funções."

A Lei Magna francesa de 6 de outubro de 1830:

"Art. 29 — Aucun Pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et jugé que par elle en matière criminelle.

Art. 43 — Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie.

Art. 44 — Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite."

A Constituição da Bélgica de 7 de fevereiro de 1831:

"Art. 44 — Aucun Membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 45 — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté, en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre durant la session, qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert."

A Carta Magna Espanhola de 23 de maio de 1845:

"Art. 40 — Los Senadores y los Diputados son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su encargo.

Art. 41 — Los Senadores no podrán ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Senado, sino cuando sean hallados "in fraganti", ó quando no esté reunido el Senado, pero en todo caso se dará cuenta á este Cuerpo lo mas pronto posible para que determine lo que corresponda. Tampoco podrán los Diputados ser procesados ni arrestados durante las sesiones sin permiso del Congreso, á no ser hallados "in fraganti"; pero en este caso y en el de ser procesados ó arrestados quando estuvieren cerradas las Cortes, se dará cuenta lo mas pronto posible al Congreso para su conocimiento y resolución."

A Constituição Italiana de 4 de março de 1848:

"Art. 51 — I Senatori ed i Deputati non sono sindacabili per regione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere.

Art. 37 — Fuori del caso di flagrante delitto, niun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Art. 45 — Nessun Deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, ne tratto in giudizio in materia criminale, senza il previo consenso della Camera.

Art. 46 — Non può eseguirse alcun mandato di cattura per debiti contro di un Deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima."

### III — IMUNIDADES PARLAMENTARES E O PRINCÍPIO DE IGUALDADE

Após enunciar setenta dispositivos constitucionais das mais diversas nações sobre a matéria, comenta Pedro Aleixo (9):

"O que nesta Constituição se chama de inviolabilidade, em outra se apelida de imunidade ou ainda em outra de isenção de responsabilidade; numa, a imunidade abrange todos os possíveis delitos de opinião, enquanto em outras vários desses delitos são excluídos da garantia; aqui a competência para o levantamento da imunidade é de um tribunal e alhures, no geral, é da Câmara de que faz parte o representante. O importante, porém, é registrar a constante preocupação do legislador constituinte, em toda a parte, de conferir ao Deputado, ao Senador, ao Representante do povo uma prerrogativa que o protege contra as inquietações processuais, contra a prisão, contra as restrições à sua liberdade para que possa ele exercer as funções que o mandato lhe atribuiu. Assim, podemos concluir que só por incompreensão ou por leviandade, por desconhecimento integral do assunto, por, às vezes, perdoável erro de vontade haja quem declare que as imunidades parlamentares constituem odioso privilégio, irritante favor pessoal, violação do princípio da igualdade, quebra do sistema democrático."

Comenta Macário Picanço (10), analisando o mérito do instituto: "... não contam (as imunidades) com a simpatia da unanimidade dos autores e as próprias massas populares lhe fazem as mais duras restrições, o que decorre, por um lado, da circunstância de ir de encontro ao princípio de que "todos são iguais perante a lei"; por outro, dos abusos na sua aplicação, de tal modo praticados que, pelo menos no Brasil, a imunidade se tornou sinônimo de impunidade." Continuando, Picanço transcreve as palavras de João Barbalho: "força é convir que nada há mais estranho

do que existirem invioláveis numa república".

É ainda Pedro Aleixo (11) quem situa e comenta o pensamento de João Barbalho: "insurge-se contra as prerrogativas do grande João Barbalho ("Constituição Federal Brasileira", ed. 1924, pág. 93). Estranha existirem invioláveis numa república. Sente-se nos comentários desenvolvidos, manifesto erro de percepção em que incorreu o ilustre constitucionalista. Para ele "num regime em que o chefe do Executivo dispõe de imensa força e prestígio que é inerente à realeza, é preciso fortalecer e amparar o elemento democrático; os representantes do povo precisam ser garantidos contra o rei que sem isso os pode perseguir e anular". E, mais adiante, ao registrar que autorizados comentaristas aceitam o privilégio, e "declaram que ele não é propriamente dos membros do corpo legislativo, mas do povo que os elege por ato soberano", argumenta: "mas se outrora era causa explicável e justificada, na luta contra o poder real, hoje, no domínio das idéias democráticas e na cessação daquele poder onímodo e avassalador, a imunidade realmente não tem razão de ser, é irritante e obnoxia". João Barbalho escreveu seu trabalho no limiar da República. Natural é que estivesse empolgado pela perspectiva de que se concretizavam, afinal, "as idéias liberais e progressivas" paternas, sob cujos influxos educou-se seu espírito. Acreditava que, com a queda do trono, desaparecera da face do País o "poder onímodo e avassalador" que o monarca personificava. A história, em breve, se incumbiu de desacreditar a confiança que o idealista depositava nas novas instituições. Se, exilado o rei, o poder, ao invés de desaparecer, apenas se transferiu para as mãos do chefe temporário do Executivo, como os fatos passados e a experiência do presente nos demonstram à sociedade, então persiste a mesma razão que fez conceber-se o instituto das imunidades parlamentares e estas devem ser mantidas, não como propriamente privilégio dos membros do corpo legislativo, "mas do povo que os elege por ato soberano". Ademais, outras forças, inexistentes ou desconhecidas ao tempo da fundação da República, surgiram e dominam contemporaneamente mais influentes ou pelo menos tão influentes quanto o Executivo de outrora, e empenhadas em que cessem as resistências ou se avassalem os rebelados contra a expansão aniquiladora delas. E as vítimas preferidas não de ser os que defendem, em razão de mandato, os direitos de muitos ou de quase todos contra os interesses crescentes de poucos ou de alguns.

Acompanham Barbalho autores como:

**Amaro Cavalcanti** (12):

"a imunidade parlamentar além de ser um desmentido formal do princípio da igualdade de direitos na República, pode ainda ser aquilatada como um documento irrecusável de nossa incapacidade política aos olhos do estrangeiro";

**J. Flósculo da Nóbrega** (13), que chega à conclusão de que

"o privilégio permanece nas constituições modernas por força da inércia, como sobrevivência do feudalismo", e afirma ser a instituição "anacrônica, caduca e obsoleta, cuja razão de ser desapareceu com o progresso democrático e a racionalização do poder";

**Meroveu de Mendonça** (14), para quem "além de ferir o dogma republicano da igualdade de direitos, já hoje não há necessidade de imunidades para os parlamentares poderem exercer livremente o seu mandato, porque o Poder Judiciário, com a sua atual autoridade e independência, pode assegurar a todos as garantias necessárias.

"Nem se objete que o Judiciário pode ser dominado pelo Executivo. Dada a organização do Legislativo e do Judiciário, o Governo que se serve do abuso mais facilmente vence o Legislativo do que o Judiciário, poder vitalício, alheio às ambições e paixões, e que se desdobra em várias instâncias.

"A história da República registra vários desrespeitos às imunidades do Legislativo pelos governos dos Estados e até pelo Governo Federal. E, nestes casos, tem sido o Judiciário que tem assegurado o direito dos parlamentares."

**Carvalho de Mendonça**, que afirma em "O Direito":

"está claro que a imunidade de um dos ramos do poder público expõe os outros ao desprestígio das afirmações sem provas, desenvolvendo esse sistema de corrupção que tem surgido nos últimos tempos de nossa vida política, e que consiste em atassalhar sem piedade a reputação alheia para encobrir as podridões da sua própria. Temos visto subvertidos todos os princípios da moral pública e as normas mais mezinhas do direito criminal com a facilidade com que da cadeira do parlamento se irrogam calúnias as mais nojentas, deixando-se a cargo da vítima a prova da negativa, o encargo de refutar aquilo que se lançou sem provas, com a suprema leviandade, sob a égide da inviolabilidade da palavra."

Entre os que reconhecem a necessidade do instituto, há a corrente que recomenda a sua estrita aplicação, salientando o caráter excepcional do privilégio.

