

IMUNIDADES PARLAMENTARES

Rápido histórico - Licença
para o processo criminal -
Seqüestro de bens

Senador Argemiro de Figueiredo

O mandato parlamentar, em tôdas as democracias modernas, onde vigora o sistema representativo, tem hoje o seu livre exercício assegurado pelo instituto das imunidades parlamentares. Não nos iremos deter na busca de detalhes das origens históricas dessas garantias, sobretudo quando é certo, no entendimento da quase totalidade dos escritores, que o instituto emergiu do povo anglo-saxônico, onde, em primeiro lugar, se instituiu o govêrno representativo. Contudo, digamos de passagem, há os que lhe vão descobrir o nascedouro entre romanos e gregos. A coroa de mirtos, cingida à frente dos oradores, tornava-os invioláveis por suas palavras e votos...

Não há dúvida, porém, de que as imunidades parlamentares, longe de representarem uma conquista da ciência política, através da estruturação do direito, da doutrina que se foi sistematizando, apareceram no bôjo de crises políticas e de fatos imprevistos. Os mestres relatam êsses fatos — Thomas Shirley, membro da Câmara dos Comuns, em 1603, fôra encerrado numa prisão de Londres. A Câmara exigira do guardião a liberdade do deputado. Desatendida, expediu mandado de detenção contra o guardião e pôs em liberdade o parlamentar detido. Séculos anteriores (1397), já se defendia e respeitava, na Inglaterra, a liberdade de palavra do congressista. (Carlos Maximiano —

Comentários à Constituição Brasileira, vol. II, pág. 46.)

Mesmo entre os inglêses, as imunidades parlamentares sofreram crises e eclipses. Mas, foi dessa velha e culta nação que elas se irradiaram para outros povos. Adotaram-nas, em seguida, os americanos do norte e, depois, os franceses, ao ensejo da grande Revolução.

CONCEITO E FUNDAMENTO DAS IMUNIDADES

Hoje as imunidades parlamentares, com maior ou menor extensão, são um atributo irrecusável ao livre funcionamento do Poder Legislativo, em todos os governos democráticos do mundo. Não se desconhece, entretanto, que êsse instituto tem recebido vigorosa crítica de insignes mestres do Direito Público. Há os que só o justificam nos regimes em que o chefe do Executivo, dispondo de imenso poder, inspira medidas de amparo legal ao elemento democrático, através das imunidades. E consideram estranho que, numa república, se possa admitir a existência de *invioláveis* e *irresponsáveis* (Barbalho — *Comentários à Constituição Federal de 1891*, pág. 64). Realmente, o regime republicano tem os seus fundamentos apoiados nos grandes princípios da *igualdade* e da *responsabilidade*. Admitir privilégios de alguns, ou de classes, eximindo-os de sanções penais, a que todos estão sujeitos, ou lhes assegurando vantagens e direitos, recusados aos demais cidadãos, é, em princípio, negar a república.

Mas, assim, não é dado entender aos que vão encontrar os fundamentos do instituto das imunidades inerentes ao mandato parlamentar, emanado da soberania do povo. Uma assembléia de representação popular não vale apenas

pelos elementos individuais que a compõem, mas se sobrepõe a todos, como expressão de um Poder que exerce e encarna a própria soberania nacional. Uma delegação da soberania não pode sofrer restrições nem embaraços. Há de ser livre e independente. Os delegados do poder soberano, no exercício das funções, não se constituem privilegiados, porque o sejam individualmente, mas o são porque representam a coletividade, a nação inteira, em cujo nome agem e cujos interesses defendem.

O privilégio da imunidade representa, por essa forma, um atributo do Poder, e não uma prerrogativa individual.

Ampara o representante, pela função que ele exerce, ou seja, pertence ao Poder ou à Casa do Parlamento, de que faz parte o delegado da soberania nacional.

Privilegiada é a nação, é o povo, é a coletividade politicamente organizada de cada país. É a república que se pronuncia e exerce com isenção, liberdade e independência, através dos seus delegados ou representantes.

Os abusos do poder, as violências e perseguições políticas, não são ocorrências privativas dos regimes onde a maior soma de poder se ajuste na pessoa dos chefes do Executivo. Eles se verificam também, e com frequência, nos próprios regimes de democracia representativa. Daí porque, deixar os representantes do povo sujeitos ao direito comum, abandonados, entregues às injustiças e aos desvarios das paixões políticas, seria negar o próprio regime republicano e o sentido de soberania do mandato popular.

