
IMUNIDADES PARLAMENTARES

Pedro Aleixo

EDIÇÕES DO
SENADO FEDERAL

274

SENADO FEDERAL



Além de suas já consagradas obras de valor histórico, econômico, político, social e cultural, atendendo à sua missão institucional de abranger os mais variados temas de interesse público, o Conselho Editorial do Senado Federal publica a presente obra de caráter jurídico.

Nesta obra, o autor analisa com profundidade o instituto das denominadas imunidades parlamentares, que assegura aos representantes do povo uma garantia que implica prerrogativa excepcional. Pedro Aleixo indica as origens e a posição histórica no direito legislado e na doutrina destacando, especialmente e sempre que oportuno, a situação do problema no Brasil.

É a segunda publicação de uma série de obras do gênero publicadas pelo Cedit em 2020. *A primeira foi Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, de George Salomão Leite. Brevemente apresentaremos ao público leitor *O Que é Justiça*, de Roberto A. R. de Aguiar. Essas obras, bem como outras que abordam temas fundamentais da cultura brasileira, podem ser adquiridas pelo site da livraria do Senado Federal <<https://livraria.senado.leg.br>>, bem como nas inúmeras feiras e bienais do livro que contam com a participação do Conselho Editorial.

A eminência em que essas prerrogativas são postas faz parecer que o exercício das funções de representante do povo outorga uma vantagem em relação ao comum dos membros da coletividade representada. Relegado para plano secundário é o sistema engendrado pelos constituintes, em geral, para garantir a independência do órgão legislativo. Frequentemente não se examina o problema em toda a sua plenitude, nem se relaciona o que é dado a mais com o que é subtraído, ou não se estabelece o confronto entre as prerrogativas conferidas e as restrições impostas. Assim vista a questão unilateralmente, o que avulta é a exceção aparente, ainda para que seja defendida, sustentada, justificada. Ora, o que se quer é que o representante do povo fique desvinculado das contingências que possam levá-lo a exercer o mandato em condições subalternas, o que se quer é que ele paire acima dos constrangimentos, das cominações que vulgarmente impedem a livre, a desembaraçada ação daqueles que têm por missão, por tarefa, fazer que prevaleça o direito de todos sobre os interesses opressivos de um ou de alguns.

Pedro Aleixo

**IMUNIDADES
PARLAMENTARES**

Mesa Diretora

Biênio 2019–2020

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

Senador Antonio Anastasia
1º Vice-Presidente

Senador Lasier Martins
2º Vice-Presidente

Senador Sérgio Petecão
1º Secretário

Senador Eduardo Gomes
2º Secretário

Senador Flávio Bolsonaro
3º Secretário

Senador Luis Carlos Heinze
4ª Secretária

Suplentes de Secretário

Senador Marcos do Val

Senador Jaques Wagner

Senador Weverton

Senadora Leila Barros

Conselho Editorial

Senador Randolfê Rodrigues
Presidente

Esther Bemerguy de Albuquerque
Vice-Presidente

Conselheiros

Alcinéa Cavalcante
Aldrin Moura de Figueiredo
Ana Luísa Escorel de Moraes
Ana Maria Martins Machado
Carlos Ricardo Cachiollo
Cid de Queiroz Benjamin
Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque
Eduardo Rômulo Bueno
Elisa Lucinda dos Campos Gomes
Fabrício Ferrão Araújo

Heloísa Maria Murgel Starling
Ilana Feldman Marzochi
Ilana Trombka
João Batista Gomes Filho
Ladislau Dowbor
Márcia Abrahão de Moura
Rita Gomes do Nascimento
Vanderlei dos Santos Catalão
Toni Carlos Pereira

Pedro Aleixo

IMUNIDADES PARLAMENTARES

Brasília – 2020

SENADO FEDERAL



EDIÇÕES DO
SENADO FEDERAL

Vol. 274

O Conselho Editorial do Senado Federal, criado pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997, buscará editar, sempre, obras de valor histórico e cultural e de importância para a compreensão da história política, econômica e social do Brasil e reflexão sobre os destinos do país e também obras da história mundial.

Organização: Senador Rodrigo Pacheco
Revisão: Cristiano Ferreira e SEGRAF
Editoração eletrônica: SEGRAF
Ilustração de capa: SEGRAF

Projeto gráfico: Serviço de Formatação e Programação Visual do Senado Federal
(Sefpro)

© Senado Federal, 2020
Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes s/nº
– CEP 70165-900 – DF

cedit@senado.gov.br
<http://www.senado.gov.br/web/conselho/conselho.htm>
Todos os direitos reservados

ISBN: 978-65-5676-007-0

.....

Aleixo, Pedro.

Imunidades parlamentares / Pedro Aleixo. -- Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

106 p. -- (Edições do Senado Federal ; v. 274)

1. Imunidade parlamentar, Brasil. 2. Imunidade parlamentar, direito comparado. I. Título. II. Série.

CDDir 341.2722

.....

.

SUMÁRIO

Prefácio	7
Imunidades Parlamentares	25
I. As Imunidades Parlamentares nas Constituições Brasileiras	25
II. A Quem Compete a Solicitação de Licença para o Processo ou Prisão do Congressista	27
III. O Parecer sobre o Pedido de Licença	30
IV. A Origem Histórica das Imunidades Parlamentares.....	32
V. A Palavra de Doutrinadores Brasileiros sobre as Imunidades Parlamentares.....	33
VI. As Imunidades Parlamentares no Direito Estrangeiro	38
VII. As Imunidades são Condições para maior Independência no Exercício do Mandato	56
VIII. As Duas Categorias de Imunidades Parlamentares.....	61
IX. A Imunidade Real sob o Aspecto do Direito Penal Comum.....	79
X. Imunidades Parlamentares Durante o Estado de Sítio	82
XI. Imunidades Parlamentares dos Deputados Estaduais	85
XII. Imunidade de Vereadores do Distrito Federal	89
XIII. Imunidades de Vereadores Municipais	91
XIV. Considerações Finais	97
Sobre o autor.....	105

.....

Prefácio

Anoto, por primeiro, que aqui se adota a regra protocolar de designar o agente político pelo cargo mais elevado que tenha exercido. Na espécie, Pedro Aleixo, impedido de assumir formalmente a presidência da República em face das obstruções que aqui serão referidas.

A esse respeito, recorde-se a Lei 12.486, de 12 de setembro de 2011, inclui o nome de Pedro Aleixo na galeria dos que foram ungidos pela Nação Brasileira para a Suprema Magistratura. Diz essa Lei, em seu primeiro e único artigo do campo normativo, que “o cidadão Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República impedido de exercer a Presidência em 1969 em desrespeito à Constituição Federal então em vigor, figurará na galeria dos que foram ungidos pela Nação Brasileira para a Suprema Magistratura, para todos os efeitos legais.

Trata-se de um reconhecimento histórico e uma homenagem político-legislativa que não constitui inovação na história brasileira: o também mineiro Tancredo Neves, eleito pelo Colégio Eleitoral constitucionalmente previsto, mas impedido de assumir a Presidência da República, por outras razões, fora também nesses termos reconhecido Presidente da República pela Lei 7.465, de 21 de abril de 1986¹.

Por essas razões, e também porque nos parece a forma apropriada de lhe prestar o devido reconhecimento histórico, Pedro Aleixo será aqui designado, quando referido no contexto posterior a 1969, “Presidente Pedro Aleixo”.

¹ SQUARISI, Dad e SALVADOR, Arlete. *Escrever melhor: Guia para passar os textos a limpo*. 1ª edição. 2ª reimpressão. São Paulo, Contexto. 2008, págs. 193/194.

Um mundo em transformação, e o Brasil no pós-64

O período histórico que iria culminar no ano de 1968 foi marcante, no Brasil e no mundo, tanto do ponto de vista político quanto cultural. Na Europa e nos Estados Unidos, jovens, estudantes e trabalhadores ocupavam as ruas protestando contra a Guerra do Vietnã e pela renovação das práticas políticas². As mudanças no mundo comportavam aspectos culturais e políticos, com evidentes repercussões no âmbito do comportamento humano.

Não se pretende aqui qualquer juízo de mérito quanto a tais movimentos e os seus resultados, nos planos social e político, mas apenas assinalar como esses movimentos se articulavam em um contexto de mudanças dos costumes e da cultura que compreendia, por exemplo, a emergência de bandas de música populares, como os Beatles e os Rolling Stones, e novidades como a invenção e o uso da minissaia e o acesso das mulheres à pílula anticoncepcional.

Esse contexto demarcava os processos sociais e culturais conhecidos como Maio de 1968, que incluía os protestos estudantis na França, que abalaram o Governo do Presidente Charles de Gaulle, e as lutas nos Estados Unidos contra a segregação racial e pelos direitos civis.

Nesse mesmo ano de 1968 foram assassinados nos EUA figuras públicas como o reverendo Martin Luther King e o candidato a presidente do país Robert Kennedy, irmão do Presidente John Kennedy, também assassinado. Apesar disso, os Estados Unidos caminhavam para a conquista dos direitos civis da população negra no Governo de Lyndon Johnson.

Em outra parte do mundo, a experiência de um “socialismo democrático” na então Tchecoslováquia de Alexandre Dubcek, conhecida como Primavera de Praga, seria esmagada em agosto desse mesmo ano de 1968, com a invasão do país por tropas do Pacto de Varsóvia.

Esse contexto histórico, com todas essas mudanças sociais e culturais que ocorriam no mundo, e seus ricos processos, conquanto pudesse legar aos tempos pósteros inúmeras conquistas sociais, culturais e políticas, pode-

² VENTURA, Zuenir: 1968: o ano que não acabou. Apresentação Heloisa Buarque de Holanda. 3ª ed. São Paulo. 2008. Editora Planeta.

rá ter implicado, no ambiente em que o Brasil vivia no final da década de sessenta do século XX, em um regime autoritário dividido entre as alas moderadas e outras mais intensamente autoritárias, um impulso aos setores do regime autoritário que pretendiam um retrocesso institucional ainda maior. As mudanças do mundo podem ter fortalecido no interior do regime os setores mais contrários às tendências que o contexto internacional favorecia.

O Brasil vivia então sob um regime autoritário que se iniciara com o Golpe de 1964, e que, embora promettesse e parte dos que o apoiaram inicialmente até pretendesse o pronto retorno à democracia e às eleições regulares, havia buscado a sua institucionalização mediante atos institucionais que cassavam mandatos, fechavam o Congresso, suspendiam e adiavam processos eleitorais, censuravam a imprensa e as artes e impunham severas restrições às liberdades públicas.

Haviam sido editados, para institucionalizar o regime autoritário, o Ato Institucional 1, em abril de 1964, inicialmente não numerado, que dava ao governo militar o poder de alterar a Constituição, cassar leis, suspender direitos políticos por dez anos e demitir, colocar em disponibilidade ou aposentar compulsoriamente qualquer pessoa “que tivesse atentado contra a segurança do país, o regime democrático e a probidade da administração”.

O Ato Institucional 2, de outubro de 1965, estabeleceu eleições indiretas para Presidente da República e dissolveu todos os partidos então existentes, para criar dois. O AI-3 estabeleceu eleições indiretas para governador de estado e capitais, e o AI-4, de dezembro de 1966, havia convocado o Congresso Nacional para aprovar a carta constitucional de 1967.

No início de 1968, sob o impacto dessa conjuntura mundial, e após o episódio da morte de um estudante secundarista durante protestos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro, no restaurante Calabouço, os protestos contra o autoritarismo haviam recrudescido, e a oposição se dividia entre o caminho pacífico para resistir e outras alternativas, com recurso à violência, a partir de experiências como a da Revolução Cubana.