"O princípio que deve presidir à interpretação ou construção dos privilégios parlamentares — advoga Francisco Campos (15) — é o de que devem ser entendidos nos seus termos estritos, como toda exceção às regras gerais de imputabilidade e responsabilidade, particularmente em regimes democráticos em que o postulado de igualdade perante a lei só deve declinar em casos absolutamente excepcionais e por motivos de imperiosa necessidade ou utilidade pública."

#### IV — AS IMUNIDADES PARLAMENTARES NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Dizia o art. 72 do Projeto da Lei Magna da Assembléa Constituinte de 1823:

"Os Deputados e Senadores são invioláveis pelas suas opiniões proferidas na Assembléa."

O dispositivo reproduz o aspecto real das imunidades parlamentares, que se encontrava plenamente estabelecido nas Leis Maiores de numerosos Estados estrangeiros ao tempo de nossa primeira Carta, como especialmente a da Suécia, que determinava em seu artigo 48, a fim de melhor defender o instituto, que sofreriam multa de mil onças, perda de emprégo, deportação por 10 anos e impedimento de serem agraciados pelo rei todos os juizes ou magistrados que processassem, pronunciassem ou executassem sentença contra os membros do Parlamento. Um confronto com os textos sobre a matéria nas Constituições belga, francesa, espanhola e italiana, posteriores, porém do mesmo século, demonstra amplamente a receptividade favorável às imunidades parlamentares, quando da elaboração de nossa Constituição Imperial, que dizia:

"Art. 26 — Os membros de cada uma das câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções.

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

Art. 28 — Se algum senador ou deputado fôr pronunciado, o juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá se o processo deve continuar, e o membro ser ou não suspenso do exercício de suas funções."

Nota-se que, embora sendo uma carta imperial, a nossa Constituição de 25 de março de 1824 dedicou especial relêvo às garantias dos representantes parlamentares. Não se limitou o legislador de então a simplesmente enunciá-las, como fizeram os constitucionalistas franceses, belgas e italianos, conclamando-os no artigo 26 *invioláveis*, expressão que mais tarde apareceria nos códigos português e espanhol, e que na mesma Carta brasileira era empregada para definir a pessoa do Imperador no art. 99, onde ao lado do termo *sagrada* era usada para afirmar que "êle não está sujeito a responsabilidade alguma".

Confirmando o espírito da imunidade material de nossa primeira Constituição, encontramos o artigo 76 do Código de Processo Penal Brasileiro, datado de 1832, que manda não admitir queixas, nem denúncias contra os membros das duas Câmaras Legislativas, pelo discursos nelas proferidos.

Sobre o aspecto formal (arts. 27-28) a imunidade de 1824 não se mostrava tão ampla, pois, como acentua Pedro Aleixo (16), não impedia que se instaurasse, em qualquer caso, o processo criminal até a pronúncia inclusive, depois de que o prosseguimento da causa ficava na dependência da Câmara.

Uma síntese do pensamento dos primeiros dias republicanos quanto à regulamentação das imunidades parlamentares nos é oferecida na crônica de Agenor de Roure (17):

"As imunidades foram reguladas na Constituição por modo diverso daquele que o Governo provisório consignara no projeto. Os senhores João Pinheiro e Lopes Trovão tentaram excluir da garantia das imunidades os crimes de calúnia e injúria praticados pelos representantes da Nação no exercício do mandato. Não o conseguiram, porque os constituintes insistiram em rejeitar as emendas nesse sentido, dando o direito de supor que queriam reservar para os representantes da Nação a impunidade na prática de tão feios crimes. No mais a Constituinte melhorou o projeto, tornando maior a garantia das imunidades.

Assim, só permitiu a prisão de deputado ou senador em caso de flagrante de crime inafiançável, quando o projeto autorizava a prisão em flagrante de qualquer crime. Já no Império a Carta de 1824 restringia a prisão aos casos de flagrante delicto de pena capital. A Constituinte, por proposta da Comissão dos "vinte e um", ainda acrescentou que tais imunidades seriam garantias desde o recebimento do diploma até a nova eleição. A redação dada pela Comissão

à sua emenda provocava dúvidas, que o senhor Ubaldino do Amaral levantou a tempo de serem evitadas na redação final. Dizia a emenda da Comissão que os deputados e senadores não podiam ser presos, salvo caso de *flagrância em crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença de sua câmara*. Parecia que, mesmo no caso de prisão em flagrante, o criminoso teria que ser solto até que a Câmara desse licença. O senhor Antônio Euzébio emendou a redação final, ficando o texto como está hoje no art. 20, claro e preciso: o Deputado ou o Senador preso em flagrante de crime inafiançável continua preso e é processado, levado o processo até a pronúncia exclusiva, resolvendo, então, a Câmara sobre a procedência da acusação. O direito de o acusado optar por julgamento imediato já vinha no projeto do Governo e não foi alterado nem contestado. No Império o juiz levava o processo até a pronúncia e só depois dava êle conta do ocorrido ao Senado ou à Câmara, estando em igualdade de condições os senadores e os deputados, apesar da vitaliciedade daqueles."

*Cuidou a primeira Carta Republicana das imunidades parlamentares em seus arts. 19 e 20:*

"Art. 19 — Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato. Art. 20 — Os deputados e senadores, desde que tiverem recebido diploma até à nova eleição, não poderão ser presos nem processados criminalmente sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de *flagrância em crime inafiançável*. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva, para resolver sobre a procedência da acusação, se o acusado não optar pelo julgamento imediato."

Não há, como se pode deduzir da comparação dos textos imperial e republicano no séc. XIX, grande diversidade de tratamento quanto ao aspecto substantivo das imunidades parlamentares; há apenas um cuidado por parte do legislador de 91 em destacar mais as opiniões, as palavras e os votos, ao contrário do constituinte de 1824, que ressaltara apenas a primeira das expressões utilizadas em 91 — as opiniões.

Se materialmente foram poucas as alterações entre os textos de 1824 e 1891, sob o aspecto processual o mesmo não ocorreu. Enquanto o primeiro falou em *durante a sua*

deputação, o outro encontrou forma mais explícita — desde que tenham recebido diploma até à nova eleição. A expressão **flagrante delito de pena capital** foi substituída com maior precisão por **flagrância em crime inafiançável**. Quanto ao momento da remessa dos autos à Câmara correspondente, houve substancial transformação: em 1824 após a pronúncia, em 1891 antes desse ato processual. Além das modificações apontadas, houve na primeira Carta Republicana a criação de uma opção para a pessoa do acusado — o **juízo imediato**, opção essa que não se repetiu nas Constituições posteriores da União.

Declarava a Constituição de 1934:

“Art. 31 — Os deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato.

Art. 32 — Os deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do deputado em exercício.

§ 1.º — A prisão em flagrante de crime inafiançável será logo comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados, com a remessa do auto e dos depoimentos tomados, para que ela resolva sobre a sua legitimidade e conveniência, e autorize, ou não, a formação da culpa.”

As modificações introduzidas em 16 de julho de 1934 estenderam a imunidade processual à pessoa do suplente e estabeleceram que logo depois da prisão em flagrante do membro do Corpo Legislativo, seria a ocorrência comunicada ao Presidente da Câmara, que com seus pares resolveria sobre a procedência e a conveniência da prisão e, conhecedor do auto e dos depoimentos tomados, levaria a Casa a autorizar, ou não, a formação da culpa. Outra alteração criada pela Carta de 1934 diz respeito ao término do prazo da imunidade parlamentar; fala o art. 32 em **até a expedição dos diplomas para a legislatura subsequente**. Contra essa limitação insurge-se Pontes de Miranda (18):

“é à Justiça Eleitoral que compete proclamar os eleitos (art. 83, g). O recebimento do diploma faz data certa, porque é individual; a expedição não é, porque se expedem diplomas a muitos conforme os Estados-membros, cujas eleições já se apuraram e já estão estremes de questões. Tratar-se-á dos diplomas em geral? Se dos diplomas

em geral, teríamos que, havendo número para instalação em sessão, ainda teriam imunidade os deputados cujos lugares já se achassem preenchidos. Se dos diplomas dos representantes do Estado-membro, há o inconveniente de ter imunidade quem não pode ser convocado, pois já está instalada a Câmara dos Deputados. O texto é mau, e a segunda interpretação é a melhor possível, devendo-se, porém, entender que, a partir da instalação, enquanto não houver diplomados do Estado-membro a que pertence o Deputado da anterior legislatura, conserva êle as imunidades, por se supor (é o único senso que pode ter a inovação) provável a sua reeleição. Nula ou anulada a eleição, êsse período excepcional pode prolongar-se por muito tempo”.

