

Dois aspectos da imunidade formal dos parlamentares

Extensão aos Deputados Estaduais

O Inquérito Policial

RONALDO REBELLO DE BRITTO POLETTI

Membro do Ministério Público do Estado
de São Paulo. Consultor Jurídico do Mi-
nistério da Justiça. Professor na UnB

A Constituição estabelece em favor da instituição parlamentar, como garantia de sua independência, algumas prerrogativas, de que são titulares os congressistas. Tais prerrogativas são a *inviolabilidade*, a *imunidade*, a isenção do serviço militar e o privilégio de foro. Pela *inviolabilidade*, os parlamentares estão excluídos, por força da letra constitucional, do cometimento de crimes, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional (Constituição, art. 32, *caput*). A imunidade propriamente dita não

exclui, como a inviolabilidade, o crime, mas impede o processo. É prerrogativa processual:

“Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados, criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara” (art. 32, § 1º).

É a chamada *imunidade formal*, diferente da *material*, que configuraria a inviolabilidade (1).

Dentre as inúmeras questões que as prerrogativas dos parlamentares suscitam, duas bastante sugestivas constituem objeto deste estudo, meramente introdutório à matéria. Dizem respeito à imunidade formal, especialmente sobre: a) sua extensão aos deputados estaduais, sobretudo em face dos órgãos jurisdicionais federais e b) a interpretação da idéia de *processo*, inserida no texto constitucional, para saber se ela abrange, ou não, os inquéritos policiais.

Uma vez ensaiadas as respostas, poder-se-á cogitar de solução prática, quanto à segunda questão, que concilie a prerrogativa parlamentar com a obrigação policial de apurar fatos violadores da lei penal.

Os princípios da Constituição sobre as prerrogativas parlamentares se estendem aos representantes do povo às Assembléias Legislativas dos Estados-Membros, não obstante as discussões que os pormenores desse problema suscitaram na história político-jurídica do Brasil (2). Assim, os Estados não podendo legislar sobre matéria penal, ou mesmo processual, reproduzem o direito federal. Encontra-se, por isso, nas Constituições estaduais, o mesmo sistema de garantias do mandato legislativo. Dessa forma, são os deputados às Assembléias Legislativas também invioláveis e gozam da imunidade formal, não podendo ser processados sem prévia licença da Casa de Representantes, a que estiverem vinculados, nos termos do disposto na Constituição federal e na Constituição do Estado-Membro correspondente (3).

Em suma, a questão é pacífica no tocante à extensão das imunidades federais aos deputados estaduais, as quais adquirem forma nas Constituições

(1) Cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, vol. I, Ed. RT, SP, 1976, pp. 107/109; a respeito do tema das prerrogativas e imunidades, ver estudos recentes de NELSON DE SOUSA SAMPAIO, “Prerrogativas do Poder Legislativo”, in *Revista de Informação Legislativa*, a. 17, n. 67, jul./set. 1980; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, “Imunidades Parlamentares”, in *Revista de Informação Legislativa*, a. 17, n. 68, out./dez. 1980; e IDUNA E. WEINERT, “Prerrogativas do Poder Legislativo”, in *Revista de Informação Legislativa*, a. 18, n. 69, jan./mar. 1981.

(2) Cf. BARBOSA LIMA SOBRINHO, *As Imunidades dos Deputados Estaduais*, ed. Rev. Bras. de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966; ALCINO PINTO FALCAO, *Da Imunidade Parlamentar*, Forense, Rio de Janeiro, 1955, pp. 102/103.

(3) Cf. OSWALDO TRIGUEIRO, *Direito Constitucional Estadual*, Forense, Rio de Janeiro, 1980, p. 160; e JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, *op. cit.*