O episódio Marcio Moreira Alves

Foi nesse contexto em que, como relatam os historiadores do período³, o jovem deputado carioca Márcio Moreira Alves, após assistir, impressionado, a peça teatral *Lisístrata*, do dramaturgo grego Aristófanes, em que as mulheres que se opõem a uma das guerras protestam com os meios que lhes competem, pronuncia um discurso em que convida, de uma forma algo ingênua, as mulheres brasileiras a protestar contra o autoritarismo vigente negando-se participar de eventos com os militares.

A primeira reação foi limitada. No entanto, logo a seguir, os segmentos de extrema-direita vinculados à ditadura vislumbraram nessa circunstância a oportunidade de praticar uma violência contra o Poder Legislativo, e essa violência envolvia, precisamente, um desrespeito às imunidades parlamentares.

Como o Congresso Nacional, pela ação da Câmara dos Deputados, negou o pedido para que o Deputado Marcio Moreira Alves fosse processado perante o STF, os segmentos extremistas passaram a pressionar pela adoção de ferramentas autoritárias, as quais, efetivamente adotadas, viriam a tomar a forma do Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968.

A negação pela Câmara dos Deputados do pedido para processar Marcio Moreira Alves teve a participação expressiva de um outro parlamentar governista, Djalma Marinho, do Rio Grande do Norte, presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara: ao argumentar, em plenário, as razões de seu voto, e defender as prerrogativas parlamentares, Marinho, que hoje dá nome à sala da CCJ, assentou, citando o dramaturgo espanhol Calderón de la Barca, a palavra de ordem que conduziria a Câmara a sua histórica decisão: “ao rei, tudo; menos a honra”⁴.

No Governo, por pressão dos radicais, o Presidente Costa e Silva convoca o Conselho de Segurança Nacional, que se reuniu no Rio de Janeiro, para apreciar a proposta de Ato Institucional que havia sido redigida pelo Ministro da Justiça, Gama e Silva, vinculado a esses segmentos mais “duros” do regime.

³ GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. 2ª edição, revista. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca.

⁴ VENTURA, Zuenir. *Op. cit.*, p. 230.

O então Vice-Presidente da República, Pedro Aleixo, no dia 13 de dezembro de 1968, compareceu ao Palácio das Laranjeiras, na cidade do Rio de Janeiro, para a reunião do Conselho de Segurança Nacional, que aprovou, por 22 votos contra 1, o seu, a edição do Ato Institucional 5, conhecido como AI-5, publicado no dia seguinte, que daria início formal ao período histórico.

Chamam a atenção, e merecem registro histórico, nesse dia e nessa reunião, três fatos relacionados a Pedro Aleixo, o seu histórico voto contrário à edição do AI-5, a argumentação que desenvolve para o fundamentar, e o seu comentário diante da pressão de um colega de ministério para que votasse em favor da edição do Ato que institucionalizava o regime autoritário e dava início ao período da ditadura que a historiografia viria a designar “anos de chumbo”.

O primeiro fato consistiu precisamente em que, quando o então Vice-Presidente Pedro Aleixo foi chamado a expressar o seu voto já haviam se pronunciado 22 membros do Conselho de Segurança Nacional, e todos haviam votado favoravelmente ao AI-5. Pedro Aleixo, entretanto, votou contra.

O segundo consiste em alguns dos argumentos de que se valeu esse mandatário, focados na necessidade de que a Constituição fosse preservada, e que fossem manejados seus instrumentos e ferramentas, evitando-se a ruptura institucional de um ato “revolucionário”.

Em sua intervenção, Pedro Aleixo, nas palavras do Coronel Hernani D’Aguilar, assessor de relações públicas do governo Costa e Silva, citado por Zuenir Ventura, “parecia tocado pelo espírito santo”, e fez “uma corajosa, emocionante, brilhantíssima exposição”, na qual afirmou acreditar que a edição do AI-5 significaria a institucionalização da ditadura.

Em suas palavras, tais como o registra a ata da reunião:

Nesta oportunidade, pois, o que me parecia aconselhável, seria antes do exame de um Ato Institucional, a adoção de uma medida de ordem constitucional que viesse a permitir o melhor exame do caso em todas as suas consequências. Essa medida seria a suspensão da Constituição por intermédio do recurso do estado de sítio.

Acrescento, senhor presidente, que, da leitura que fiz do Ato Institucional, cheguei à sincera conclusão de que o que menos se faz nele é resguar-

dar a Constituição, que no seu artigo 1º declara-me preservada. Eu estaria faltando um dever para comigo mesmo se não emitisse, com sinceridade, esta opinião

Porque, da Constituição que, antes de tudo, é um instrumento de garantia de direitos da pessoa humana, de garantia de direitos políticos não sobra, nos artigos posteriores, absolutamente nada que possa ser realmente apreciável como sendo uma caracterização do regime democrático.

(...)

Pelo Ato Institucional, o que me parece, adotado esse caminho, o que nós estamos é com uma aparente ressalva da existência dos vestígios de poderes constitucionais existentes em virtude da Constituição de 24 de janeiro de 1967, e instituindo um processo equivalente a uma própria ditadura.⁵

Os assessores do General Costa e Silva, Presidente da República, Heráclio Sales e Hernani D’Aguiar registraram que ele teria ficado tão impressionado com a argumentação desenvolvida por Pedro Aleixo que determinou ao sargento que fazia a gravação da reunião para que “voltasse a fita”, e reproduzisse o discurso de seu Vice, para que todos o escutassem outra vez.

Zuenir Ventura assim descreve o episódio, valendo-se do relato, em primeiro lugar, de Heráclio Sales:

Ficou aquele silêncio constrangedor e a voz de Pedro Aleixo massacrando novamente aquele colegiado todo favorável ao AI-5. Os argumentos jurídicos, políticos, éticos, morais e de conveniência apresentados com aquela lucidez, aquela articulação verbal, um negócio extraordinário.⁶

O mesmo cenário, na narração de Hernani D’Aguiar, então assessor de relações públicas da Presidência da República:

Ouvida a mesa, determinou o Presidente que se repetisse a gravação de toda a exposição inicial de Pedro Aleixo. Talvez movido pelo seu subconsciente, recomendou que todos meditassem sobre as palavras do “ilustre brasileiro Pedro Aleixo”. No mais profundo e respeitoso silêncio, a grava-

⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/pedro_aleixo.html>.

⁶ VENTURA, Zuenir. *Op. cit.*, p. 243.

ção foi escutada por inteiro. Depois disso, o Presidente perguntou a cada um dos presentes se mantinha o voto anterior, ou se modificava em face da argumentação repetida.⁷

A esperança que os assessores atribuíam ao Presidente Costa e Silva, de que os argumentos de seu Vice tivessem guarida não encontrou respaldo na realidade. O AI-5 foi aprovado com 22 votos favoráveis, alguns com ressalva, e apenas um voto contrário, o do Vice-Presidente Pedro Aleixo.

Com a edição do AI-5, *toda* a imprensa, mesma a chamada grande imprensa, que apoiara em grande medida o regime, passou a ser vítima de intensa censura por parte da ditadura.

O que não impedia, entretanto, que o engenho dos jornalistas pudessem enviar os seus recados pelos caminhos mais criativos: o jornalista Alberto Dines, editor do *Jornal do Brasil*, trouxe para a primeira página do jornal, na edição de 14 de dezembro, que informava tanto quanto podia a edição do AI-5 e os seus termos, a coluna de previsão do tempo, que nesse dia foi redigida pelo editor:

“Tempo negro. Temperatura sufocante. O ar está irrespirável. O país está sendo varrido por fortes ventos. Temperatura máxima: Brasília, 38°. Temperatura mínima, Laranjeiras, 5°”.

Esse o contexto no qual foi editado o Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968, aprovado em reunião do Conselho de Segurança Nacional com o voto favorável de 22 de seus integrantes, e o voto contrário de Pedro Aleixo, então Vice-Presidente da República. Mas há, na vida de Pedro Aleixo, além do fundamental episódio relacionado ao Ato Institucional 5, que marca sua trajetória, por revelar tanto o seu caráter quanto suas convicções liberais, muitos outros aspectos biográficos e políticos de relevo, que cumpre anotar.

Nascido em 1901 em Mariana (MG), Pedro Aleixo revelou inclinações políticas desde os tempos em que cursava a faculdade de ciências jurídicas. Em 1927, já formado, assumiu o primeiro cargo eletivo, de membro

⁷ *Op. cit. Idem ibidem.*

do Conselho Municipal de Belo Horizonte (vereador). No mesmo ano, participou da fundação do jornal *O Estado de Minas*, vindo a ser um de seus diretores. Em 1928, tornou-se livre-docente em Direito Penal.

Opondo-se às práticas da República Velha, foi um dos líderes, em Minas Gerais, do movimento que culminou na Revolução de 1930. Eleito deputado constituinte em 1933 e reeleito em 1935, tornou-se líder do governo na Câmara dos Deputados, assumindo a difícil tarefa de defender as questionáveis medidas do Poder Executivo tendentes ao fechamento do regime.

Com efeito, no contexto de acirramento ideológico que marcou o período, o Governo logrou aprovar, em 1935, a Lei de Segurança Nacional, contra a qual se insurgiu a minoria parlamentar, reunida nas Oposições Coligadas e, sobretudo, no Grupo Parlamentar Pró-Liberdades Populares, notabilizado pela denúncia de abusos repressivos do Poder Executivo. No fim daquele mesmo ano, o Congresso Nacional promulgou a Emenda 1 à Constituição de 1934, que atribuía à Câmara dos Deputados, em colaboração com o Senado Federal, a competência para autorizar o Presidente da República a declarar a existência de comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, devendo o decreto de declaração de equiparação indicar as garantias constitucionais que não ficariam suspensas na sua vigência.

Na sequência desses atos legislativos, em 21 de março de 1936, já debelada a assim chamada intentona comunista e preso Luís Carlos Prestes, líder da Aliança Nacional Libertadora (ANL), o Poder Executivo, por meio do Decreto 702, declarou, pelo prazo de 90 dias, a comoção intestina grave. Dois dias depois, verificou-se o episódio da arbitrária prisão de membros do Congresso Nacional, sem licença prévia das Casas a que pertenciam. Estando em recesso o Congresso, foram detidos o Senador Abel Chermont e os Deputados João Mangabeira, Domingos Velasco, Abgvar Bastos e Otávio da Silveira, integrantes da minoria parlamentar, sob acusação de apoio à ANL⁸.