Estabelecia a Constituição de 1937:

“Art. 42 — Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus membros poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável.

Art. 43 — Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento Nacional pelas opiniões e votos que emitirem no exercício de suas funções, não estarão, porém, isentos de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria e ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Parágrafo único — Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem pública ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.”

Por sua própria natureza, a Carta de 1937 não poderia trazer qualquer aprimoramento às instituições democráticas, cujas presenças no texto constitucional estão revestidas de um formalismo pouco autêntico e de um caráter evidentemente regressivo. No dizer de Pedro Aleixo (19)

“a Carta Constitucional de 1937 impunha a exigência de licença, salvo o caso de flagrante em crime inafiançável, para prisão ou processo criminal de parlamentar, durante o prazo em que estivesse funcionando o Parlamento. Não tinha, porém, o parlamentar garantias quanto às opiniões e aos votos emitidos no exercício de suas funções, pois era civil e criminalmente responsável por

difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública de crime e ficava sujeito à perda do lugar se, por maioria de votos, a Câmara a que pertencia entendesse que ele se manifestou contrário à existência ou independência da Nação ou fêz incitamento à subversão violenta de ordem política e social”.

Embora de tal modo afastado do princípio de autonomia gerador das imunidades parlamentares, o Código Maior de 1937, lamentavelmente, não constituiu na história das instituições jurídicas brasileiras o único insulto, a única afronta à indispensável liberdade de atos e palavras, própria dos representantes do povo nos congressos democráticos.

Restabelecida a ordem democrática, ganharam as imunidades em tela a redação dos arts. 44 e 45 e §§ do texto de 18 de setembro de 1946:

“Art. 44 — Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Art. 45 — Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 1.º — No caso de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 2.º — A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros.”

Divergem os artigos constitucionais de 1934 e 1946.

Enquanto o primeiro extingue o privilégio na expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, o art. 45 do Código Maior em vigor o faz somente na inauguração da legislatura seguinte. A Lei Magna de 46 não estende a prerrogativa à pessoa do suplente do congressista em exercício, como procede o art. 32 do texto em confronto e como pretendiam nove emendas derrotadas na Constituinte de 1946. A imunidade é, portanto, compreensiva tão-somente do deputado e do senador, não atingindo os seus suplentes, salvo, evidentemente, quando estiverem substituindo o congressista efetivo (20). Em 1934 ficou determinado que a prisão em flagrante de crime inafiançável será “logo” comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados com a remessa do auto e dos de-

poimentos tomados. O constituinte de 1946 fixou o prazo de quarenta e oito horas para essa remessa. Foi exigido na Constituição de 18 de setembro de 1946 o voto da maioria dos membros da Câmara interessada na resolução sobre a prisão e autorização ou sua negação para a formação da culpa. O processo, como nos casos de crime comum, pára — como destaca Carlos Maximiliano (21) —, até que seja pelo mencionado ramo do Legislativo autorizado o prosseguimento, como já ocorria em 1934, contrariamente ao estabelecido nas Cartas de 1824 e 1891, que mandavam ter andamento até a pronúncia, como já tivemos oportunidade de ressaltar.

## V — IRRESPONSABILIDADE POR PALAVRAS, OPINIÕES E VOTOS

A imunidade decorrente do art. 44 da Constituição de 18 de setembro de 1946 refere-se à irresponsabilidade por palavras, opiniões e votos. É uma imunidade tanto civil, quanto criminal. Satisfeita a condição de se encontrar o deputado ou o senador no exercício do mandato, não responde ele civil ou criminalmente por suas palavras, suas opiniões e seus votos. A irresponsabilidade dos representantes do povo é permanente; não se extingue com a extinção do mandato.

Comenta Pedro Aleixo (22) que “o importante é reconhecer que as manifestações por palavras, opiniões e votos, protegidas pelo texto constitucional, sejam exatamente as de caráter ilícito e ilícito penal” pois, para aquelas que não representam uma ofensa, um atentado, não há, naturalmente, o que ser acobertado pela Constituição. Significa essa irresponsabilidade — no dizer de Sebastian Soler (23) — que o parlamentar não pode ser acusado, nem quando suas manifestações constituam calúnias, injúrias, desacatos, apologia de crime, instigação ao duelo, violação de segredos de Estado, etc., esse privilégio, porém — segundo Story (24) —, “é estritamente limitado a atos ocorridos no curso dos trabalhos parlamentares, e não se estende aos que se derem fora da câmara e dos limites da função”.

Entendem os constitucionalistas que a irresponsabilidade dos congressistas está adstrita às palavras, opiniões e aos votos que proferirem no Congresso — e mais explicitamente no exercício de seu mandato dentro da respectiva Casa — ou então fora dela, quando autorizados ou incumbidos por sua Câmara de falar em nome dela em banquetes, meetings etc. Não se entende, assim, acobertado pelo privilégio constitucional o deputado ou o senador que, sem estar especialmente delegado por seus pares, use dos meios de imprensa ou de ocorrências mun-

danas para emitir opiniões ou fazer afirmações que possam ou venham a ser consideradas criminosas. Tais atividades escapam ao manto protetor da imunidade parlamentar. Embora já se encontre bastante fundamentado o princípio, muitas têm sido as contradições no enquadramento da extensão da irresponsabilidade prevista no art. 44.

Mostra das divergências está no texto de Pedro Aleixo (25):

“Nos pareceres que concluíram pela apresentação do Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados n.º 532, de 1954, deu-se até à imunidade protetora da manifestação do pensamento do parlamentar amplitude que costuma ser contestada. O deputado foi acusado de haver praticado crimes de calúnia, de difamação e de injúria (arts. 138, 139 e 140 do Cód. Penal) porque na tribuna, em apartes e em Comissão da Câmara e, além disso, em entrevista a jornal e em declarações feitas em estação de rádio e em estação de televisão, imputou aos queixosos fatos criminosos e difamatórios e ofendeu-lhes a dignidade e o decóro. Em relação às opiniões manifestadas dentro da Câmara dos Deputados, no exercício do mandato, o relator, Sr. Osvaldo Trigueiro, pronunciou-se dizendo: “Esses atos estão protegidos pela inviolabilidade consagrada no texto constitucional, e cuja prevalência não depende do arbítrio do Congresso, ou de qualquer de suas Casas.” Quanto aos atos praticados fora da Câmara, pela imprensa e pelo rádio, o Sr. Deputado Raul Pila, em lapidar declaração de voto, sustentou que estavam implícitos no exercício do mandato. Eis os convincentes fundamentos da declaração do Sr. Raul Pila e que, afinal, prevaleceram, com a recusa da licença, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara: “As condições da vida moderna, com os seus poderosos meios de difusão, como a imprensa, servida pela composição mecânica e por eficientes rotativas, o rádio, a televisão, não permitem se restrinja ao âmbito das Câmaras e das suas Comissões, internas ou externas, o exercício da função de representante da Nação. Deixou de ser um ambiente naturalmente limitado pelas paredes de um edifício, aquele em que se exerce a função parlamentar. Apresentando um projeto de interesse geral, proposta uma reforma importante, denunciado um abuso clamoroso, vê-se o representante desde logo assediado pela imprensa e pelo rádio, desejosos de melhor esclarecer o público. Forçoso se lhe torna, assim, am-

pliar o debate, com vantagem, aliás, do funcionamento do regime democrático. As Casas do Parlamento são hoje, apenas, o centro donde se irradia a ação parlamentar e não mais em si podem confinar.