Não há uniformidade nas Constituições modernas, no tocante à extensão e conteúdo das imunidades parlamentares. Mas, a doutrina dominante é que o destinatário imediato do instituto é a própria Câmara interessada e não o seu membro, mero beneficiário; destinatário mediato. (Pinto Falcão — *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 25, pág. 271.)

RENÚNCIA DAS IMUNIDADES

Essa concepção de que o privilégio pertence à Câmara e não aos seus membros, considerados individualmente, gera, em boa lógica, o axioma de que não é admissível a renúncia à imunidade parlamentar. Não pode o parlamentar renunciar a um direito que não é seu, um direito de que não é titular. A imunidade é integrante do mandato legislativo. A renúncia à imunidade importaria na renúncia ao próprio mandato popular.

São raras as Constituições de povos que admitem a renúncia das imunidades parlamentares. Dentre elas, estão a do Panamá, de 1946, e a de 1947, da Venezuela.

A Constituição Brasileira de 1891, em seu art. 20, chegou a permitir a renúncia da imunidade, em certo caso. Assim, admitiu que, ao ensejo do exame da Câmara a pedido de licença para o processo criminal contra o deputado ou senador, pudesse o acusado optar pelo julgamento imediato. A verdade, porém, é que essas exceções maculam a pureza da doutrina tão brilhantemente sustentada por Jefferson, Cooley, Pontes de Miranda, Carlos Maximiliano, Silva Marques e outros eminentes constitucionais, nacionais e estrangeiros, no sentido de atribuir à Câmara e não ao parlamentar, individualmente, a prerrogativa da imunidade.

Esta atual doutrina, já aprimorada, como vimos, visa a assegurar às Câmaras o prestígio, a independência e o livre funcionamento.

CLASSIFICAÇÃO DAS IMUNIDADES

Diferem os autores no que se refere à nomenclatura das imunidades. Classificadas em duas espécies essenciais, entre nós é costume denominá-las *imunidade material* e *imunidade processual*. Já os franceses usam nomenclatura diferente: *irresponsabilidade parlamentar* e *inviolabilidade parlamentar*. Os ale-

mães, por sua vez, empregam a palavra *imunidade* para definir a intangibilidade pessoal do deputado ou senador, e *indenidade* para significar a imunidade *material*, em que se prescreve a irresponsabilidade criminal do parlamentar, por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato.

A Constituição do Brasil trata da matéria nos seus artigos 44 e 45. No primeiro, estabelece a imunidade de direito constitucional *material*, prescrevendo a *inviolabilidade* dos deputados e senadores, por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato; no segundo artigo, assegura a *imunidade processual* ou *formal*, em razão da qual os membros do Congresso Nacional, desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

LICENÇA PARA O PROCESSO CRIMINAL

Fundamentado o instituto das imunidades no princípio de que elas se vinculam à independência e ao livre funcionamento do Legislativo, é corolário incontestável dessa concepção doutrinária a regra de que só as Câmaras poderão dispor da prerrogativa de admitir o processo criminal contra os membros do Congresso. E, por isso, a regra está expressamente consubstanciada em texto legal, ou seja, no art. 45 da Constituição da República.

FORMULAÇÃO DO PEDIDO DE LICENÇA

Tem-se discutido a quem cabe formular o pedido de licença para o processo. Em alguns países, o representante do Ministério Público é quem a solicita, por intermédio do Ministro da Justiça (Alcino Falcão), antes da propositura da ação. Entre nós nunca foi assim. E “não se deve pretender que tal licença a solicite o representante do Ministério Público, órgão de sua imediata confian-

ça, suspeito de agir por pressão governamental tornando-se preferível... como atribuição processual, a cargo do próprio juiz sumariante —” (Henrique Coelho, *O Poder Legislativo e o Poder Executivo*, São Paulo, 1905, pág. 77).

O juiz a que fôr distribuída a queixa, *antes de recebê-la*, diz Alcino Pinto Falcão (trabalho citado — inserto no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 25, pág. 280), e se não a indeferir liminarmente, solicitará a licença. Nada impede que o representante do Ministério Público formule a denúncia antes de concedida a licença. Mas o juiz sumariante *não pode recebê-la* antes da autorização, ou seja, da prévia licença da Câmara a que pertencer o parlamentar acusado. E deve solicitá-la com a mais completa documentação do processo, não bastando a remessa parcial de peças processuais. A Câmara, no exercício de sua soberania e no resguardo de suas prerrogativas constitucionais, não pode prescindir dessa remessa completa das peças de acusação, porquanto, além da livre apreciação do pedido de licença, sob todos os aspectos, moral, social e político, cabe-lhe o direito de examinar o mérito da denúncia, à vista dos elementos que a instruem.