⁸ A Constituição de 1934 estabelecia que os Deputados não poderiam ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável (art. 32, *caput*). Prevía, ainda, que, em tempo de guerra, os Deputados, civis ou militares, incorporados às forças armadas por licença da Câmara dos Deputados, ficariam sujeitos às leis e obrigações militares (art. 32, § 2º). A tradição jurídica republicana apontava para subsistência das imunidades

Houve grande protesto contra as prisões, por parte da oposição parlamentar. Em 3 de maio, o Presidente da República editou o Decreto 789, para excluir das restrições impostas às garantias constitucionais a imunidade parlamentar, ressalvada a validade dos atos já praticados. Ao lado disso, a Procuradoria Criminal da República apresentou solicitação de licença para processar os parlamentares, que, além de presos, permaneciam incommunicáveis. A questão foi discutida pelo Plenário da Câmara nas sessões de 6 a 8 de julho de 1936. Nos debates, o Deputado João Neves apontou a contradição de Pedro Aleixo, ao recordar seu posicionamento quando da discussão parlamentar da proposta que resultou na Emenda Constitucional 1, de 1935⁹:

Aqui, o meu eminente colega e brilhante representante de Minas Gerais, ilustre *leader* da maioria, Sr. Pedro Aleixo, declarou, por ocasião de se discutir a Emenda n. 1, que a imunidade parlamentar, a seu juízo, não era compreendida entre as garantias suspensíveis durante o estado de guerra. Dirá S. Ex. que pela sua boca não falou a palavra oficial, mas eu nego, porque S. Ex. não tem o direito de emitir juízo sobre assunto tão grave sem traduzir o sentimento geral dos seus correligionários que formam a maioria da Câmara, e o do próprio governo da República, cujo pensamento S. Ex. espelha

parlamentares durante o estado de sítio. Nesse sentido, ainda nos albores da República, a decisão do Supremo Tribunal Federal no *Habeas Corpus* 1.073, impetrado em favor de membros do Congresso Nacional presos na vigência de estado de sítio e desterrados por ordem do Presidente da República. Como restou consignado no acórdão, *a imunidade, inerente à função de legislar, importa essencialmente à autonomia e independência do Poder Legislativo, de sorte que não pode estar incluída entre as garantias constitucionais que o estado de sítio suspende, nos termos do art. 80 da Constituição [de 1891], pois, de outro modo, se ao Poder Executivo fosse lícito arrear de suas cadeiras deputados e senadores, ficaria à mercê do seu arbítrio, e, por isso mesmo, anulada a independência desse outro poder político, órgão, como ele, da soberania nacional (Const., art. 15) e o estado de sítio, cujo fim é defender a autoridade e livre funcionamento dos poderes constituídos, converter-se-ia em meio de opressão senão de destruição de um deles*. Também a doutrina considerava tais imunidades a manifestação de uma prerrogativa institucional, compreendida a partir do princípio da Separação dos Poderes, o que revelava o artificialismo da tese de que elas integrassem o rol de “garantias” passíveis de suspensão durante períodos constitucionais de emergência (como o leitor verá, o próprio Pedro Aleixo reconhece isso no Capítulo X de sua obra). Aliás, a regra específica aplicável aos deputados incorporados às forças armadas em período de guerra, possibilitando o afastamento das imunidades nesse caso, fortalecia a ideia de que mesmo em tempo de guerra as imunidades deveriam vigorar para os parlamentares não incorporados.

⁹ Diário da Câmara dos Deputados, 7.7.1936, p. 13573-4.

entre essas bancadas. Mas, quando não fosse assim, quando não pudesse levantar a palavra do *leader* da maioria, eu me contentaria de ficar com a palavra do Deputado Pedro Aleixo, que é um brilhante espírito de jurista, e eu talvez preferisse a manifestação espontânea e irreprimível de sua consciência de jurista, a seu pronunciamento de chefe da maioria parlamentar.

Em sua intervenção, não sem constrangimento, Pedro Aleixo enfatizou que, como líder, incumbia-lhe em Plenário dar voz ao sentimento expresso pela bancada governista, que o Poder Executivo não havia adotado as medidas com ânimo persecutório da oposição e que a discussão, naquela oportunidade, se restringia ao pedido de autorização para o processo criminal, não abrangendo a correção das prisões realizadas (cf. Diário da Câmara dos Deputados, 9.7.1936, p. 13650-2). A autorização foi concedida em 8 de julho, por 190 votos a 59¹⁰.

Em 1937, Pedro Aleixo foi eleito Presidente da Câmara dos Deputados, cargo que ocupou por poucos meses, tendo em vista o fechamento do Congresso Nacional como decorrência do golpe que, em 10 de novembro daquele ano, instaurou o Estado Novo. Pedro Aleixo reagiu com indignação ao golpe. Em carta dirigida ao Presidente da República, protestou¹¹:

Com amarga surpresa verifiquei, hoje, que o edifício da Câmara dos Deputados foi ocupado por Forças Armadas. Divulgaram-se logo depois notícias de que o Governo da República havia expedido decreto de dissolução do Poder Legislativo. Não conheço os fundamentos de tão graves atos. Impedida materialmente de funcionar e tomar conseqüentemente qualquer deliberação sobre assuntos de tanta relevância, a Câmara dos Deputados não pode levar a Vossa Excelência o pensamento da maioria, senão da totalidade

¹⁰ No julgamento dos parlamentares pelo Tribunal de Segurança Nacional, ocorrido em 12 de maio de 1937, Chermont e Velasco foram absolvidos e os demais condenados. Mangabeira e Silveira recorreram ao Supremo Tribunal Militar, o primeiro obtendo ordem de *habeas corpus* e o segundo a redução de sua pena.

¹¹ *Apud* SILVA NETO, Casimiro Pedro da. *A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003, p. 405-6).

de seus membros. Por isso, na qualidade de presidente da Câmara dos Deputados – poder que se constituiu nas mais puras fontes da vontade do povo brasileiro – sinto-me no dever de levar até Vossa Excelência o meu protesto, contra os referidos atos e espero que o Brasil saberá fazer justiça à honestidade, à fidelidade, à lisura, à operosidade e ao patriotismo de seus legítimos representantes.

Rompido com Getúlio Vargas, Pedro Aleixo saiu da cena política nacional para dedicar-se à advocacia. Seu retorno se deu em 1943, como um dos signatários do Manifesto dos Mineiros, significativo ato de contestação do regime autoritário, de defesa das liberdades e da redemocratização do país. Isso lhe custou a perda do cargo de direção que ocupava no Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais. No processo de reabertura política, foi um dos fundadores da União Democrática Nacional (UDN), em 1945, vindo a ser eleito, em Minas Gerais, deputado estadual constituinte em 1947.

De volta à Câmara dos Deputados em 1959, exerceu mais dois mandatos, tendo, em sua nova passagem pelo Parlamento, combatido o governo Juscelino Kubitschek, integrado a base de apoio ao Presidente Jânio Quadros e liderado a oposição a João Goulart. Participou ativamente do processo que culminaria no golpe militar de 1964, tornando-se líder do governo Castelo Branco na Câmara. Nessa condição, manifestou-se, sem êxito, contrário à prorrogação do mandato do Marechal Presidente, cuja escolha pelo Congresso Nacional se dera para completar o mandato que se encerraria em 31 de janeiro de 1966¹².

Com a dissolução das agremiações políticas da República de 1946, em decorrência do Ato Institucional (AI) 2, de 27 de outubro de 1965, foi criada, no novo sistema bipartidário, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), que reuniu os apoiadores do Governo e da qual Pedro Aleixo foi um dos fundadores. No ano seguinte, o político mineiro exerceu por

¹² O próprio Castelo Branco mantinha resistências à ideia. No entanto, com a aprovação da Emenda Constitucional 9, de 22 de julho de 1964, as eleições diretas para Presidente da República previstas para outubro de 1965 foram adiadas para novembro de 1966, prorrogando-se o mandato de Castelo Branco até 15 de março de 1967. Com a edição do Ato Institucional 2, de 1965, o próprio sufrágio direto nas eleições para Presidente da República foi suprimido, atribuindo-se ao Congresso Nacional a escolha.

poucos meses o cargo de Ministro de Estado da Educação, dele se desincompatibilizando para participar, como candidato a Vice-Presidente da República, da única chapa a se apresentar no pleito presidencial indireto, encabeçada pelo Marechal Arthur da Costa e Silva. Ainda em 1966, no prazo exíguo concedido ao Congresso Nacional para apreciação do projeto de nova Constituição encaminhado pelo Poder Executivo, Aleixo e outros parlamentares governistas de orientação liberal tiveram atuação decisiva para aprovar modificações no texto que abrandassem seu rigor autoritário.

Já no exercício da vice-presidência da República, manifestou-se a favor da revisão das punições políticas aos opositores do Regime Militar, assinalando sempre haver *condição política para reparar uma injustiça*.¹³ Na reunião do Conselho de Segurança Nacional ocorrida em 13 de dezembro de 1968, foi o único participante, como enfatizado alhures, a votar contrariamente ao texto que, na mesma data, foi editado pelo Presidente da República como Ato Institucional 5, por meio do qual foram suspensas garantias constitucionais e autorizada a decretação do recesso do Poder Legislativo, entre outras medidas de fechamento do regime. Isso só fez aumentarem as resistências a sua pessoa nos círculos militares que constituíam a chamada linha dura e se opunham ao retorno à normalidade democrática.

Incumbido por Costa Silva de coordenar comissão de juristas que proporia mudanças na Constituição de 1967, Aleixo se empenhou na elaboração de um anteprojeto que restabelecesse, na maior medida possível, as liberdades então cerceadas¹⁴. O texto, porém, sofreu grande resistência

¹³ *Aleixo: há condição política para a revisão de punições*. *Jornal do Brasil*, 9.5.1967, p. 1,3.

¹⁴ Eis o relato do jornalista Carlos Chagas, Secretário de Imprensa de Costa e Silva, sobre os trabalhos da comissão: *A divisão política e ideológica dos juristas era flagrante. De um lado os chamados liberais, com Pedro Aleixo, Temístocles Cavalcanti, Prado Kelly, Hélio Beltrão e Raul Machado Horta. De outro, Gama e Silva, Carlos Medeiros e Silva, Miguel Reale e Vicente Ráo. Apesar de Costa e Silva mais ouvir do que opinar a respeito das alterações propostas, quem se destacava era Pedro Aleixo, que aceitava sugestões que aumentavam os poderes do Executivo, mas era implacável na defesa dos direitos individuais e das prerrogativas do Legislativo e do Judiciário. Pouco falava na extinção do AI-5, que lhe parecia matéria vencida a constar das Disposições Transitórias, dado o apoio ostensivo do presidente. Os "jurilas" evitavam o tema, como se dispusessem de argumentos baseados muito longe da doutrina do Bom Direito. Curvavam-se, porém, à decisão do chefe. Mesmo assim, não seria fácil àquela Comissão chegar a um final, e semanas decorreriam entre debates, revisões e muita discussão. Lembro-me de que, em determinada tarde, Pedro Aleixo sugerira dez mudanças no projeto em elaboração, derrotado, porém, em nove, que até seus companheiros liberais consideraram exageradas. Quando defendia a última, relativa à manutenção total da inviolabilidade parlamentar, dirigiu-se aos presentes com ar de condenado prestes a*

do Ministro da Justiça e dos Ministros militares. Concluídos os trabalhos em agosto de 1969, não houve tempo para que o Presidente da República convocasse o Congresso Nacional, em recesso desde o AI 5, e encaminhasse o projeto à apreciação legislativa. Havendo sofrido, no fim de agosto, grave acidente vascular cerebral, Costa Silva teve seu impedimento temporário para o exercício do cargo determinado pelo Ato Institucional 12, de 1º de setembro de 1969, editado por uma autoproclamada junta governativa provisória, composta pelos Ministros das três forças armadas, que o substituiu nas funções presidenciais, em contrariedade às regras de sucessão previstas na Carta de 1967, que asseguravam a Pedro Aleixo essa prerrogativa. O Alto Comando Militar não admitiria que um civil com a clara disposição de promover a reabertura política assumisse a Presidência. Demonstra-o a sequência dos fatos ocorridos na véspera da publicação do AI 12, na narrativa de Carlos Chagas:

Naquele domingo [31 de agosto de 1969], ainda uma referência ao vice-presidente. Desde as oito da manhã que seu apartamento, em Brasília, vira-se invadido por parlamentares, jornalistas, ministros residentes na capital federal e bicões de toda espécie. Até espíões dos militares. Com todos conversava, cauteloso. Por volta do meio-dia, recebeu um visitante inusitado, o coronel Massa, do gabinete do ministro do Exército, que acabara de aterrissar no aeroporto de Brasília, a bordo do avião presidencial. Vinha com instruções dos ministros militares para levar o Dr. Pedro ao Rio. Traduzindo: prendê-lo.