E não é somente isto. Divulgadas pela imprensa e pelo rádio as acusações de um representante, os acusados vêm frequentemente a público para as rebater e as revidar, sem esperar a ação dos órgãos de investigação parlamentar, necessariamente mais lenta. O representante vê-se, destarte, obrigado pelos próprios acontecimentos a transferir para cenário mais amplo a sua atuação parlamentar.”

É ainda Pedro Aleixo que destaca trecho do parecer do Sr. deputado Antônio Horácio, relator na Comissão de Constituição e Justiça do Projeto de Resolução n.º 11, de 1955:

“A exegese do dispositivo (art. 44 da Const. Federal), pacífica na doutrina e na jurisprudência, face à tradição de um preceito que remonta à Constituição imperial, se assenta no entendimento de que aquilo que o Congressista disser e votar, ou sobre que opinar, dentro da Câmara a que pertence, ou, mesmo, fora dela, no prolongamento da sua ação como delegado da soberania popular, está coberto pela inviolabilidade constitucional. Não constitui crime, e nem é passível de repressão penal, a opinião, a palavra e voto de deputado e senador, sobre toda e qualquer matéria levada ao conhecimento do Plenário ou das Comissões legislativas: concretiza-se na hipótese uma verdadeira irresponsabilidade legal, fora do âmbito do direito repressivo.”

Respondendo à indagação sobre a extensão do privilégio, afirma Aurelino Leal (26):

“Da nossa Constituição se depreende que a imunidade segue o representante no exercício do seu mandato, isto é, quando age como deputado ou senador, desempenhando uma função legal, do seu mandato, mesmo numa Comissão de Inquérito extra-parlamentar. Claro é que ele precisa ter sido investido dessa Comissão pelos seus pares. Assim, fica fora do círculo da imunidade o parlamentar que, por conta própria e devotamento à sua investidura, estiver estudando e observando medidas que pretenda regular por meio de projetos de lei. Embora esses atos se liguem ao mandato não constituem o exercício atual dele. Estão neste caso os represen-



tantes que se excederam em suas opiniões e palavras "ao darem conta de seus mandatos aos seus eleitores, por cartazes que mandem pregar, cartas circulares que tornem públicas por meio da imprensa ou de outro modo", e também os que "se aproveitam do seu mandato e vão às cidades industriais provocar ou entreter greves (Duguit)".

Sobre a irresponsabilidade quanto ao voto, assim se pronuncia Aurelino Leal (27):

"Quanto ao voto, êste escapa igualmente à ação judicial. Mas expresso por meios criminosos, êsses meios são passíveis de processo. Não é o voto, que se reduz à ação judicial, é o crime cometido antes de exprimi-lo no exercício do mandato, que se pune"... "Quanto aos votos, os atos anteriores de corrupção constituem crimes por si sós, devem ser passíveis de pena, até porque a Constituição não podia ter estendido o manto de impunidade sobre legisladores desonestos."

Outra questão pertinente à irresponsabilidade de que trata o art. 44 da Constituição Federal é a que diz respeito à publicação de discursos fora da imprensa oficial. Segundo Aurelino Leal (28) "as imunidades parlamentares asseguram ao senador e ao deputado o direito de publicar o seu discurso proferido no Parlamento pela imprensa, onde, quando e como lhe convier, mesmo na vigência do estado de sítio". Em seguida cita o constitucionalista um acórdão de 25 de novembro de 1922 no qual o Supremo Tribunal Federal ratifica essa jurisprudência:

"Os discursos dos senadores e deputados podem ser publicados na imprensa, antes mesmo de editados no "Diário do Congresso", uma vez que sejam visados pela Mesa da respectiva Câmara. Com tal visto há a certeza de que tais discursos não infringem as disposições regulamentares, não destoam das normas de cortesia que os poderes públicos devem guardar nas suas mútuas relações, nem podem ser prejudiciais à ordem pública" (29).

## VI — FLAGRANCIA EM CRIME INAFIANÇÁVEL

Como já ficou dito, a Constituição de 18 de setembro de 1946 determina que na hipótese de prisão em flagrante de crime inafiançável, sejam os autos remetidos à respectiva Câmara no prazo de quarenta e oito horas, para que a mesma resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa. "O dispositivo constitucional foi redigido — afirma Macário Picanço (30) — de

modo a permitir à Câmara a solução que melhor lhe parecer. Melhor teria sido que, na hipótese de flagrante em crime inafiançável, a Câmara interessada inicialmente se manifestasse sobre a prisão, deixando a licença imprescindível para o processo para depois de oferecida a denúncia. É que o Ministério Público pode não denunciar, requerendo, ao contrário, o arquivamento do processo. Como, no entanto, deixar de denunciar — continua Macário Picanço —, se a Câmara já autorizou a formação da culpa? Na comunicação da licença, se tal algum dia acontecer, a Câmara respectiva deverá pronunciar-se com habilidade, a fim de não criar embaraços à livre ação do Ministério Público".

Segundo Carlos Maximiliano (31) "desde que haja flagrância em crime grave, não mais se presume o intuito agressivo ou perseguidor por parte da polícia. Contudo, o próprio flagrante pode ser forjado; nesse caso a Câmara exige e obtém a soltura imediata do paciente; porque o juiz da extensão e aplicação da imunidade é o Legislativo" e nem poderia ser outro Poder, conclui Ivair Nogueira Itagiba (32) transcrevendo o pensamento de Rui Barbosa:

"Pode, ou não, a polícia, a administração, a magistratura, apreciando erroneamente as circunstâncias, ou desviando-se voluntariamente do direito, enxergar o caráter de flagrância em atos, que o não ofereçam, averbar em qualificação de crime inafiançável, atos que o não constituam? Evidentemente sim. A alguém há de competir a função de fiscalizar a observância dessa ressalva, de verificar se se respeitam ou ludibriam imunidades pessoais dos membros do Congresso, de anular as prisões efetuadas contra eles em caso de não flagrância, como se fôsem flagrantes, em casos de infração afiançável, como se fôsem inafiançável. E a quem há de tocar essa função de vigilância tutelar a benefício da prerrogativa parlamentar? Ao poder que prende, isto é, aquele contra cujos descomedimentos se pretende estabelecer a garantia? Seria inqualificável imbecilidade. O freio não pode residir na própria autoridade, contra cujos excessos êle se cria. Tôda vez que uma faculdade é susceptível de abuso, o contrapêso, repressivo ou preventivo, dêle há de confiar-se a uma entidade alheia àquela de onde êle pode emanar, e, quando possível interessada em colibi-lo. Que entidade, no assunto vertente, pode ser essa senão o Congresso mesmo, senão a Câmara, cujas imunidades estejam em lide na pessoa do membro

recolhido à prisão? Regra foi sempre, em matéria de privilégios parlamentares, a de que cada uma das Câmaras componentes do Poder Legislativo tem em si mesma a magistratura da sua dignidade e a proteção de seus direitos."

#### VII — COMPETÊNCIA PARA SOLICITAÇÃO DE LICENÇA PARA PROCESSAR CONGRESSISTA

Esclarece Pedro Aleixo <sup>(33)</sup> que

"ainda hoje não há sobre o assunto uniformidade de opiniões. Entendem uns que a licença deve ser pedida, após o oferecimento da denúncia, pela autoridade judiciária incumbida de tomar conhecimento da causa. Outros consideram que o ofendido ou seu representante legal, nas ações privadas ou quando lhe competir a iniciativa do processo nas ações públicas, ou o representante do Ministério Público nas ações públicas em geral, é competente para a solicitação da licença."

Jorge Alberto Romeiro <sup>(34)</sup> indaga:

"O Ministério Público ou o Juiz? Qual dessas duas autoridades deve se dirigir ao Poder Legislativo para requerer a licença? A resposta à indagação depende das seguintes outras:

Quando se inicia a ação penal?

Com o simples oferecimento da denúncia, pelo Ministério Público ao juiz, ou com o recebimento por este daquela peça de acusação?