SEQÜESTRO CRIMINAL

Pode o juiz, antes de concedida a autorização da Câmara para o processo, decretar o seqüestro criminal dos bens do parlamentar acusado? Não, não e não. E esse é o ponto que interessamos discutir, no presente trabalho.

Ninguém ignora que o instituto das imunidades parlamentares, cujo objetivo é assegurar a independência das Câmaras, não pode dilatar os seus efeitos e garantias além da *pessoa* dos membros que as compõem. Elas não se estendem aos fâmulos e familiares do parlamentar nem tutelam a propriedade do representante.

A imunidade formal é só quanto ao processo criminal. Quanto ao processo civil ou administrativo, não há a tutela das imunidades parlamentares. Seria o mais violento e imoral dos privilégios, atentatório dos princípios republicanos, da própria dignidade democrática, preservar o patrimônio do congressista devedor, em fraude aos credores.

Quando, porém, os tratadistas nacionais e estrangeiros se referem àquela restrição de garantias, têm em vista as obrigações de caráter civil ou administrativo. (Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição de 1946*, pág. 247.)

Não poderiam ter em vista obrigações discutíveis em processo criminal. Assim, se o deputado ou senador é acionado pelos seus credores, no juízo civil, e se impõe contra ele a decretação de seqüestro em bens do seu patrimônio, como providência assecuratória do cumprimento da obrigação, não há dúvidas de que a medida será legítima, sem qualquer audiência da Câmara de que faz parte o devedor. Não há, no caso, processo criminal e nem ameaça de prisão contra a pessoa do congressista. Igual conclusão não é admissível, *data venia*, no tocante ao seqüestro criminal. Neste é imprescindível que haja a prévia autorização da Câmara. O seqüestro dessa natureza é, sem dúvida, um processo criminal, cuja procedência está a depender da prova do crime de que é acusado o parlamentar. Mesmo atuado em apartado, como determina a lei, não é possível dar ao seqüestro criminal o caráter de autonomia.

Está ele vinculado à ação principal, ou seja, ao processo criminal, que objetiva a prova do crime e a aplicação da pena aos responsáveis. Como processo acessório da ação penal, o seqüestro tem o mesmo destino daquela.

A Constituição é clara e expressa ao impedir que os deputados e senadores sejam processados criminalmente sem prévia licença de sua Câmara — art. 45.

Fôsse processo autônomo, ainda assim o seqüestro não perderia o seu caráter técnico de processo criminal, pois a sua procedência estaria condicionada à prova do crime. Então, violada estaria a Constituição, se a tal processo se procedesse sem prévia licença da Câmara. Sendo, porém, o seqüestro criminal um processo acessório da ação penal, há entre ambos irremovível vinculação, não se podendo cogitar da existência e processamento do primeiro sem a existência e processamento da ação. Daí porque, se a licença para ação criminal é necessária para que o processo se instaure, seria contra-senso prescindir-se da mesma para que se promovesse a processo criminal assecuratório, visceralmente ligado ao destino da ação. Além de a Constituição impedir contra o congressista qualquer processo criminal (em cujo ângulo creio que se deve incluir seqüestro criminal), sem prévia licença da Câmara, imagine-se a que absurdo iríamos chegar se a Câmara, negando a licença para o processo criminal, pudesse ver marchar contra um dos seus membros, sem prévia autorização sua, o processo de um seqüestro de bens, para cuja procedência são recrutadas, como se sabe, provas da existência do crime perpetrado pelo congressista! As garantias constitucionais das Câmaras ficariam por terra, e tôdas as portas estariam abertas às perseguições.

O alto objetivo das imunidades parlamentares, que é resguardar o decôro, a dignidade, a independência e o livre funcionamento das Câmaras, estaria frustrado, através de uma seqüência sem fim de processos criminais de seqüestro, inspirados pela paixão política.

Creio, assim, não poder o juiz cogitar de seqüestro criminal (processo acessório), sem estar habilitado com a licença da Câmara para instaurar a ação criminal (processo principal), contra o congressista, deputado ou senador. Salvo melhor juízo.