Contaria depois o vice-presidente que, mesmo antes da chegada do coronel, não tinha mais ilusões. Porque, se fosse para tomar posse, os ministros militares é que viajariam até ele, jamais o contrário. Naquele meio-tempo, recebeu telefonema de José Maria Alkmin,

caminhar ao cadafalso, apelando para que não o derrotassem de forma tão completa. Afinal, uma última proposta poderia minorar sua decepção. Concordaram todos. Ao sairmos, no corredor, aproximei-me para consolá-lo: “Então, dr. Pedro, hoje foi uma tarde infeliz, de derrotas.” Encarando-me, retrucou: “Você não entende nada de política. Venha ao meu gabinete daqui a meia hora para tomarmos um uísque.” Fui, encontrando-o eufórico. Explicou que não tinha o menor interesse nas nove sugestões apresentadas e rejeitadas. Só lhe importava a última, afinal aprovada (A ditadura militar e os golpes dentro do golpe – 1964-1969. Rio de Janeiro: Record, 2014,

ex-vice-presidente da República e então secretário de Educação do governador de Minas, Israel Pinheiro. A felpuda raposa mineira, sabendo que Pedro Aleixo viajaria para o Rio, convidava-o para antes descer em Belo Horizonte, “a fim de nos informar sobre a saúde do presidente Costa e Silva”. Era, ainda que de forma velada, a senha para o vice-presidente resistir em Minas, lá tomando posse como presidente da República e abrindo monumental secessão nos planos golpistas. Aleixo não aceitou, certo de que os militares dominavam a situação e seria inócua qualquer resistência. Tinha razão, porque, ao chegar ao Rio, foi levado para o Ministério da Marinha, onde os três ministros lhe participaram que não assumiria. Protestou, em termos altos e constitucionais, mas surpreendeu-se quando o almirante Augusto Rademaker acionou a tecla de um gravador e reproduziu toda a conversa entre Alkmin e ele.

De lá, posto para fora da História, foi para a casa de sua filha, em Copacabana. Na portaria do edifício, encontrava-se uma equipe da Polícia Federal, com ordens para não deixar ninguém subir. No dia seguinte, ao tentar retornar a Brasília, seria impedido, sob a alegação de que o avião presidencial estava em pane. Quando informou que viajaria em voo de carreira, não o deixaram. Permaneceu uma semana no Rio, confinado no apartamento da filha.

Foi, assim, de maneira arbitrária, impedido de assumir a Presidência da República. Por meio do Ato Institucional 16, de 14 de outubro de 1969, a junta governativa declarou vagos os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, e marcou data para a nova eleição presidencial indireta pelo Congresso Nacional. O anteprojeto de reforma constitucional elaborado pela comissão de juristas foi modificado para manter aspectos sobre os quais os militares no poder não transigiriam, convertendo-se na Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro 1969, outorgada pela junta governativa.

Em janeiro de 1970, Pedro Aleixo desfilou-se da Arena. Voltou a dedicar-se ao magistério e à advocacia, empenhando-se também, sem sucesso, na tentativa de criar uma nova agremiação política, o Partido Democrático Republicano. Faleceu em 3 de março de 1975.

Nesse mesmo ano de 1975, faleceria, no mês de agosto, Alberto Aleixo, irmão de Pedro Aleixo. Após longas sessões de tortura, seu corpo foi encaminhado por agentes do DOPS (Departamento de Ordem Política e Social) ao Hospital Souza Aguiar, no Rio de Janeiro. Alberto Aleixo participava de organizações de esquerda vinculadas à resistência pacífica contra a ditadura.

Em face das circunstâncias nas quais o então Vice-Presidente da República, Pedro Aleixo, teve negado o seu direito constitucional de assumir a Presidência da República, quando o Presidente Costa e Silva se viu impedido em razão de problemas de saúde, o Congresso Nacional, por meio da Lei 12.486, promulgada pelo Chefe do Poder Executivo em 12 de setembro de 2011, reconheceu o caráter arbitrário e inconstitucional do impedimento a que Pedro Aleixo assumisse a Presidência da República, em substituição a Costa e Silva, e incluiu seu nome, para todos os efeitos legais, na galeria dos que foram ungidos pela Nação Brasileira para a Suprema Magistratura.

Pedro Aleixo e o guarda da esquina

As personalidades políticas e históricas constroem um perfil com sua postura diante dos fatos tais como eles se lhes apresentam em sua vida. A partir desse perfil são muitas vezes construídos relatos e narrativas, alguns deles logo perdidos em seu tempo, outros, entretanto, permanecem. Talvez permaneçam precisamente pelo fato de que, embora não tenham sido objeto de registro formal pela historiografia, são harmônicos com o perfil de seus personagens.

Sobre Pedro Aleixo, o folclore político e o registro jornalístico das tensas reuniões nas quais se discutia, no âmbito do Conselho de Segurança Nacional, em dezembro de 1968, a edição do Ato Institucional 5, que deu forma jurídica à ditadura, guardam por muito tempo, até os dias atuais, um diálogo ríspido entre o Vice-Presidente da República e um sicofanta interessado em bajular o Presidente da República.

Teria esse sabujo, cujo nome aqui se evita, a par de reconhecer que o AI-5 implicaria poderes excessivos ao Chefe do Poder Executivo, indagado a Pedro Aleixo: “sabemos que o Ato implicará poderes excessivos e dese-

quilibrados, mas esses serão concedidos ao Presidente da República. Vossa Excelência não confia no Presidente? ”.

Mesmo afrontado, e diante de uma provocação que visava também colocá-lo em conflito com o Chefe do Executivo, Aleixo se manteve tranquilo e não deixou a incitação sem resposta: “No Presidente da República posso confiar, mas não tenho a mesma confiança no guarda da esquina”.

Nisso reside, a nosso ver, não apenas uma resposta adequada à grosseira provocação que lhe fora feita, mas um ensinamento quanto aos perigos inerentes à natureza de um regime político autoritário: o despotismo pode se insinuar em todas as instituições do Estado, deseducar a todos os agentes públicos, que passam a se portar como se autorizados à prática de todo tipo de desrespeito aos direitos humanos e aos postulados do regime democrático.

Poucos anos antes desse episódio, a filósofa judia Hannah Arendt, em artigos jornalísticos publicados na revista nova-iorquina *The New Yorker*, nos quais comentava o processo que então se levava a cabo em Israel contra o criminoso nazista Otto Adolf Eichmann, detido na Argentina por comandos especiais de Israel, discutiu o que então designou de “a banalidade do mal”.

Eichmann afirmara, em sua defesa, que era apenas um simples burocrata cumpridor de ordens e parte de uma engrenagem. A acusação que lhe foi feita, entretanto, não negava nenhum desses fatos, mas assinalava que ele poderia ter se negado a participar do holocausto.

A descrição e a análise de Hannah Arendt, a esse respeito, iria desagradar fortemente, sobretudo no primeiro momento, à comunidade judaica liberal dos Estados Unidos, primeira leitora de seus relatos. Somente o tempo foi capaz de mitigar as reações e impor uma maior reflexão sobre a relação entre o indivíduo servidor do Estado e um regime autoritário e contrário aos direitos humanos.

Hannah Arendt, na verdade, não “absolveu” um nazista específico, envolvido, como agente da temível Gestapo, nos crimes cometidos pelo regime nazista. Ela foi capaz de situar no plano histórico o regime, condená-lo de uma maneira mais forte e efetiva, e nos ensinar que o maior perigo não é o burocrata que executa o ato absurdo, mas o autoritarismo, o

anti-humanismo e o obscurantismo que conduzem à tomada de tais atitudes. Hannah Arendt condena, sobretudo, a “banalidade do mal” que pode converter um agente público medíocre em um agente de crimes terríveis contra a humanidade.¹⁵

Adiante, no Brasil, Pedro Aleixo – que não sabemos se teve a oportunidade de acompanhar os debates promovidos em 1961 por Arendt –, teve uma visão semelhante, ao perceber, como revela o episódio do “guarda da esquina”, que o grande perigo de um regime autoritário não é o personagem de sua liderança hierarquicamente superior, mas a disseminação da cultura e da prática do autoritarismo, da violência e do desprezo pelos valores democráticos e pelos direitos humanos nos diversos segmentos e hierarquias do Estado, e por todos os seus agentes.

O problema central reside, como nos ensinam Hannah Arendt e Pedro Aleixo, no sistema autoritário em si, no regime que despreza os direitos humanos, na banalização do mal, no descaso com os valores de democracia, da humanidade e da civilização, na concessão de poderes excessivos a qualquer um agente público, o Presidente da República ou o guarda da esquina.

As Imunidades Parlamentares

Portanto, como vimos, o autor da obra que tenho a honra de apresentar é uma daquelas figuras públicas cuja trajetória se confunde com a das próprias instituições brasileiras, na medida em que, por quase meio século, teve relevante participação nos principais acontecimentos políticos da República. Por isso mesmo, sua biografia não está imune às controvérsias e contradições que caracterizam o processo histórico.

Pedro Aleixo escreveu seu trabalho sobre as *Imunidades Parlamentares* em 1961, quando pontificava como um dos luminares da União Democrática Nacional (UDN) na Câmara dos Deputados. Desde a edição do ensaio, o instituto das imunidades passou por muitas transformações, no Brasil e no mundo. Subsiste, no entanto, a essência das garantias institucionais que o consubstanciam, permitindo que ele atravessasse os séculos como índice de independência do Poder Legislativo.

¹⁵ ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um Relato sobre a Banalidade do Mal*. Tradução de José Rubens Siqueira. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras. 1999.

Entendemos que a leitura desta obra pode trazer importante aprendizado sobre a separação dos Poderes como um postulado elementar da democracia, e sobre o instituto das imunidades parlamentares como uma ferramenta essencial a dar vida a esse postulado.

Carlos Maximiliano é citado, no início do Capítulo V deste livro, por Pedro Aleixo, com o propósito de esclarecer a natureza jurídico-constitucional e política do instituto que aqui se estuda:

A imunidade não é privilégio incompatível com o regime igualitário em vigor, nem direito subjetivo ou pessoal; é prerrogativa universalmente aceita por motivos de ordem superior, ligados intimamente às exigências primordiais do sistema representativo e ao jogo normal das instituições e dos governos constitucionais; relaciona-se com a própria economia da divisão dos poderes, assegurando a liberdade e a independência do Legislativo; sanciona o direito impreterível que tem a Nação de manifestar a própria vontade pelo órgão de seus mandatários, não deixando estes à mercê de agentes do Judiciário que às vezes não passam de instrumentos do Executivo.

Com efeito, não se confundem as prerrogativas do Poder Legislativo, essenciais à democracia, com quaisquer mecanismos voltados à proteção de privilégios ou à impunidade: o que se trata, como leciona Pedro Aleixo, é de vislumbrar as imunidades parlamentares no contexto de uma relação equilibrada entre os Poderes da República, em favor da democracia.

Que a republicação desta obra pela Editora do Senado seja, mais do que uma justa e merecida homenagem a um grande brasileiro nascido em Minas Gerais, o Presidente Pedro Aleixo, uma oportunidade de refletirmos sobre a importância do regime democrático, e a necessidade de cultivar os seus valores e princípios, e de proteger as suas instituições.

Senador Rodrigo Pacheco, janeiro, 2020.

.....

Imunidades Parlamentares

No estudo do instituto, que assegura a deputados, senadores, congressistas, membros de câmaras e parlamentos uma garantia que implica prerrogativa excepcional, teremos em vista indicar as origens e a posição histórica e atual, no direito legislado e na doutrina, das denominadas imunidades parlamentares e destacaremos, especialmente e sempre que oportuno, a situação do problema no Brasil.