dos Estados-Membros. Onde, porém, o tema assume dimensão polêmica está em saber se as imunidades estaduais valem perante o Executivo e o Judiciário da Federação. Se podem ser aduzidas perante os órgãos jurisdicionais da União (justiça federal, militar e eleitoral). Na vigência da Constituição de 1946, a resposta do Supremo Tribunal Federal foi negativa, consoante julgamento do *Habeas Corpus* nº 29.866, Relator o Ministro Ribeiro da Costa, vencidos os Ministros Hahnemann Guimarães e Aníbal Freire, mais tarde acompanhados pelo Ministro Edgar Costa. Por esse precedente judicial, as imunidades dos deputados estaduais são restritas aos limites dos respectivos territórios, e não podem valer contra a justiça federal; se as Constituições estaduais não podem estabelecer restrições ao livre exercício das autoridades da União, não podem, em consequência, negar cumprimento a decisões proferidas pelos órgãos federais de justiça (4). Embora não haja notícia de alteração jurisprudencial, penso, porém, que o alargamento da competência da justiça federal e a conjuntura política, modificando basicamente o modelo de nossa federação (5), em que inexistente qualquer risco para a União federal, militam a favor daqueles votos vencidos. As disposições constantes da Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados (art. 200). Por aí se estendem as prerrogativas que, tão-somente, adquirem forma nos textos estaduais. Por outro lado, as prerrogativas visam ao aprimoramento do exercício da representação política que, de acordo com a orientação contrária, estaria a salvo apenas a nível federal. Além disso, existe o princípio da federação. Como justificar-se, diante dele, a intervenção nos Estados-Membros para processar e julgar parlamentar estadual, sem licença prévia de sua Casa, que representa um Poder no Estado-Membro? Esse caso não está previsto no rol (numerus clausus) das hipóteses de intervenção federal. Afinal, prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária, constitui caso de intervenção (art. 10, VI), tanto quanto assegurar o livre exercício dos Poderes estaduais (art. 10, IV), bem como a exigência da observância do princípio da forma republicana representativa (art. 10, VII, a). Do contrário, de nada valeriam as imunidades dos deputados estaduais, pois, em tese, o governo estadual estaria autorizado a mandar prender deputados, independentemente de licença da Assembléia, toda vez que estivesse em jogo um texto de lei federal, não alcançado pelas imunidades estaduais, e cuja violação fosse julgada por órgão federal da justiça. Nos dias de hoje, em que a federação brasileira adotou contornos especiais e bem diferentes daqueles originariamente concebidos pelos republicanos de 91, havendo a União federal aumentado em muito sua esfera de poder, fato que chega a abalar o próprio conceito da existência federativa, restringir a imunidade formal dos deputados estaduais pode ensejar um abalo irreparável ao sistema representativo, uma das pedras angulares do nosso regime democrático. O argumento da segurança nacional não pode, no caso, ser invocado, simplesmente porque a ela não se estende a inviolabilidade.

(4) Cf. BARBOSA LIMA SOBRINHO, *op. cit.*, pp. 115 e segs.; ALCINO PINTO FALCAO, *op. cit.*, pp. 104 e segs.; CLAUDIO SOUTO, *As Imunidades Parlamentares*, Imprensa Universitária, Recife, 1962, pp. 124 e segs.

(5) Hoje se fala em "federalismo de integração" na terminologia de ALFREDO BUZAID, cf. seu "O Estado Federal Brasileiro", in *Conferências*, Departamento de Imprensa Nacional, 1971, pp. 99 e segs.

Por esses argumentos, as prerrogativas parlamentares se estendem aos deputados estaduais, nos termos das Constituições dos Estados-Membros, inclusive quanto à justiça federal.

O outro problema, o da idéia de *processo* no texto da Lei Maior requer um exercício de exegese interpretativa.

Do ponto de vista da interpretação da *letra* do texto constitucional, evidencia-se a impossibilidade de o parlamentar ser processado, o que pode, pela literalidade, significar possa ser intimado a prestar depoimento em inquérito policial, mesmo quando houver fortes indícios de ele ser o autor do ato objeto da instrução policial. A lógica pode enganar. Se a Constituição, que, em princípio, somente usa termos técnicos, emprega a expressão "processado", quis ela, evidentemente, dizer que o parlamentar não pode ser réu em processo, isto é, não pode ser o sujeito passivo da relação jurídico-processual, a qual só se perfaz, só passa a ser processo, depois de aceita a petição inicial (denúncia ou queixa) e efetivada a citação juridicamente válida. Ora, se as coisas são assim pela *letra* da Constituição, o parlamentar não pode ser processado criminalmente sem a prévia licença de sua Câmara, mas está obrigado, embora não se possa executar essa obrigação, a atender intimação para prestar depoimento em inquérito policial, ainda que suspeito do ato objeto do procedimento criminal. A isso está obrigado, como qualquer cidadão, embora sua desobediência nada acarrete, nem crime, por força da inviolabilidade, nem condução forçada, porque, em face da imunidade em discussão, não pode ser preso (*freedom of arrest*), salvo em flagrante por crime inafiançável. Além disso, o parlamentar, no caso, se distingue das outras pessoas, porque até como testemunha só pode ser inquirido depois de acertar local, dia e hora, com o juiz (art. 221 do Código de Processo Penal), e, por maior razão, com a autoridade policial que preside o inquérito, uma vez que aquele princípio é aplicável também nos depoimentos prestados em inquérito policial. Acrescente-se a isso a justa presunção de ser o representante do povo, por força de sua condição, o mais interessado em elucidar os fatos, colaborando com a Polícia e cumprindo seu dever, quando testemunha e, na hipótese de acoimado de haver perpetrado algum ato criminoso, o primeiro a desejar exercer o seu direito de defesa, pela produção dessas peças procedimentais que se constituem no seu depoimento ou no seu interrogatório, passos processuais criados para o seu resguardo.