Firmada a primeira alternativa, só o Ministério Público deverá requerer a licença; negada pela admissão da segunda, ao juiz estaria cometida dita incumbência, pois, "exigir a licença para a denúncia, quando a Constituição só a reclama para o processo, que dependeria do ato do recebimento do juiz, seria ampliar a imunidade, estendendo-a até onde não iria o privilégio", repetindo o exato raciocínio do ilustre jurista, Deputado Milton Campos".

Quanto aos crimes de ação pública, conclui Jorge Alberto Romeiro:

"enquanto não se revogar ou modificar os Códigos Penal e de Processo Penal e as leis penais extravagantes, o Ministério Público, e não o juiz, arcará com o ônus de pedir licença às Casas do Congresso para processar Deputados e Senadores".

No pensamento de Aurelino Leal <sup>(35)</sup> a resposta à indagação sobre a competência para o pedido de licença para processar parlamentar varia de acordo com os diver-

sos tipos de legislação. Tece, adiante, as seguintes considerações:

"Na França, quando o processo tem origem por intervenção do Ministério Público, é o procurador-geral quem transmite o pedido à Câmara por intermédio do Ministro da Justiça. Tratando-se, porém, de um particular "agindo em matéria correcional, em virtude do direito de queixa privada, é jurisprudência constante que a Câmara não é validamente provocada senão quando o particular justifica um começo de procedimento, quer por uma citação feita, quer mesmo por um requerimento de citação apresentado ao Ministério Público (parquet) e aí visado, indicando que se recusou designar dia em virtude da imunidade parlamentar." (Duguit, *Traité*, vol. II, pág. 288.)

"Na Itália, segundo Palma, a doutrina que deve ser seguida é a exposta pelo Ministro da Justiça Di Falco, no caso de pedido de licença dirigido à Câmara para se processar o deputado Salvatore Morelli, e que assim termina: "Em summa, toda a parte instrutória do processo pode e deve ser feita, no meu modo de ver, sem se pedir autorização; mas tudo quanto diz respeito à pessoa do deputado como indiciado e se manifesta no seu efetivo comparecimento em juízo deve ser feito durante a sessão e com o prévio consentimento da Câmara." (Corso, Vol. II, pág. 499.)

"No parecer do Senado de 24 de julho de 1891, sustentou-se que a licença deve ser pedida por "todo aquele a quem cabe o direito de queixa ou de denúncia". São ainda palavras desse parecer: "O direito de impetrar a licença para mover a ação criminal contra o senador ou deputado é uma condição *sine qua non* do exercício do direito de queixa ou denúncia; cabe, portanto, a quem tem o direito de mover a ação — uma coisa é consequência da outra... Nenhuma razão jurídica ou consideração de ordem pública milita para que se recusas-se ao ofendido o direito de impetrar a licença, seja o ofendido um particular, ou o Ministério Público que representa a sociedade a quem cabe a iniciativa da ação criminal, nos processos em que a sociedade é direta ou indiretamente interessada. O privilégio do Senador ou Deputado não fica comprometido, nem amesquinçado, porque é o ofendido quem pede a licença para mover contra ele a ação criminal, ou o juiz a quem compete formar o processo; o privilégio consiste em não ser processado ou pré-

so, sem prévia licença...” (Anais do Senado, 1891, vol. II, pág. 89.)

“No parecer de 4 de julho de 1894, da Câmara dos Deputados, o Sr. Mello Matos motivou o seu voto, neste caso, do seguinte modo: foi questão, algum tempo, se os pedidos de licença para o processo criminal de membros do Congresso Nacional deviam ser feitos e encaminhados à respectiva Câmara diretamente pelo denunciante ou queixoso, ou pelo juiz competente para processar, e eu, como promotor público deste Distrito Federal, em um caso em que officiei (no ano de 1891) apresentei a denúncia ao juiz competente, e lhe requeri que, depois de atuada com os documentos que a instruíram, se dignasse solicitar da Câmara a necessária licença, tendo sido oferecido pelo juiz o meu requerimento; mas a praxe forense e a parlamentares seguiram alvitre contrário, por entenderem que à apresentação da denúncia ou queixa em juízo, importa, segundo o art. 407 do Código Penal, a instauração do processo criminal, e, portanto, viola o preceito constitucional que veda o início do processo sem prévia licença parlamentar, embora a referida licença não tenha sido negada por esta razão.

“Assim, pois, pela interpretação constitucional vigente, o pedido de licença deve ser feito e encaminhado à Câmara pelo órgão de justiça pública ou pelo próprio ofendido ou pelo representante legal deste; é indispensável, porém, que o signatário, em nome do ofendido, prove a sua qualidade.” (Anais da Câmara, 1904; vol. III, pág. 263.)

O Sr. Deputado Rondon Pacheco, relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados do Projeto de Resolução n.º 519, de 1954, concluiu que

“a Câmara dos Deputados, ao apreciar pedido de licença para processar qualquer um dos seus membros, só poderá fazê-lo quando este partir do poder competente, ou seja, a autoridade judiciária”.

“Foi o mesmo ponto de vista sustentado nos Projetos de Resolução da Câmara dos Deputados n.º 115, de 1957, e 168, de 1958. Os Senhores Prado Kelly e Milton Campos, em seus votos, atribuíram à autoridade judiciária a competência para solicitação de licença. Afirma-se que é ao juiz que cabe receber a queixa ou denúncia e, portanto, também a ele, se estiver propenso a recebê-la, é que cabe solicitar a licença para processar o congressista querelado ou denunciado; que, antes de recebida, a denúncia ou queixa

nada é, porque só do seu recebimento advirão efeitos, inclusive o de interrupção da prescrição; que na lição de Manzini, a autorização da Câmara não constitui condição de perseguibilidade, e sim de processabilidade; que é a autoridade processante — o juiz e não o promotor ou a parte — que deve pedir a licença; que cumpre distinguir o direito de ação — de agir em juízo — do direito subjetivo de castigar — que pertence ao Estado e, cometido o crime, surge uma pretensão punitiva, representada no direito de agir, distinta do processo propriamente dito, pelo que só se faz necessária a licença para o processo e não para o direito de agir; que facultar a qualquer um o pedido de licença é permitir solicitações inspiradas no ânimo de vexar ou importunar e de causar escândalos; que a ação penal só toma corpo com o recebimento da denúncia, antes do que ninguém está sendo processado; que não há que ser pedida licença para a denúncia e sim para o processo, até porque a exigência da licença prévia para o oferecimento da denúncia importaria em ampliar-se a exceção, que deve ser interpretada restritivamente, que as imunidades parlamentares representam; que se é facultado ao juiz rejeitar a denúncia ou a queixa, nas hipóteses enumeradas no art. 43 do Código de Processo Penal (36), dada a licença pela Câmara, criar-se-á para o juiz — órgão do Poder Judiciário — o constrangimento de ter de fazer a rejeição, se fôr o caso, contrariando o deliberado por órgão de outro Poder — o Legislativo —, o que será motivo de quebra da harmonia dos Poderes; que não tem cabimento a invocação de precedentes franceses e italianos, porque na França e na Itália há a instituição dos *juizados* de instrução que a nossa organização judiciária não contempla; que a queixa, a denúncia ou a representação não são o processo, mas apenas a provocação para o processo” (37).