Aos parlamentares se reconhece, em geral, imunidade contra prisão e processo, salvo licença da Câmara de que fazem parte, e a inviolabilidade no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Indiquemos, de início, as soluções oferecidas pelas diversas Constituições que tem vigorado no Brasil.

I. As Imunidades Parlamentares nas Constituições Brasileiras

Em todas as Constituições brasileiras sempre vieram registradas as imunidades parlamentares. Exceção feita para a Carta outorgada em 10 de novembro de 1937, as variações entre os diversos textos são antes de forma do que de fundo.

A Constituição Política do Império do Brasil, jurada por Pedro I em 25 de março de 1824, peremptoriamente declarava que os membros das Câmaras eram invioláveis pelas opiniões que proferissem no exercício de suas funções. Para que melhor se compreenda o relevo da expressão *invioláveis*, empregada no art. 26 daquela Constituição, deve ser observado que no art. 99 da mesma se dizia que a pessoa do Imperador era *inviolável* e

sagrada, explicando-se: “ele não está sujeito a responsabilidade alguma». Aí se encontra a fonte em que se inspiraram, para conservar a palavra *invioláveis*, as sucessivas Constituições de 1891, 1934 e 1946. Sem ordem da respectiva Câmara, nenhum senador ou deputado podia ser preso, menos em flagrante delito de pena capital. Mas a imunidade não impedia que se instaurasse, em qualquer caso, o processo criminal até a pronúncia inclusive, depois do que o prosseguimento da causa ficava na dependência de decisão da Câmara.

No exercício do mandato, eram também invioláveis por suas opiniões e mais por suas palavras e votos os deputados e senadores da República de 1891. Nem mesmo processados criminalmente podiam ser sem prévia licença de sua Câmara, e sem tal licença apenas era permitida a prisão em caso de flagrância em crime inafiançável. Preso o congressista em flagrante delito, instaurava-se e formava-se o processo até a pronúncia inclusive, mas daí por diante somente seria autorizado o prosseguimento se o acusado optasse pelo julgamento imediato ou se a Câmara, de posse dos autos, resolvesse ser procedente a acusação (artigos 19 e 20).

A Constituição de 16 de julho de 1934 repetiu, em substância, o disposto nos artigos 19 e 20 da Constituição de 1891. As modificações feitas se limitaram a conceder a imunidade processual ao suplente e a prescrever que logo depois da prisão em flagrante do deputado o fato fosse comunicado ao presidente da Câmara, a quem seriam remetidos os autos e os depoimentos tomados, cabendo à própria Câmara resolver sobre a legitimidade e a conveniência da prisão e autorizar, ou não, a formação da culpa.

A Carta Constitucional de 1937 impunha a exigência de licença, salvo 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 do 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 fez incitamento à subversão violenta da ordem política e social.

Restabeleceu a Constituição de 1946 a tradição democrática do Brasil, interrompida clandestinamente com a outorga da Carta de 1937. Os dispositivos dos arts. 44 e 45 consagram, em termos praticamente iguais aos da Constituição de 1934, a isenção de responsabilidade de deputados e senadores, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, e a imunidade processual.

II. A Quem Compete a Solicitação de Licença para o Processo ou Prisão do Congressista

Sob a vigência da Constituição Federal de 1891, Rui Barbosa, emprestando o devido valor à expressão *autoridade -processante*, consignada na segunda parte do art. 20, entendeu que a mensagem de 1º de agosto de 1893, enviada ao Senado Federal por Floriano Peixoto e relativa à prisão do senador Eduardo Wandenkolk, não era documento hábil para instruir a concessão da licença (*Obras Oompktas*, vol. 20, tomo IV, págs. 223 e segs.). Mais tarde, recordando o precedente, Rui Barbosa, em 1898, votou contra a concessão de licença para processar o senador João Cordeiro, pedida por promotor de justiça, porque continuava entendendo ser incompetente a autoridade que a impetrara (Aristides Milton, *A Constituição Brasileira*, pág. 464).

Ainda hoje não há sobre o assunto uniformidade de opiniões. Entendem uns que a licença deve ser pedida, após o oferecimento da queixa ou da denúncia, pela autoridade judiciária incumbida de tomar conhecimento da causa. Outros consideram que o ofendido ou seu representante legal, nas ações penais 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.

No processo de que resultou o projeto de resolução nº 519-54, prevaleceu, sem discrepância de voto, o parecer do relator, deputado Rondon Pacheco, concluindo que “a Câmara dos Deputados, ao apreciar pedido de licença para processar qualquer um de seus membros, só poderá fazê-lo quando este partir de poder competente, ou seja, a autoridade judiciária”.

O mesmo ponto de vista, sustentado em outros casos, não mereceu o apoio da maioria da Comissão de Constituição e Justiça. Isso verifica, especialmente, nos processos de que resultaram os projetos de resolução nºs 115-57 e 168-58. No primeiro dos processos citados, a competência da autoridade judiciária para solicitação de licença é reclamada nos votos dos Srs. Milton Campos e Prado Kelly com abono em opiniões de outros acatados juristas. 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 de seu recebimento advirão efeitos, inclusive o da 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 exercício do 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 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 Cód. de Proc. Penal, dada a licença pela Câmara, criar-se-á para o juiz – órgão do Poder Judiciário – o constrangimento de ter de fazer a rejeição, se for o caso, contrariando o deliberado por órgão de outro Poder – o Legislativo – o que será motivo de quebra da harmonia de poderes; que não tem cabimento a invocação dos 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 apresentação não são o processo, mas apenas a provocação para o processo.

Em réplica a tão relevantes razões tem sido e pode ser alegado: 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 arguidas, como as 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, o da obrigatoriedade da decretação da prisão preventiva imposta pelo art. 312, com a ressalva do art. 314, ambos do Cód. de Proc. 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 manifesta 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 Cód. de Proc. 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 § 1º do art. 45 da Constituição Federal, quando o membro do Poder Legislativo é preso em flagrante de crime inafiançável, e, apesar disso, a resolução da câmara não fica limitada à manutenção ou ao relaxamento da prisão, mas abrange a autorização ou a recusa para “a formação da culpa”, expressão que, embora não figurando no vigente Código de Proc. 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 Cód. de Processo Penal), o ofendido ou quem tenha qualidade para representá-lo ou sucedê-lo, se privada a ação (arts. 30 e 31 do Cód. de Proc. Penal), a autoridade policial (art. 45, § 1º, da Constituição Federal) e o órgão do Poder Judiciário competente para o processo ou o prosseguimento deste.

Seja o pedido de licença formulado pela autoridade judiciária, pelo membro do Ministério Público ou pelo ofendido ou seu representante legal, o fato é que, em razão da procedência do pedido, nenhuma restrição se impõe à Câmara, a que pertence o congressista, no exame da matéria. Assim, a discussão que tanto ilustrou os anais da douta Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal não impede que se aceite a conclusão de parecer subscrito pelo senador Campos Sales, no pedido de licença (afinal denegado especialmente por falta de documentação) para processar José Higino: “o direito de impetrar a licença para mover a ação criminal contra o senador ou deputado é uma consequência *sine qua non* do direito de queixa ou de denúncia; cabe, portanto, a quem tem o direito de mover a ação”.

A Câmara a que pertence o congressista não deve deixar de conhecer do pedido para processá-lo, quando feito:

- a) pelo Ministério Público, nos crimes de ação pública;
- b) pelo ofendido ou por quem tenha qualidade para representá-lo ou sucedê-lo, na ação privada;
- e) pela autoridade policial, no caso de prisão em flagrante por crime inafiançável;
- d) por qualquer dos órgãos do Poder Judiciário, competente para o processo ou para o prosseguimento deste.

III. O Parecer sobre o Pedido de Licença

Solicitada licença para prisão ou processo do congressista, entende-se que a solicitação passa, nos termos do Regimento Interno de cada uma das casas que compõem o Congresso Nacional, a constituir uma proposição, isto é, matéria sujeita à deliberação do plenário. Sobre essa proposição – pedido de licença para o processo ou prisão do congressista – o voto será secreto, conforme o disposto no art. 43 da Constituição Federal.

A determinação constitucional autorizou a interpretação de que o parecer sobre o pedido de licença deve ser meramente expositivo. Limitar-se-á o relator a indicar a origem, o motivo e as razões da solicitação, os

fundamentos da acusação e as alegações da defesa, se houver, as preliminares que no caso couberem, os dispositivos legais aplicáveis à matéria e mais tudo quanto interessar à formação de juízo sobre o assunto, sem extrair da exposição conclusão aconselhando a concessão ou a rejeição da licença. Em alguns casos, esse tem sido o ponto de vista vitorioso na Comissão de Constituição e Justiça, resolução nº 520, de 1954, e ao nº 544, de 1954. Geralmente os pareceres prolatados examinam a matéria em toda a sua amplitude e concluem recomendando que a licença seja concedida ou negada. A controvérsia foi travada, com especial intensidade, por ocasião da votação do projeto de resolução nº 184, de 1958. Então o Sr. Prado Kelly defendeu a tese de que o relator deve apenas consignar a informação dos fatos e fazer o exame da legalidade formal, mas o ponto de vista contrário prevaleceu por expressiva maioria.

O art. 28, § 1º, do Regimento Interno, ao delimitar a órbita de competência da Comissão de Constituição e Justiça, atribui a esta emitir parecer “sobre perda de mandato e licença para processar deputado”. Não fixa, assim, como o faz em relação a numerosas proposições, a obrigatoriedade de pronunciamento quanto ao mérito dos pedidos de licença para prisão ou processo dos membros da Câmara. Entendemos, porém, que o critério adotado na maioria dos casos merece ser seguido. É certo que o relator manifestará de público, nas conclusões, sua opinião e, destarte, revelará o voto que, em segredo, mais tarde presumivelmente irá dar. Mas também o mesmo se verifica em outros casos indicados no mesmo artigo 43 da Constituição Federal, como no de prestação de contas do presidente da República e no de deliberação sobre o ato do presidente da República decretando estado de sítio. Além disso é difícil, e algumas vezes impossível, que o relator fique em posição firme, sem inclinar-se num ou noutro sentido, sem descobrir suas tendências, ao estudar o pedido de licença. Acresce também que a preocupação de equilíbrio e o empenho em não permitir a devassa de seu pensamento íntimo conduzi-lo-iam a omissões, a descaracterização de fatos, a emprestar relevo a circunstâncias acessórias, o que importaria em falhar à missão precípua de orientar seus pares.

Não deve, portanto, ser meramente expositivo o parecer e sim deve concluir recomendando a concessão ou a denegação da licença.

IV. A Origem Histórica das Imunidades Parlamentares

Antes, muito antes mesmo, da elaboração doutrinária do sistema representativo, surgiu na Inglaterra a prerrogativa de proteger-se o membro do Parlamento contra as prisões arbitrárias determinadas pelo rei. O primeiro caso de conflito entre o rei e a Câmara dos Comuns, que costuma ser citado, é o de Haxey, que teria proposto, com aprovação da Câmara dos Comuns, a redução das despesas da Casa Real, o que motivou a prisão do proponente e censuras de Ricardo II àquela Câmara, em 1397. Dois anos depois foi Haxey libertado, quando subiu ao trono Henrique IV, que reconheceu a ilegalidade da prisão (Carlos Maximiliano, *ob. cit.*, págs. 46 e 47, que se reporta a Anson, *Lei e Prática Constitucionais da Inglaterra*). O episódio acima lembrado não tem relação com o exercício de funções de membro do Parlamento. Era Haxey simples procurador eclesiástico, informando Wade (*Constitutional Law*, edição de 1950), conforme se vê em *Da Imunidade Parlamentar*, Alcino Pinto Falcão, pág. 21: “Não obstante durante muito tempo citar-se esse caso como uma autoridade sobre o privilégio, estão atualmente acordes os historiadores em que não se tratava de membro dos Comuns”.