Tal é a conclusão da lógica. Mas da lógica tradicional, não daquela anunciada por RECASÉNS SICHES como superadora de todos os métodos interpretativos do direito, o *logos do humano* ou da lógica do razoável⁽⁶⁾. Na verdade, a lógica tradicional não parece ser suficiente para a aplicação do direito. Neste caso, até, ela poderia levar o aplicador a algumas conclusões precipitadas. A interpretação literal do texto da Carta Magna, no caso, embora do ponto de vista lógico possa aparentar critérios justos, corre o risco de ser contrariada, na prática,

(6) Cf. *Tratado General de Filosofia del Derecho*, ed. Porrúa, México, 1968, pp. 660/666; *Introducción al Estudio del Derecho*, ed. Porrúa, México, 1977, pp. 246 e segs.; *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*, ed. Porrúa, México, 1973, Cap. III, pp. 131 e segs.

pela realidade da vida. Aliás, o resultado prático da aplicação da norma de direito constitucional é o que importa. Afinal, o Governo é uma coisa prática. O que interessa é o resultado da interpretação (7); as normas constitucionais têm natureza política (8). Se é verdade, em direito público, ser a literalidade muito importante (9), não é menos certo que a interpretação extensiva somente é admissível em direito constitucional, se possibilitar o aumento das franquias, pois, como escreve RUI em seu inefável magistério:

“... O direito sempre se subentende a favor da liberdade (este axioma jurídico, vulgarizado entre nós durante a propaganda pela emancipação dos escravos, não se pode obliterar quando propugnamos a dos cidadãos). As regras mais elementares de hermenêutica se opõem ao arbítrio de admitir por inferência condições restritivas da liberdade. A regra, absolutamente sem exceção, é que, se a letra não obsta a liberdade, não é lícito excluí-la pelo espírito da lei” (10).

Noutras palavras, a Constituição deve ser interpretada pela sua letra, por força de sua natureza política, não sendo factível aplicar os métodos da exegese, sobretudo da escola da livre interpretação do direito, para restringir direitos e liberdades, mas admite a hermenêutica extensiva, se ela for para ampliar as garantias e fortalecer o regime político. Por isso, RUI ora defendia a liberdade, ora admitia a extensão da exegese (11). Para o festejado STORRY, a primeira regra fundamental na interpretação da Carta Magna consiste em entender os documentos formais de acordo com os sentidos dos termos e a intenção das partes (povo e representantes, Estados-Membros) e um dos expedientes elementares reside em tomar a Constituição como um todo, em que as cláusulas particulares recebem significado da finalidade conjunta e comum corporificada nos princípios essenciais do texto constitucional. A Constituição é, assim, um todo lógico. Se o texto for claro, não há necessidade de interpretação, a qual, se necessário, deve ser cautelosa. Mas, por outro lado, não se deve interpretar uma cláusula constitucional de maneira a frustrar-lhe os fins óbvios, se couber outra interpretação que os observe e proteja:

“A primeira e fundamental regra de interpretação de todos os documentos formais está em analisá-los de acordo com o sentido de seus termos e a intenção dos que os elaboraram.

Afirma o Juiz Blackstone que a intenção de uma lei deve resultar do conjunto das palavras, do contexto, do assunto em questão, e feitos

(7) Cf. CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Freitas Bastos, 1965, p. 318.

(8) Cf. PAULO BONAVIDES, *Direito Constitucional*, Forense, Rio de Janeiro, 1980, pp. 295 e segs.

(9) Cf. ALÍPIO SILVEIRA, *Hermenêutica no Direito Brasileiro*, Ed. RT, São Paulo, 1968, 2º vol., pp. 5 e 6.