Em réplica às razões apresentadas, enumera Pedro Aleixo (38) as seguintes:

“Se se reclama a intervenção do juiz para o pedido de licença, em face do oferecimento da queixa ou da denúncia, impõe-se distinguir se o pedido há que ser formulado antes ou depois do despacho de recebimento ou rejeição; se antes, perdem o sentido muitas das impugnações argüidas, como a de que os efeitos advêm do recebimento e não da apresentação da denúncia ou da queixa, pois a licença é para o processo, e este só se

instaura com o recebimento, e que sem o recebimento não se corporifica a ação penal; se depois, e se recebida então, o processo ter-se-á instaurado, sem respeito ao preceito constitucional da prévia licença, pois do despacho decorrem efeitos como o da interrupção da prescrição, ou da obrigatoriedade da decretação da prisão preventiva imposta pelo art. 312, com a ressalva do art. 314 (39), ambos do Código de Processo Penal, ainda, se depois do recebimento, o temido conflito de poderes não será evitado se a Câmara, na órbita de sua nunca negada competência, deliberar que a licença deve ser recusada (por não constituir evidentemente crime o fato narrado, por já estar extinta a punibilidade, por manifestar ilegitimidade da parte ou falta de condição exigida pela lei para o exercício da ação penal), em face dos motivos que deveriam impor ao juiz, ex vi do art. 43 do Código de Processo Penal, a rejeição da denúncia ou da queixa; se é certo que os precedentes estrangeiros invocados não se aplicam ao sistema nacional, também a douta opinião de Manzini é formada em face de direito legislado diverso do nosso; permitido expressamente é que outra autoridade, que não a judiciária, a autoridade policial solicite a licença, no caso do § 1.º do art. 45 da Constituição Federal, quando o membro do Poder Legislativo é prêso em flagrante de crime inafiançável, e, apesar disso, a resolução da Câmara não fica limitada à manutenção ou ao relaxamento da prisão, mas abrangge a autorização ou a recusa para a "formação da culpa", expressão que, embora não figurando no vigente Código de Processo Penal, continua significando a instrução criminal — vale dizer — parte substancial da própria ação penal; não se permite a qualquer um a solicitação da licença, mas tão-somente a quem a lei confere o direito de deflagrar a ação penal — o Ministério Público, nos crimes de ação pública (art. 24 do Código de Processo Penal), o ofendido ou quem tenha qualidade para representá-lo ou sucedê-lo, se privada a ação (arts. 30 e 31 do Código de Processo Penal), a autoridade policial (art. 45, § 1.º, da Constituição Federal) e o órgão do Poder Judiciário competente para o processo ou o prosseguimento deste."

#### VIII — CONCESSÃO E RECUSA DE LICENÇA

Dissertando sobre a natureza do exame que o órgão interessado do Congresso deve fazer

sobre a matéria objeto do pedido de licença para processar parlamentar, declara Carlos Maximiliano (40) que o Congresso "não está adstrito à prova dos autos; procede como um tribunal político, decidindo soberanamente sobre a inconveniência de afastar de seu posto de combate um representante do povo" e mais "não invade atribuições do judiciário", pois, como acentua Pontes de Miranda (41), "o exame pela Câmara cifra-se na apreciação da conveniência pública, política ou moral do procedimento. A concessão de licença não significa que reputou culpado o acusado ou que achou válidos os atos processuais que lhe foram apresentados. Nenhum julgamento profere a respeito. A denegação não significa que o considere estreme de culpa, ou que os atos processuais não valham. Se tivesse tais significações, com as suas deliberações sobre licença para processo contra alguns dos seus membros, invadiria ela as atribuições do Poder Judiciário. Ainda que a Câmara conceda a licença, constando dos discursos e pareceres, ou da própria licença, que os seus membros se persuadiram da culpabilidade do acusado, pode êle ser julgado inocente. Ainda que a conceda por lhe parecer que nenhuma consequência pode ter o processo, por se lhe afigurar isento de qualquer culpa o deputado, a condenação é possível". Frisando a natureza política da decisão, argumenta Joaquim Rodrigues de Sousa (42):

"Não sendo um recurso a bem da justiça, a bem dos direitos individuais, caso em que deveria ser judicialmente decidido; mas um privilégio, fundado em razões de utilidade pública, a bem da liberdade, dignidade das Câmaras, o bom desempenho de suas funções, não podem as mesmas Câmaras exercê-lo segundo os princípios e razões judiciais, mas sim em atenção aos motivos e razões políticas e fundamentais do privilégio. Assiste-lhes o direito de examinarem o processo, a realidade de seu motivo, a prova, a classificação do crime; pois que não para outra coisa manda a Constituição que o juiz lhe dê conta do processo: na decisão, porém, procedem politicamente, atendendo aos interesses próprios — sua liberdade e dignidade — afetados na pessoa do membro processado."

Recomenda Pimenta Bueno (43) que "desde que houver delicto, desde que razões políticas se não opuserem, parece fora de dúvida que a Câmara deve consentir na continuação do processo, êsse é o direito comum, assim o exigem a sua própria dignidade e a do representante da Nação, que deve ser

sempre pura; éle que as justifique. Tudo o mais será uma falsa aplicação do princípio do privilégio, da inviolabilidade, que certamente não foi instituída para proteger a impunidade do crime e sim somente a independência legislativa contra os abusos". O fato, entretanto, de uma Câmara negar a licença para processar algum dos seus membros não significa que ficará éle definitivamente isento de responsabilidade pelo ato reclamado perante o órgão a que pertencer do Poder Legislativo. Lembra Aurelino Leal (44) que "enquanto pertencer ao Parlamento não poderá ser preso, nem processado sem o consentimento de seus pares... Uma vez finda a função, desaparece o privilégio que o cobria. O Poder Judiciário retoma o seu poder de agir e inicia o processo." Pode, entretanto, o deputado ou o senador, na circunstância de ter sido recusada, pelo órgão a que pertença, a licença para processo, ficar isento de qualquer futuro procedimento judicial em relação ao mesmo fato, caso ocorra a prescrição criminal durante a sua estada numa das Casas do Poder Legislativo. O art. 79 do Código Penal não deixa dúvida:

"A prescrição da ação resulta exclusivamente do lapso de tempo decorrido do dia em que o crime foi cometido."

A autorização que as Casas do Congresso concedem é para todo o processo. Pode ocorrer que se modifique a classificação do delito e que, em virtude da modificação, esteja o parlamentar exposto a penalidade mais grave. "Nesse caso — esclarece Macário Picanço (45) —, impõe-se outro pronunciamento da Câmara interessada. E poderá a Câmara cassar a licença já concedida? Claro que não. O seu voto foi definitivo. Concedida a licença, cessou a imunidade. A condição foi a licença, ressalvada a hipótese de início ventilada e só quanto ao agravamento da penalidade. A cassação da licença, se possível, deixaria o Judiciário em condição subalterna, com a sua ação exposta às modificações que se operassem no Plenário da Câmara.

Criticando a interpretação clássica que os constitucionalistas aplicam à ação das Casas do Congresso ao conceder ou negar a licença, afirma Macário Picanço (46):

"Sempre se diz que concedendo ou negando a licença, a Câmara interessada não aprecia a prova, não entra no mérito do caso, não indica o acusado à condenação ou à absolvição. Limita-se à conveniência ou não do processo. Órgão político, encara a questão pelo seu lado essencialmente político (v. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, II, pág. 33). A Câmara interessada

é soberana para conceder ou negar a licença. Basta a sua decisão. Não precisa justificar-se. Age de fato e de direito como órgão político. Aprecia o caso pelo seu aspecto político. Não entra no mérito. Mas há nisso um erro. A sociedade deveria merecer uma satisfação. O outro Poder, ou seja o Judiciário, que é obrigado a fundamentar os seus julgamentos, deveria merecer uma consideração maior do Legislativo. Pede a licença para o processo. O Legislativo, negando-a, deveria indicar os motivos de sua recusa. Além disso, a negativa, em quase unanimidade dos casos, não se funda no interesse político do Congresso. Pode-se dizer norma absoluta a negativa da licença, seja qual for o crime, sejam quais forem as circunstâncias do crime, e isso não está certo. O que se deve é verificar se o parlamentar foi envolvido no processo por motivos políticos, se o processo revela coação de outro poder, no intuito de estorvar a ação parlamentar do acusado, em suma, se o processo é uma perseguição de natureza política. (...) A negativa da licença é regra. Predomina o partidarismo, ou o coleguismo, nunca a defesa da ação parlamentar..."

## IX — RENÚNCIA À IMUNIDADE

A renúncia das imunidades era expressamente autorizada pela Constituição de 1891, que permitia ao acusado preso em flagrante por crime inafiançável optar por um julgamento imediato à concessão, ou não, de sua Câmara, de licença para o curso do processo. Comenta Aurelino Leal à luz daquela Carta (47):

"Como se vê do art. 20, o parlamentar pode renunciar à imunidade constitucional. Não tendo havido, porém, flagrância, a renúncia é inconstitucional. Assim se entende porque a imunidade é unicamente funcional. Ela cobre o deputado. O homem lhe seria indiferente, se a separação fôsse possível entre o investido e a investidura, o funcionário e a função.