Em outros conflitos entre a Câmara dos Comuns e a Coroa e até em conflito daquela com a Corte Judiciária, acabou sendo afirmado o princípio da liberdade de opinião para os membros do Parlamento. Os incidentes, em que se verifica a contestação da liquidez e da certeza da prerrogativa, foram afinal resolvidos com a vitória da tese que proclama, como consta do Bill of Rights de 1689, “*The freedom of speech or debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament*”.

Mantido é o uso de reivindicar o *speker*, ao ser investido de suas funções, “a liberdade da palavra nos debates e a imunidade que subtrai a toda a prisão os membros da Câmara dos Comuns”.

O verbo de Mirabeau exprimiu a repulsa da Assembleia da França às tentativas de dissolução partidas de Luís XVI e, para assegurar a elaboração de uma Constituição, obteve que os representantes do povo francês decretassem a inviolabilidade dos deputados.

Com o sentido de garantia contra a opressão, de proteção contra as violências do Poder armado e, muitas vezes, como epílogo de lutas pela liberdade, foi que se concebeu e se formulou nas leis a imunidade parlamentar.

V. A Palavra de Doutrinadores Brasileiros sobre as Imunidades Parlamentares

“A imunidade não é privilégio incompatível com o regime igualitário em vigor, nem direito subjetivo ou pessoal; é prerrogativa universalmente aceita por motivos de ordem superior, ligados intimamente às exigências primordiais do sistema representativo e ao jogo normal das instituições nos governos constitucionais; relaciona-se com a própria economia da divisão dos poderes, assegurando a liberdade e a independência do Legislativo; sanciona o direito impreterível que tem a nação de manifestar a própria vontade pelo órgão dos seus mandatários, não deixando estes à mercê de agentes do Judiciário que às vezes não passam de instrumentos do Executivo» (Carlos Maximiliano, obra cit., pág. 45).

“As imunidades parlamentares não constituem propriamente privilégio dos membros do Congresso. São prerrogativas criadas em bem da Câmara, do Senado, do Parlamento, da Constituição, da Lei, da Nação. Os membros do Poder Legislativo só gozam do privilégio por serem representantes da Nação, que os escolheu, a fim de que, em nome dela e por ela, elaborem a vontade estatal”. (Ivaír Nogueira Itagiba, *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira*, pág. 306).

“Uma das principais missões do Poder Legislativo é a autorização ou aprovação de atos do Poder Executivo e dos órgãos legislativos estaduais nos casos dos arts. 2º e 63, II; de modo que, sem a liberdade de opinião, estariam irremissivelmente sacrificados os resultados. Um poder sem força diante do poder que comanda a força e nomeia os membros do Ministério Público e os juízes. A regra de direito material fez-se imprescindível e não ofende os princípios de democracia e de igualdade – serve a eles” (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, arts. 15 a 97, pág. 243).

“É uma prerrogativa inerente ao próprio mandato cujo exercício tornar-se-ia impossível sem esta garantia” (T. Brandão Cavalcanti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. 2, pág. 33).

Depois de reconhecer a necessidade do instituto, Alcino Pinto Falcão (*Da Imunidade Parlamentar*, pág. 17) assim define a imunidade parlamentar: “uma garantia funcional, em geral bipartida em expediente material e formal, admitida nas Constituições para o livre desempenho do ofício dos membros do Poder Legislativo e evitar desfalques na integração do respectivo *quorum*”.

“Os representantes políticos gozam de ampla liberdade de opinião, palavra e voto, quando no exercício do mandato... É *conditio sine qua non* do livre exercício do mandato” (Paulino Jacques, *A Constituição Federal Explicada*, pág. 52).

“A inviolabilidade dos representantes do povo, durante o desempenho de suas nobilíssimas funções é condição essencial à existência das assembleias legislativas”.

“E se ela não fora, a liberdade das opiniões tornar-se-ia de todo impossível, como impossível a respeitabilidade do mandato; sendo certo, aliás, que tudo isso, decorrendo de um interesse público de elevada monta, resolve-se afinal em merecida homenagem, rendida à soberania nacional, que é quanto devemos querer e louvar, tratando-se de um governo democrático” (Aristides Milton, *A Constituição Brasileira*, pág. 86).

“Todos os governos representativos concedem imunidades e prerrogativas aos membros do Poder Legislativo”.

“Tais imunidades e prerrogativas não significam um privilégio pessoal: são instituídas como uma garantia funcional e, em tais condições, pertencem a toda a Câmara e não a cada um dos seus membros, isoladamente” (Araújo Castro, *A Nova Constituição Brasileira*, pág. 172).

“Não são, logo, as imunidades parlamentares esse privilégio dos membros do Congresso, figurado pelos amigos do estado de sítio. Privilégio constituem elas, sim, mas das Câmaras, do Senado, do Congresso, da Nação, cujas vontades ele exprime no exercício do Poder Legislativo e não poderia exprimir com a soberania precisa sem esse escudo para a consciên-

cia dos seus membros. O Congresso é um poder inerme, o presidente da República um poder armado” (Rui Barbosa, *Obras Completas*, vol. XXV, tomo I, pág. 27). E mais expressivamente prossegue Rui: “Longe de ser estabelecido contra a igualdade para favorecer um número diminuto de cidadãos, foi criado com o intuito de evitar, em benefício de todos eles, que o *munus* público do seu mandato se converta, para os encarregados de executá-lo, na mais perigosa desigualdade. Não fora essa defensiva, e mais bem guardado estaria o mais modesto particular, pela sua simples obscuridade, contra as violências do poder que o homem político indigitado pela escolha de seus concidadãos para conter o executivo e entregue indefeso aos seus ressentimentos” (pág. 29).

“Um interesse de ordem social superior exige que o representante tenha absoluta liberdade de falar sem temer a autoridade executiva e judiciária. No exercício de suas funções de mandatário da sociedade ele não deve ter diante de si senão a autoridade do presidente de sua Câmara, ou antes, da lei interna que o regula. Tal é, em suma, o fundamento jurídico da imunidade parlamentar” (Soriano de Sousa, *Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional*, págs. 252 e 253).

José Duarte (*A Constituição Brasileira de 1946*, vol. 2, págs. 37 e segs.), depois de elucidar, com os debates da Constituinte, a origem dos dispositivos consignados no texto aprovado, cita Rui Barbosa para mostrar que sempre se entendeu, desde Blackstone até Brunialti, que o privilégio não pertence aos membros da Câmara, mas à Assembleia.

“Tais prerrogativas... não são pessoais, nem atentatórias do princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei; são prerrogativas inerentes à função legislativa, necessárias a bem da dignidade e independência do Corpo Legislativo, para amparar os seus membros contra a possibilidade de violências e arbitrariedades dos outros poderes, máxime do Poder Executivo, porque pode suceder que o mandato político seja confiado a adversários do chefe do Estado. Os deputados terão de se manifestar sobre assuntos que entendem diretamente com o interesse particular, terão de verberar e reprimir abusos e para que, com toda a isenção, segurança e liberdade, possam desempenhar as funções do seu mandato, é mister garanti-los contra o receio de todo e qualquer elemento de compressão”

(Rodrigo Otávio, *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*, 5ª ed., págs. 185 e 186).

Muito de propósito, procuramos alinhar as opiniões de vários dos mais credenciados constitucionalistas brasileiros para demonstração de que as imunidades parlamentares não representam privilégio pessoal de congressistas, não criam um benefício para as pessoas de deputados e senadores, não ferem o princípio da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, não conferem prerrogativas antidemocráticas.

Dos comentários lidos, dos livros compulsados, infere-se que as conclusões a que chegaram seus autores se conformam com as lições de acatados mestres estrangeiros e, em tais lições, buscam inspiração e fundamento.

Insurge-se contra as prerrogativas o grande João Barbalho (*Constituição Federal Brasileira*, edição 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 da 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 comentadores 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 coisa explicável e justificada, na luta contra o poder real, hoje, no domínio das ideias 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 ideias 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 novéis 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 saciedade, 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”. Demais, 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 rebeldes contra a expansão aniquiladora delas. E as vítimas preferidas hão 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.

Na esteira das críticas de Barbalho, encontramos Aurelino Leal (*Teoria e Prática da Constituição Brasileira*, pág. 285), que informa que “a inviolabilidade dos membros do Congresso é instituição malvista pelos nossos autores” e manifesta o pensamento de que “esses privilégios já fizeram seu tempo”. Em abono da informação, invoca Aurelino o texto já analisado de João Barbalho e mais as opiniões de Amaro Cavalcanti e de M. J. Carvalho de Mendonça. Amaro, antes se referindo à prática do que ao texto constitucional, entende que o princípio da inviolabilidade “além de ser um desmentido formal do princípio da igualdade de direito na República, ele pode ainda ser aquilatado como um documento irrecusável de nossa incapacidade política aos olhos do estrangeiro” (*Regime Federativo*, pág. 357). Demonstrado já está, pela origem e pela inspiração, que as imunidades são concedidas não ao deputado e sim ao corpo legislativo. A franquia constitucional, de caráter nitidamente democrático, autenticamente republicano, da igualdade de todos perante a lei, há de ser entendida como proibição para que a lei crie desigualdades, uma das quais está no tratamento igual, na dispensa do mesmo tratamento, a elementos desiguais. Logo, se todos os representantes do povo – unicamente porque representantes do povo – são protegidos pelas imunidades, não se cria um favor para eles e sim uma garantia para o exercício de direitos de que todo o povo é o beneficiário. Muito menos ponderável é a arguição de que a inviolabilidade, digamos melhor, a irresponsabilidade parlamentar é documento irrecusável de nossa incapacidade política perante os estrangeiros, certo como é que as mais cultas nações, ao tempo do comentário, consignavam em seus costumes e em suas leis básicas garantia do mesmo tipo em favor de suas assembleias.

M. J. Carvalho de Mendonça se mostrava impressionado com o desprestígio dos outros ramos do poder público pela facilidade com que da cadeira do Parlamento se irrogavam “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” (*O Direito*, vol. LXXXVI, pág. 456).

Antes do mais é preciso que se saliente que nem sempre é possível ao representante do povo coligir provas de fatos que se tornam notórios e que merecem censuras acerbas para resguardo do interesse público, ainda que não sejam as censuras concomitantes com a exibição de documentos ou de outros elementos de convicção. Ao lado disso, o justo desmentido da calúnia é a primeira das sanções que se impõe ao caluniador e traz, com o restabelecimento da verdade, a devida reparação do agravo feito à vítima. Também, ontem, como hoje, vale recordar o exemplo do imperador Teodósio, que não incluiu no seu Código punição das injúrias contra ele proferidas e satisfatoriamente explicava: “se eram ditas por leviandade, mereciam o desprezo; se por loucura, compaixão; se no intuito de convívio, o perdão as desmentia” – “*si est levitate processerit contemnendum est; si ex insania miseratione dignissimus; si ab injuria, remittendum*”.

VI. As Imunidades Parlamentares no Direito Estrangeiro

Alcino Pinto Falcão, de cuja informativa monografia *Da Imunidade Parlamentar*, editada em 1955, vamos nos valer, a fim de contrariar a tendência de censurar-se o instituto que consagra prerrogativas aos representantes do povo, apela para a História e para o Direito comparado. Quanto ao Direito comparado, o ilustre jurista observa: “Essas prerrogativas não existem apenas entre nós, mas em todos os países civilizados, por maiores que sejam as suas irreconciliabilidades, pois que elas se deparam não somente nas democracias clássicas, como nas marxistas e até em regimes totalitários e corporativos, como o português” (*ob. cit.*, pág. 8).