(10) RUI, “*Habeas Corpus*. O Estado de Sítio”, na *Revista de Jurisprudência*, vol. 3, 1968.

(11) Cf. ALÍPIO DA SILVEIRA, *op. cit.*, pp. 46/48.

e conseqüências, com a razão e o espírito da lei. Para justificar tal afirmativa, continua dizendo que as palavras devem, geralmente, ser entendidas no seu significado mais usual e mais conhecido, não tanto considerando-se a adequação gramatical, mas seu uso geral e popular; se acontece de as palavras terem sentido dúbio, seu significado deve ser fixado pelo contexto, ou pela comparação com outras palavras e frases no mesmo documento; os exemplos ilustrativos devem exprimir mais a derivação do assunto, em questão, em relação aos quais as expressões são usadas; o efeito e a competência de uma determinada construção devem ser examinados, porque, se o significado literal pode envolver um manifesto absurdo, não deve ser adotado; e a razão, o espírito da lei, ou as causas que levaram à sua elaboração, são freqüentemente os melhores intérpretes das palavras e limitam sua aplicação" (12).

E, ainda, STORY, mais adiante:

"A interpretação pode também ser estrita ou extensiva; apesar de nem sempre querermos expressar a mesma coisa, quando falamos de uma interpretação estrita ou extensiva. Quando o uso popular deu dois sentidos à mesma palavra, um dos quais é mais limitado ou inclui menos detalhes que o outro, o primeiro é chamado seu estrito senso, e o segundo, que é mais amplo, ou que inclui mais particularidades, é chamado seu sentido lato. Se achamos tal palavra numa lei e a usamos em seu sentido mais limitado, dizemos que a interpretamos restritivamente. Se tomamos esta palavra no seu sentido mais amplo, dizemos que a estamos interpretando extensivamente. Mas, ainda que o façamos em um outro sentido, ainda estaremos nos atendo à letra da lei.

Todavia, as interpretações restritiva ou extensiva são freqüentemente opostas uma à outra em sentido diverso. As palavras de uma lei podem, algumas vezes, expressar de maneira imperfeita a intenção do legislador. Podem elas, em sua acepção comum, incluir algo a mais ou a menos que a sua intenção. E se, por um lado, chamamos de interpretação restritiva quando declaramos que a letra da lei deve a ela se conformar com precisão, por outro lado, a chamamos extensiva, ao declaramos que as palavras devem ser tomadas num sentido tal, que o uso popular não justificará plenamente, ou que a intenção do legislador é algo diferente do que suas palavras, em qualquer maneira de usar, poderiam significar. Neste sentido, a interpretação extensiva é sinônimo do que tem sido chamado de interpretação racional. E uma restritiva, neste sentido, inclui tanto a literal como a mista; e pode, para distinguir-se da primeira, ser chamada de fechada, em oposição a interpretação livre, ou liberal" (13).

(12) Trad. livre de JOSEPH STORY, LL.D., *Commentaries on the Constitution of the United States* (in two volumes), Brown and Company, Boston, 1905, vol. I, p. 305.

(13) *Idem*, *ibidem*, p. 307.

E, noutro passo:

“Ao analisar a Constituição dos Estados Unidos, devemos primeiramente considerar qual a sua natureza e seus objetivos, sua finalidade e intenção, entendida tanto a aparência de sua estrutura como documento formal, vista como um todo, como também visando as partes que a compõem. Onde as palavras são simples, claras e determinadas, elas não requerem interpretação; deveria, entretanto, ser admitida, se for o caso, com grandes cuidados, e apenas por necessidade, ou para escapar de alguma consequência absurda, ou para a proteção contra algum desastre fatal. Onde as palavras podem ter dois sentidos, cada um deles em conformidade com o uso popular, o sentido a ser adotado será aquele que, sem se desligar do significado literal das palavras, melhor se harmonizar com a natureza e os objetivos, a finalidade e a intenção do documento formal” (14).