"A boa doutrina sempre foi a de que, exatamente, porque não se trata de privilégio pessoal — esclarece Pedro Aleixo (48) —, não tem o parlamentar a faculdade de abrir mão da autorização de sua Câmara, para ser preso, mantido na prisão, no caso de flagrante delito por crime inafiançável, ou processado criminalmente.

"A matéria perdeu seu antigo relêvo porque já na Constituição de 1934, como na

Constituição vigente, de 1946, não se confere ao Congressista o direito de renunciar às imunidades, sejam as de ordem material, sejam as de ordem formal. Bem lembrado foi por Danton Jobim (Conferência no Instituto dos Advogados, em 25 de maio de 1950), invocando a autorizada lição de Rui, que a permissão da renúncia na Constituição de 91 representava uma anomalia. Também Carlos Maximiliano (voto proferido no *habeas corpus*, n.º 26.178 — *Revista Forense*, vol. 72, pág. 407), trazendo para maior prestígio da tese a palavra de Anschuetz, comentador da Constituição de Weimar, asseverava: “ninguém renuncia senão àquilo que é seu; ora, a imunidade é prerrogativa da Câmara; jamais do deputado; logo, andou acertado o legislador de 1934 ao eliminar o direito de renúncia.”

Indaga Aurelino Leal (49):

“Pode um parlamentar pedir à respectiva Câmara licença para se deixar processar? Um deputado assim o entendeu, e, envolvido em fato susceptível de instrução criminal, dirigiu uma petição à sua Câmara, invocando a dita licença. A Comissão de Constituição foi de parecer “que se aguardasse a requisição do Poder Judiciário pelos meios regulares para resolver sobre o caso.”

“A inviolabilidade pessoal ... não apaga o crime, nem irresponsabiliza o seu autor — impede, tão-sómente, o processo. É unicamente uma imunidade processual. Se o deputado que cometeu crime deixa o Poder Legislativo, se fica extinto o mandato, está extinta, também, a improcessabilidade. A inviolabilidade pessoal somente se mantém durante a investidura. “O juiz, diante da cessação da imunidade, leva adiante o processo, como se dêle apenas se houvesse esquecido. O crime continuou deserto, só o processo dormiu. Já não é preciso consultar a Câmara ou o Senado. A prisão far-se-á quando por lei se deva fazer”. Em outras palavras: determinado membro do Congresso comete um crime, durante a investidura. Enquanto esta durar, se não fôr obtida licença para instauração do processo, ficará este paralisado. Extinto o mandato, o ex-deputado ou senador poderá ser processado como qualquer cidadão, sem licença da Câmara ou do Senado.”

E continua:

“A imunidade concedida aos membros do Poder Legislativo é meramente pes-

soal, não se estendendo aos seus bens. “A imunidade é só quanto ao processo criminal, e não contra processo civil ou administrativo, salvo nos pontos de direito civil, administrativo ou processual em que se ordena a detenção do réu. Tampouco se estende ela às pessoas da família, fâmulos e propriedade do deputado. É só pessoal, e não impede que se condene os co-réus e cúmplices, quando a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal negou licença. O crime, houve-o; só o deputado ou o senador é imune ao processo e à prisão — (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição Federal de 1946*, vol. II, pág. 33).

A imunidade, no dizer de Duguit (54),

“também não protege os congressistas contra os mandados de busca, apreensão, exames criminais na sua residência, quando de tais informações precisar o juiz para um caso sujeito à instrução judiciária”.

Os parlamentares podem sofrer processo por contravenção. Segundo Aurelino Leal (55),

“a técnica jurídica não muda a substância do caso. As contravenções são também puníveis mediante processo criminal, embora sem as formalidades exigidas para os crimes propriamente ditos. Do momento que se configura o processo-crime os congressistas gozam de imunidades, não escapam, entretanto, ao simples auto de infração punível com multa, porque um auto de infração administrativa não é um processo criminal. Do que os parlamentares escapam, diz claramente a Constituição, é da prisão consequente a qualquer caso em que não tenha havido flagrante de crime inafiançável — e do processo criminal”.

## XI — AS IMUNIDADES PARLAMENTARES E O ESTADO DE SÍTIO

É hoje ponto inteiramente pacífico, na doutrina constitucional e na jurisprudência prática que a imunidade dos membros do Congresso Nacional é plenamente respeitada, ainda quando se tenha decretado o estado de sítio (56).

“Por ser garantia do livre funcionamento do Congresso e não direito subjetivo, a imunidade se não suspende durante o estado de sítio” (57).

Rui Barbosa assim se manifesta em artigo publicado no jornal *Imprensa* em 12 de outubro de 1898 (58):

“Tôdas as Constituições contemporâneas adotaram este princípio inspiradas pelo

exemplo próprio ou alheio, no sentimento dessa necessidade como um meio de proteção à legislatura contra o Governo, como uma condição essencial à independência legislativa. Ora, quando será que a maiores perigos se expõe a independência legislativa em relação ao Executivo? Quando este nos períodos normais tem a sua autoridade circunscrita aos elementos ordinários da administração? Ou quando este impunha, pelo estado de sítio, o cetro dos poderes excepcionais? Se é, como não poderia deixar de ser, neste último caso, como se explicará que desapareça a instituição protetora, exatamente quando se agiganta a ameaça contra a qual essa instituição se inventou?"

Macário Picanço <sup>(59)</sup> apresenta o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal:

"Em acórdão de 6 de maio de 1914, declarou o Supremo Tribunal Federal que as imunidades não se suspendem durante o estado de sítio e o fez para assegurar a Rui Barbosa "o direito constitucional de publicar os seus discursos proferidos no Senado, pela Imprensa, onde, como e quando lhe convier (*Revista Forense*, vol. 22 — pág. 301). Por aí é expressa a Constituição de 1946. O seu artigo 213 é taxativo:

**"As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio."**

"É a regra, mas como toda regra tem suas exceções, vem em seguida que, pelo voto de dois terços dos membros da Câmara ou do Senado, poderão ser suspensas as imunidades de determinados deputados ou senadores, cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais. Nos intervalos legislativos a suspensão das imunidades se dará pelo Presidente da Câmara ou do Senado, conforme se trate de deputado ou senador, ad referendum da Casa Legislativa interessada, com a convocação desta para se reunir dentro do prazo máximo de 15 dias. Claro que não basta a reunião no prazo de 15 dias. É imprescindível que a Câmara interessada dentro de 15 dias se manifeste sobre o ato de seu presidente, confirmando-o, ou não, pelo voto de dois terços de seus membros. A falta de deliberação naquele tempo significará a revogação do ato de suspensão da imunidade. Não poderia ter sido com outro intuito a fixação do prazo de 15 dias.

A simples reunião da Câmara interessada não daria cobertura ao ato do seu presidente. O que vale é o voto no prazo marcado. O pronunciamento da Câmara interessada é final de questão. Não poderá sofrer o controle do Judiciário com respeito, ou não, do motivo determinante da suspensão da imunidade. A condição imposta se satisfaz pelo voto de dois terços dos membros do órgão legislativo. A interferência do Judiciário se restringe à verificação das exigências de ordem formal: 1.º o estado de sítio; 2.º o número de votos exigido."

Por diversas vezes foi levantada a questão sobre a vigência das imunidades parlamentares durante o estado de sítio; Aristides Milton <sup>(60)</sup> apresenta o seguinte depoimento:

"Na Sessão de 1894, se moveu no Congresso Nacional importante questão para saber se podia ser decretado o estado de sítio com as limitações dos arts. 19 e 20 da Constituição Imperial. E assim se venceu na Câmara dos Deputados, a 2 de julho.