Ao Direito inglês já fizemos referência expressa e sabido é que, alcançada a franquia em lutas memoráveis, o compromisso tomado pelo Poder Real é recordado solenemente, segundo tradição ininterrupta, quando o

speaker da Câmara dos Comuns vai receber, da Câmara dos Lordes, a confirmação de sua investidura.

Está na Constituição americana (artigo 1º, § 6º, nº I), a imunidade quanto à prisão reconhecida nestes termos: "Os senadores e representantes gozarão do privilégio de não poderem em caso algum, salvo por traição, felonía e violação da paz pública, ser presos enquanto se acharem presentes à sessão de sua respectiva Câmara, nem durante o tempo que gastarem para ir a ela ou dela voltar". Quanto à liberdade de manifestação de pensamento, ao senador ou representante do povo não se permite sejam pedidas contas em outros lugares por discurso ou debate mantido no seio de suas respectivas Câmaras.

Em *Les Constitutions du Proche et du Moyen Orient*, de J. E. Godchot, edição de 1957, haurimos os elementos que passamos a alinhar:

A) O art. 38 da Constituição do Afeganistão dispõe: "Os membros da Assembleia Consultiva Nacional podem exprimir livremente suas opiniões na Assembleia em presença de todos os deputados e não podem ser processados (*recherchés*) nesta ocasião".

B) A Constituição da República egípcia (16 de janeiro de 1956) assegura aos membros da Assembleia Nacional, no art. 107, a imunidade processual, salvo o caso de flagrante delito, durante o período da sessão e devendo, fora de tal período, ser a Assembleia notificada de qualquer processo. Pelo art. 106, os membros da Assembleia Nacional não podem ser inquietados em razão de opiniões e pareceres emitidos no exercício de suas funções, seja no seio da Assembleia ou de suas Comissões.

C) O art. 54 da Constituição da Eritreia, adotada em 10 de julho de 1952, garante aos membros da Assembleia a imunidade material – a irresponsabilidade – quanto às opiniões e aos votos dados por eles no exercício de suas funções e garante a imunidade processual quanto à prisão ou o processo em matéria penal fazendo depender uma e outro de autorização da corporação a que pertencem.

D) Na Constituição da Etiópia, promulgada em 1955, a irresponsabilidade de deputados e senadores é afirmada no artigo 84, seja quanto aos atos praticados no exercício de suas funções, assim como quanto às suas declarações escritas e orais, assegurando-se o direito de publicação da

exposição dos trabalhos, votos e decisões tomadas nas sessões. A imunidade processual está afirmada no artigo 85, exigindo-se para a prisão ou o processo em matéria penal (não para os processos civis) a autorização da Assembleia, salvo o caso de flagrante delito.

E) Nenhum deputado pode ser processado, interrogado de qualquer modo a propósito de seus votos e opiniões dados no exercício de suas funções, nem processado, detido ou encarcerado durante o período da legislatura senão com a autorização da Câmara. Dispensa-se a autorização no caso de prisão em flagrante delito. Assim estão reguladas as imunidades na Constituição helênica, de 1º de janeiro de 1952.

F) De acordo com emenda apresentada e aprovada em 1943, a Constituição do Iraque assegura aos membros do Parlamento (Câmara e Senado) o gozo da liberdade absoluta de palavra, nos limites dos regimentos. Nenhum processo judiciário pode ser intentado contra o parlamentar em razão de voto emitido, opinião expressa ou discurso proferido durante debates da Assembleia. Salvo caso de detenção em flagrante delito por crime, nenhum membro do Parlamento deve ser detido ou julgado sem que a Assembleia a que pertence julgue suficiente a acusação contra ele movida. Não temos informação precisa sobre se houve, ou não, modificações a esse respeito na Constituição Provisória de 28-7-58.

G) Os membros da Assembleia Legislativa Nacional do Irã, sem conhecimento e aprovação da mesma, não podem ser processados a qualquer título e sob qualquer pretexto (artigo II da lei constitucional de 30 de dezembro de 1906).

H) A Constituição da Jordânia Hachemita, de janeiro de 1952, trata das imunidades dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado, em seus arts. 86 e 87, não permitindo, salvo caso de flagrante delito (hipótese em que a prisão será imediatamente notificada à Câmara), que a detenção ou o julgamento se façam sem que a Câmara a que pertence o detido ou processado reconheça por maioria de votos a procedência da detenção e da acusação; afirma o gozo da liberdade completa de palavra e de expressão de opinião, nos limites do Regimento Interno de cada Câmara, e proíbe a instauração de processo em razão de voto, opinião ou discurso pronunciado nos debates.

I) Os deputados libaneses não podem ser processados em razão de opiniões e votos emitidos durante o período de seu mandato, nem também durante tal período, sem autorização da Câmara, contra eles cabe prisão ou processo, salvo o caso de flagrante delito, por infração da lei penal (lei constitucional de 1927, arts. 15 e 16).

J) A Constituição do Reino Unido da Líbia, adotada em 7 de outubro de 1951, veda que sejam os deputados e senadores inquietados em razão de opiniões emitidas perante a Câmara ou Comissões parlamentares, com ressalva das disposições regimentais. Com exceção de flagrante delito, sem que a Câmara a que pertence o parlamentar o autorize, nenhum de seus membros, durante a sessão, pode ser preso ou penalmente processado.

L) Sob reserva de disposições constitucionais e de medidas aplicáveis nos termos de Regimentos, os senadores e deputados do Sudão gozam da liberdade de expressão e não podem ser processados na Justiça em razão das palavras que pronunciaram e dos votos que emitiram na Câmara ou na Comissão (Constituição Transitória de janeiro de 1956).

M) Na República síria, os deputados não respondem penalmente ou civilmente pelas recomendações, observações e opiniões emitidas nas sessões e nas Comissões. Durante as sessões, nenhuma medida coercitiva pode ser tomada contra o deputado sem o consentimento da Assembleia, e a detenção, que é permitida, do deputado, em caso de flagrante delito, deve ser comunicada à Câmara imediatamente (art. 45 da Constituição adotada pela Assembleia Constituinte em 5 de setembro de 1950, texto que, em substância, foi mantido pela Constituição de 21 de julho de 1953).

N) O art. 17 da Constituição da Turquia, cujas últimas modificações se fizeram em 1952, assegura aos deputados a irresponsabilidade por seus votos, opiniões e declarações não somente no seio da Assembleia, mas ainda fora dela quando as declarações e opiniões são repetidas e expressas. A imunidade processual e a garantia contra a prisão apenas poderão ser levantadas por decisão da Grande Assembleia em sessão plenária, seja por acusação de delito anterior, seja por acusação de delito posterior à eleição. A prisão, em caso de flagrante delito, deverá ser comunicada à Assembleia Nacional.

Passemos agora ao exame de Constituições dos países da denominada América Latina, menos o Brasil, cuja legislação constitucional já foi considerada:

A Constituição argentina de 1949, em seu art. 61, proíbe que o congressista seja acusado, interrogado judicialmente ou molestado pelas opiniões ou discursos que emita no desempenho de seu mandato de legislar. Nenhum deputado ou senador desde a eleição poderá ser preso, salvo o caso de ser surpreendido em flagrante na execução de algum crime passível de pena de morte, infamante ou afliativa. Quando for o caso, examinado o mérito da acusação, a Câmara poderá suspender, por dois terços de votos dos presentes, o deputado acusado e pô-lo à disposição do juiz competente para o julgamento.

Os deputados e senadores bolivianos são invioláveis, a todo tempo, pelas opiniões que emitam no exercício de suas funções, nem poderão ser acusados, processados ou detidos sem licença da Câmara a que pertençam (arts. 51 e 52 da Constituição promulgada em 17 de novembro de 1947).

A inviolabilidade dos senadores e representantes do povo por suas opiniões e votos no exercício do cargo e a proibição de detenção, salvo flagrante delito, e de citação para o juízo criminal, sem permissão da Câmara de que é membro o detido ou processado, vêm-se afirmadas nos arts. 106 e 107 da Constituição da Colômbia, segundo o texto de 16 de fevereiro de 1945.

O art. 110 da Constituição Política da República de Costa Rica, de 7 de novembro de 1949, irresponsabiliza o deputado pelas opiniões que emita na Assembleia; proíbe que o deputado seja detido por causa civil, salvo com o consentimento do detido ou autorização da Assembleia; prescreve que, por motivo penal, o deputado eleito não possa ser privado da liberdade, senão quando previamente haja sido suspenso pela Assembleia, a menos que ocorra flagrante delito e a Assembleia não ordene a sua soltura ou se verifique renúncia por parte do detido.

Invioláveis pelas opiniões que manifestem e votos que emitam no desempenho de seus cargos são os deputados e senadores chilenos. A acusação, o processo ou a prisão do congressista, por motivo de crime, podem

ser efetuados se a Corte de Apelação, ou Tribunal Pleno, considerar cabível a formação da causa (Constituição reformada em 1943).

Na República Dominicana, segundo a Constituição de janeiro de 1947, os congressistas gozam “da mais completa imunidade penal pelas opiniões que exprimem nas sessões” e não podem ser privados de sua liberdade durante a legislatura, salvo o caso de prisão no momento da prática de crime, senão mediante autorização da Câmara a que pertencem.

O art. 33 da Constituição do Equador, promulgada em 31 de dezembro de 1946, declara os senadores e deputados irresponsáveis pelas opiniões que manifestem no Congresso e também estabelece que, sem autorização da Câmara a que pertencem, desde 30 dias antes até 30 dias depois das sessões, não podem ser sujeitos a juízo, detidos ou processados. Se algum congressista é preso cometendo crime ou delito, será logo posto à disposição de sua Câmara, caso esta esteja funcionando, pois, se não estiver, proceder-se-á o julgamento do preso.

Muito minuciosa é a Constituição da Guatemala, promulgada em consequência da revolução de 1944. Distinguem-se a imunidade pessoal, que não impede a prisão em flagrante delito (caso em que, porém, o preso é logo posto à disposição do Congresso ou, no recesso deste, da Comissão Permanente), e a irresponsabilidade pelas opiniões, pela iniciativa parlamentar e pela maneira de tratar os negócios no desempenho do cargo. A imunidade processual se levanta com a autorização do Congresso e, levantada, o deputado fica sujeito a ser acusado, julgado e preso e a perder a cadeira se não é absolvido. A irresponsabilidade não prevalece quanto a “*manobras para vulnerar el principio de alternabilidad en el poder*” “nem autoriza arbitrariedades ou excesso de iniciativa pessoal dos representantes”. Essas disposições continuam vigorando por força da Constituição de 2 de fevereiro de 1956.

Na República do Haiti (Constituição de 25 de novembro de 1950) os membros do Corpo Legislativo são invioláveis desde o dia em que prestam juramento até o da expiração de seu mandato, não podendo, a qualquer tempo, ser “*poursuivis et attaques pour les opinions et votes émis par eux, soit dans le exercice de leur fonction, soit à l’occasion de cet exercice*”. O processo ou a detenção em matéria criminal, correcional ou de polícia, mesmo em se tratando de delito político, depende de prévia autorização da Câmara de

que faz parte o processado ou detido, com exceção de flagrante delito por fato que importe pena afliativa e infamante.

O art. 98 da Constituição de 1936 de Honduras enumera as prerrogativas dos deputados, entre as quais figuram a de que não poderão ser detidos, acusados nem julgados, ainda mesmo durante o estado de sítio, sem que o Congresso declare previamente procedente a formação da causa e a da irresponsabilidade em qualquer tempo por suas opiniões e iniciativas parlamentares.