No caso da imunidade formal de não ser processado o parlamentar, ela se justifica para impedir que o parlamentar seja hostilizado em processo criminal, fruto de eventual paixão política (15). Ora, a hipótese de hostilidade é suscetível de ocorrer com o simples inquérito policial, onde diligências comuns, às vezes, parecem desrespeitosas aos parlamentares. Se em termos técnicos e lógicos nenhum privilégio ou prerrogativa tem o deputado em relação ao inquérito policial, diferente de processo, quer para colher o seu depoimento, a fim de elucidar os fatos, quer para possibilitar-lhe defesa de fatos que lhe são imputados, a realidade está em que aquele mero procedimento não raro causa danos superiores ao próprio processo. Ora, se a Constituição não permite seja o parlamentar hostilizado, por processo criminal, em prejuízo da instituição parlamentar, por isso que condicionado a prévia licença da Assembléia, com maior razão não admite ela as mesmas consequências em procedimento policial. Assim, se as consequências que a Carta Magna pretende evitar, proibindo o processo, forem efetivadas num simples inquérito policial, então elas estão também proibidas pela letra constitucional.

Nesses termos, a Constituição deve ser interpretada de maneira tal que a imunidade em tela não seja frustrada por expedientes no fundo burocráticos; se o inquérito policial possibilitar hostilidade e prejuízo ao exercício do mandato popular pelo representante, então ele não está obrigado a prestar depoimento naquele procedimento criminal, podendo eximir-se, até porque, como vimos, àquilo não pode ser coagido, pois não pode ser processado por crime de desobediência, sem licença da Casa Legislativa a que pertencer, e não pode ser levado à força, porque não pode ser preso, por força de suas prerrogativas.

Tal interpretação enseja alguns problemas, sobretudo para a autoridade policial. Afinal, tem ela o dever de apurar os fatos e o de possibilitar aos en-

(14) *Idem, ibidem*, pp. 307/308.

(15) Cf. MANOEL FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição*, 1º vol., Saraiva, SP, 1972, p. 218.

volvidos seus depoimentos de defesa. Nunca é demais repetir que os procedimentos criminais, inclusive a própria ação penal, constituem também um direito dos implicados injustamente e dos réus a serem absolvidos. Dessa forma, caberia ao direito normatizar a atividade policial, quando, na prática, houver a necessidade de colher-se o depoimento de parlamentar em inquérito policial. Não se trata apenas de lei a ser feita, pois a legislação, não obstante importante e, no Brasil, primordial, não constitui a única fonte do direito. A administração também cria o direito, consubstanciado em seus atos administrativos, se conformes aos princípios jurídicos. Assim a normatização requerida pode resumir-se (lei ou orientação administrativa) em direção procedimental que consubstancie a atitude policial de indagar do parlamentar se ele concorda em prestar seu depoimento, o qual poderia ser colhido em dia e hora por ele determinados, e sempre nas dependências do Poder Legislativo e com a presença do respectivo Presidente da Casa a que pertencer.

Em síntese:

a) as prerrogativas parlamentares, entre as quais se inclui a imunidade formal de não ser processado o representante do povo, se estendem aos deputados estaduais, inclusive perante os órgãos administrativos e jurisdicionais federais, nos termos da Constituição federal e das Constituições dos Estados-Membros;

b) a abrangência da imunidade formal, pela legislação da Constituição, alcança apenas o processo, que não se confunde com o inquérito policial, estando o parlamentar obrigado a depor para elucidar os fatos, ainda que pessoalmente com eles envolvidos, pois, além de tudo, o depoimento lhe convém por constituir instrumento de defesa, enquanto a autoridade policial tem o dever de apurar os fatos e de possibilitar ao parlamentar o direito de ser ouvido;

c) não há, porém, como constringer o parlamentar a depor, pois se cometer, em tese, crime de desobediência, ele não ocorre por força de sua inviolabilidade, nem pode ser por ele processado sem licença da Casa Legislativa correspondente; e muito menos pode ser conduzido à força, pois não pode ser preso;

d) a circunstância expressa nas letras b e c supra indicam que a Constituição deva ser interpretada de maneira que seus fins não sejam frustrados, isto é, se as conseqüências que a Lei Maior intenta evitar com o processo são suscetíveis de ocorrer com o inquérito, então aquelas também devem ser evitadas, por força da Constituição, cuja interpretação deve alargar-se para aumento das franquias e cumprimento de seus fins;

e) para resolver o problema do inquérito em termos práticos, convém a edição de norma orientadora da atividade policial, para que se proceda de maneira a cumprir-se o espírito da Constituição, solicitando ao Presidente da Casa Legislativa correspondente a gentileza de indagar do parlamentar se ele concorda em prestar seu depoimento, para o qual poderá marcar dia e hora, e que será colhido sempre nas dependências do Poder Legislativo, com a presença do Presidente da Casa a que pertencer.