"Desde então se procurou provar que imunidades parlamentares não são garantias constitucionais que o estado de sítio suspende; mas, antes, verdadeiros atributos inerentes à soberania nacional de que se acham investidos deputados e senadores, por serem seus legítimos e diretos representantes. Ou, noutros termos: tais imunidades não são prerrogativas individuais dos membros do Congresso, mas prerrogativas de um dos Poderes da Nação, para bom desempenho das funções que lhe cabem.

"E mais ainda: que o estado de sítio, permitido por nossa Constituição não é lei marcial, ilimitada por sua própria natureza, pois que ele tem limites, como se vê no § 2.º n.º 1 e 2 do art. 80, e o art. 34 § 21 o confirma, quando diz competir ao Poder Legislativo aprovar, ou não, o estado de sítio, que houver sido decretado pelo Poder Executivo.

"Parece que semelhante atribuição não poderia ser exercida jamais, desde que o Corpo Legislativo não gozasse da imunidade para poder livremente funcionar. "Como seria possível, na realidade, a Câmara e o Senado reunirem-se para aprovar o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo, e aliás ainda subsistente ao tempo de iniciar-se os trabalhos ordinários do Congresso, se durante o dito sítio desaparecessem as imunidades dos senadores e deputados, que assim ficariam coagidos em sua liberdade de ação?"

## NOTAS

- (1) Attilio Brunialti — *Il Diritto Costituzionale*, citado por Macário Picanço, *Imunidades Parlamentares in Revista Forense*, n.º 169, pág. 16.
- (2) Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. I, pág. 46.
- (3) Alcino Pinto Falcão — *Da imunidade Parlamentar*, pág. 35.
- (4) Pedro Aleixo — *Relatório na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados*, publicado no Diário do Congresso Nacional (Seção I) de 17 de outubro de 1959, págs. 7.432 e seguintes.
- (5) Vide Alcino Pinto Falcão, *Da Imunidade Parlamentar*, pág. 35.
- (6) Alcino Pinto Falcão, *Da Imunidade Parlamentar*, pág. 27.
- (7) Vide Alcino Pinto Falcão, *ob. cit.*, pág. 28.
- (8) Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. I, pág. 56.
- (9) Pedro Aleixo — *Ob. cit.* — D.C.N. de 17/10/1959, pág. 7.437, 3.ª col.
- (10) Macário Picanço — *Imunidades Parlamentares in Revista Forense*, n.º 169, pág. 16.
- (11) Pedro Aleixo — *Ob. cit.*, pág. 7.434, 3.ª col.
- (12) Amaro Cavalcanti *Regime Federativo*, pág. 357.
- (13) J. Flósculo da Nóbrega — *As Imunidades Parlamentares e as Constituições Estaduais in Revista Forense* n.º 115, pág. 33.
- (14) Meroveu de Mendonça — *Imunidades Parlamentares in Revista Forense*, n.º 169, pág. 444.
- (15) Francisco Campos — *Direito Constitucional*, pág. 72.
- (16) Pedro Aleixo — *Ob. Cit.* — pág. 7.437, 4.ª col.
- (17) Agenor de Roure — *A Constituinte Republicana*, vol. I, pág. 38.
- (18) Pontes de Miranda — *Constituição Brasileira de 1946* — vol. II, pág. 30.
- (19) Pedro Aleixo — *Imunidades Parlamentares*, pág. 12.
- (20) Vide Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. I, pág. 57 e Ivair Nogueira Itagiba, *Constituição Brasileira de 1946*, vol. I, pág. 308.
- (21) Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. I, pág. 52.
- (22) Pedro Aleixo — *Imunidades Parlamentares*, pág. 70.
- (23) Sebastian Soler — *Derecho Penal Argentino*, vol. I, pág. 224 vide Pedro Aleixo, *Imunidades Parlamentares*, pág. 70.
- (24) Citado por Aurelino Leal em *Teoria e Prática da Constituição Federal*, vol. I, pág. 287.
- (25) Pedro Aleixo *Imunidades Parlamentares*, pág. 70.
- (26) Aurelino Leal — *Teoria e Prática da Constituição*, vol. I, pág. 288.
- (27) Aurelino Leal, *ob. cit.* pág. 289.
- (28) Aurelino Leal — *ob. cit.*, pág. 290.
- (29) *Revista do Supremo Tribunal Federal* — vol. 55, págs. 162 e seguintes.
- (30) Macário Picanço — *Imunidades Parlamentares*, in *Revista Forense* n.º 169, pág. 21.
- (31) Carlos Maximiliano — *ob. cit.*, pág. 51.
- (32) Ivair Nogueira Itagiba — *Constituição Brasileira de 1946*, vol. I, pág. 308.
- (33) Pedro Aleixo — *Imunidades Parlamentares*, pág. 15.
- (34) Jorge Alberto Romeiro — in *Revista Forense*, vol. 172.
- (35) Aurelino Leal, *ob. cit.*, pág. 300.
- (36) Código de Processo Penal  
“Art. 43 — A denúncia ou queixa será rejeitada quando:  
I — o fato narrado evidentemente não constituir crime;  
II — já estiver extinta a punibilidade, pela prescrição ou outra causa;  
III — for manifesta a ilegitimidade da parte ou faltar condição exigida pela lei para o exercício da ação penal.  
Parágrafo único — Nos casos do n.º III, a rejeição da denúncia ou queixa não obstará ao exercício da ação penal, desde que promovida por parte legítima ou satisfeita a condição.”
- (37) Vide Pedro Aleixo, *As Imunidades Parlamentares*, págs. 16 e 17.
- (38) Pedro Aleixo, *ob. cit.* págs. 17 e 18.
- (39) Código de Processo Penal:  
“Art. 312 — A prisão preventiva será decretada nos crimes a que for cominada pena de reclusão por tempo, no máximo, igual ou superior a dez anos.  
Art. 314 — A prisão preventiva em nenhum caso será decretada se o juiz verificar, pelas provas constantes dos autos, ter o agente praticado o fato nas condições do art. 19, números I, II ou III do Código Penal (em estado de necessidade; em legítima defesa; em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito).”
- (40) Carlos Maximiliano, *ob. cit.*, pág. 359.
- (41) Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. II, pág. 33.
- (42) Joaquim Rodrigues de Souza — *Análise e Comentário da Constituição Política do Império do Brasil*, vol. I, pág. 191.
- (43) Pimenta Bueno — *Direito Público*, vol. I, pág. 121.
- (44) Aurelino Leal — *ob. cit.*, pág. 303.
- (45) Macário Picanço — *Imunidades Parlamentares* — in *Revista Forense* n.º 169, pág. 21.
- (46) Macário Picanço — *ob. cit.*, pág. 20.
- (47) Aurelino Leal — *ob. cit.*, pág. 299.
- (48) Pedro Aleixo — *Imunidades Parlamentares*, pág. 124.
- (49) Aurelino Leal — *ob. cit.*, pág. 299.
- (50) Refere-se o autor à Constituição de 1891. A exceção em tela, como já foi dito, inexistiu nos textos de 1934, 1937 e 1946, mas é prevista nas Constituições de alguns Estados da Federação: Minas Gerais (art. 17 § 2.º), Rio Grande do Norte (art. 13 § 2.º) e Santa Catarina (art. 10 § 2.º).
- (51) Eduardo Espínola — *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* — vol. I, pág. 296.
- (52) Macário Picanço, *ob. cit.*, pág. 21.
- (53) Bruno de Mendonça Lima Jr. — *Caráter Pessoal das Imunidades Parlamentares in Revista Forense* n.º 163, pág. 449.
- (54) Citado por Aurelino Leal, *ob. cit.*, pág. 297.
- (55) Aurelino Leal, *ob. cit.*, pág. 297.
- (56) Eduardo Espínola, *ob. cit.*, pág. 299.
- (57) Carlos Maximiliano, *ob. cit.*, pág. 319.
- (58) Eduardo Espínola, *ob. cit.*, pág. 300.
- (59) Macário Picanço, *ob. cit.*, pág. 22.
- (60) Aristides Milton — *A Constituição Brasileira, 1891*, vol. I, pág. 158.