A Constituição mexicana de 1917 proclama que são invioláveis, pelas opiniões que manifestem no desempenho de seus cargos, os deputados e senadores. No caso de delito comum, a maioria absoluta da Câmara dos Deputados poderá declarar que tem cabimento o processo contra o acusado, o qual, suspenso de suas funções, ficará sujeito, desde logo, à ação dos tribunais comuns.

São os deputados e senadores da República de Nicarágua (Constituição de 1º de novembro de 1950) isentos de responsabilidade pelas opiniões e votos que emitam no exercício de seus cargos, e gozam de imunidade pessoal nos delitos oficiais ou comuns.

Vigora no Panamá a Constituição de 1946, na qual são declarados legalmente não responsáveis, pelas opiniões e votos que emitam no exercício do cargo, os membros da Assembleia Nacional. Também nela se consigna para os deputados a prerrogativa de que, sem prévia autorização da Assembleia ou, no recesso desta, de Comissão Legislativa Permanente, nenhum deputado poderá ser acusado, processado ou detido, nem chamado a júízo criminal ou policial.

O art. 74 da Constituição do Paraguai, promulgada em 1940, proíbe que o representante do povo seja acusado, interrogado judicialmente ou molestado pelas opiniões que emita no desempenho de seu mandato de legislador. Durante o período do mandato, a não ser se surpreendido em flagrante delito, o representante não pode ser preso, salvo se, formado o processo perante a justiça ordinária, a Câmara, por dois terços de votos, suspendê-lo de funções e pusê-lo à disposição do júízo para julgamento.

Perante nenhum tribunal ou nenhuma autoridade respondem os deputados e senadores peruanos pelos votos ou opiniões que emitam no exercício de suas funções. Invioláveis no exercício de suas funções, não

podem ser acusados nem presos sem prévia autorização da Câmara a que pertencem e à disposição desta serão postos dentro de 24 horas, se detidos em flagrante delito (arts. 104 e 105 da Constituição da República do Peru, de 9 de abril de 1933).

Os arts. 43 e 44 da Constituição da República do Salvador, promulgada em 7 de setembro de 1950, proclamam que os deputados são invioláveis e não terão responsabilidade em tempo algum pelas opiniões ou votos que emitam; que, no caso de delitos graves, só poderão ser julgados se a Assembleia declarar previamente que tem cabimento a formação da causa, destituí-los e submetê-los aos tribunais comuns; que, no caso de delitos menos graves e faltas, serão julgados pelo juiz competente, mas não poderão ser detidos ou presos, nem chamados a depor senão depois de findo o período para que foram eleitos; se forem detidos em flagrante delito, serão postos imediatamente à disposição da Assembleia ou da Comissão Permanente, se aquela não estiver reunida.

A República Oriental do Uruguai, em sua Constituição de 26 de outubro de 1951, assegura aos membros da Assembleia Geral a irresponsabilidade permanente pelos votos e opiniões que emitam durante o desempenho de suas funções. A imunidade processual vem regulada nos artigos 113 e 114 da citada Constituição, cabendo à Câmara a que pertence o representante ou o senador tomar conhecimento da prisão efetuada em caso de flagrante delito, autorizar a formação da culpa, declarar a suspensão de funções e pôr o acusado à disposição do tribunal competente nos delitos comuns em geral, eis que nos crimes de violação da Constituição ou das leis e em outros delitos graves a acusação há de ser posta perante a Câmara de Senadores pela Câmara de Representantes.

Na Venezuela, os deputados e senadores não incorrem em responsabilidade legal a qualquer tempo pelas opiniões que emitem nas reuniões de suas Câmaras ou nas do Congresso. A imunidade processual impede que sejam presos ou de qualquer outro modo coagidos no exercício de suas funções, obrigados a comparecer a juízo ou a prestar juramento desde 30 dias antes de 19 de abril de cada ano (data do começo das sessões ordinárias), durante o período das sessões ordinárias, desde o dia da convocação das sessões extraordinárias, e até 30 dias depois do encerramento de umas ou outras sessões (Constituição de 11 de abril de 1953, artigos 76 e 77).

Fique observado que sobre a Constituição de Cuba nenhum elemento seguro pode, neste passo, ser indicado, e que a Constituição de Porto Rico (art. III, seção 14), de julho de 1952, sujeita à aprovação do Congresso dos Estados Unidos, contém a isenção de irresponsabilidade e a imunidade processual na conformidade do disposto na Constituição norte-americana.

Passemos, agora, ao exame das Constituições de outros países.

A Constituição que entrou em vigor na Albânia, em 15 de março de 1946, dispõe, em seu art. 49, que os representantes do povo na Assembleia popular gozam da imunidade parlamentar e que não podem ser presos nem processados penalmente, salvo caso de flagrante delito, sem o assentimento da Assembleia popular e de seu "Praesidium".

Reclama-se a autorização da Dieta para qualquer restrição à liberdade pessoal dos deputados na Alemanha Ocidental, assim como para o processo deles, salvo o caso de prisão em flagrante delito ou até o dia seguinte ao do fato delituoso. Mesmo nos casos de abusos das liberdades constitucionais para o combate à ordem liberal e democrática, as medidas coercitivas do deputado devem ser suspensas se a suspensão é pedida pela Dieta federal. A irresponsabilidade pelos votos emitidos ou pelas palavras pronunciadas no seio da Dieta ou de uma de suas Comissões é assegurada, salvo em se tratando de difamações ou injúrias (arts. 46 e 18 da Lei Fundamental da Alemanha, promulgada em 1949).

Convém salientar que, como é sabido, não se considera propriamente Constituição a lei estrutural da Alemanha Ocidental, cujas disposições abrangem os seguintes Estados: Baden, Bremen, Hamburgo, Hesse, Baixo Saxe, Renânia do Norte, Wurtemberg Baden, Wurtemberg Hohenzolern.

Na República Democrática Alemã, segundo a Constituição de 1949, o deputado não está sujeito a processos judiciais ou administrativos disciplinares a qualquer tempo, em razão de seu voto ou de declarações feitas no exercício de suas funções, exceção aberta para calúnias apuradas por uma Comissão de Inquérito da Câmara popular; as limitações da liberdade individual, as buscas domiciliares, os confiscos ou processos judiciais contra o deputado dependem do assentimento da Câmara popular; por solicitação da Câmara, cessa durante o período da sessão, qualquer processo penal, qualquer prisão ou limitação à liberdade individual do deputado.

Os arts. 27 e 28 da Constituição do Estado Livre da Baviera, aprovada pelo *referendum* de 1º de dezembro de 1946, asseguram ao membro da Dieta a irresponsabilidade quanto aos seus votos e assim estipulam a imunidade processual: sem o consentimento da Dieta, ressalvada a prisão em flagrante até o dia seguinte ao do delito, nenhum membro dela pode ser processado ou detido por causa de ato delituoso; o mesmo consentimento é necessário se o deputado está sofrendo alguma restrição em sua liberdade individual de que decorra constrangimento para o exercício do mandato; qualquer restrição à liberdade individual do deputado será suspensa durante o período da sessão a pedido da Dieta, pedido que não poderá ser feito se a própria Dieta decidir que a acusação versa sobre crime de delito comum.

Em linhas gerais, prevalecem os mesmos princípios contidos na Constituição bávara quanto aos membros do Landtag nos arts. 93 e 94 da Constituição do Estado da Renânia-Palatinado, aprovada em 1947, assim como semelhantes aos da Constituição da República da Alemanha Oriental são os dispositivos dos arts. 41 e 42 da Constituição do País de Saxe, promulgada em 28 de fevereiro de 1947.

A posição do problema – imunidades parlamentares – não é modificada pelos dispositivos da lei fundamental da Alemanha Ocidental quanto aos membros da Dieta do Estado Livre da Baviera e em relação aos demais Estados alemães, que a compõem e tem Constituição própria.

Na República da Áustria, segundo o texto da Constituição federal de 7 de dezembro de 1929, de vigor reafirmado na lei constitucional nº 4, de 1º de maio de 1945, só perante o Conselho Nacional respondem os membros deste pelas declarações feitas no exercício de suas funções e nunca podem ser processados pelos votos emitidos no exercício das mesmas funções. Se presos em flagrante delito, o Conselho Nacional deve logo ser informado da prisão e poderá determinar a suspensão desta ou o adiamento do processo até que se encerre a legislatura. Fora do flagrante delito, a prisão e o processo criminal dependem de consentimento do Conselho.

A secular Constituição da Bélgica, com as modificações posteriores, mantém para os membros das Câmaras a irresponsabilidade quanto às opiniões e votos emitidos e a imunidade processual durante o período da sessão, imunidade que só pode ser levantada mediante autorização do corpo

de que faz parte o representante ou senador, mas não prevalece na hipótese do flagrante delito.

Os deputados búlgaros não incorrem em responsabilidade penal pelas opiniões manifestadas e por seus votos no “Narodno Sobranie” e do consentimento do presidente desse órgão dependem medidas de prisão e de submissão a julgamento contra o representante do povo, a menos que se trate de caso de graves infrações (art. 29 da Constituição da República Popular da Bulgária, votada em 4 de dezembro de 1947).

A Constituição da Dinamarca de junho de 1953 faz depender de autorização da Câmara o processo ou a detenção de seus membros, fora do caso de flagrante delito, assim como se exige autorização dela para que sejam responsabilizados pelas opiniões que emitirem.

A Lei Orgânica da Câmara dos Deputados da Finlândia, de 13 de janeiro de 1928, só permite que um deputado seja processado ou privado de sua liberdade em razão de opiniões emitidas ou de atitude assumida durante os debates se houver autorização da Assembleia em maioria representada no mínimo por cinco sextos dos votos dados. Durante a sessão legislativa, a prisão do deputado que não houver sido ordenada por tribunal ou em flagrante delito de crime passível de pena restritiva de liberdade de pelo menos seis meses, depende do consentimento da Câmara.

Com a mesma ênfase dos arts. 21 e 22 da Constituição da República Francesa de 1941, o art. 26 da Constituição adotada pelo *referendum* de 28 de setembro de 1958 afirma a irresponsabilidade dos membros do Parlamento, quanto às opiniões e aos votos emitidos no exercício de suas funções, e a imunidade processual.

A República Popular da Hungria (Constituição adotada em 18 de agosto de 1949) limita-se a declarar, no art. 11, II, que ninguém pode deter um deputado nem intentar contra ele processo de acusação sem o consentimento da Assembleia Nacional, salvo em caso de flagrante delito.

A Constituição da República da Irlanda, de 1937, em seu art. 15, nº 13, dispõe:

“Fora do caso de traição, tal como é definida na presente Constituição, ou de infração de ordem pública, os membros de cada Câmara de

Oireachtas gozarão do privilégio de não poder ser presos indo a uma ou outra Câmara, dela voltando, ou no recinto do Parlamento; não poderão ser processados, em razão de suas declarações numa das Câmaras, perante alguma Corte ou autoridade senão a própria Câmara”.

Nenhum membro da “Alting” (Assembleia Legislativa da Islândia) pode, durante a sessão, ser processado por dívidas, aprisionado ou ser réu de ação na Justiça, senão em caso de flagrante delito, sem autorização da Câmara a que pertence, sem cujo consentimento também não é permitido o processo por declarações perante ela feitas (art. 49 da Constituição de 17 de junho de 1944).

A Constituição da República da Itália, de 1º de janeiro de 1948, não admite que os membros do Parlamento sejam processados pelas opiniões expressas ou pelos votos emitidos no exercício de suas funções. A sujeição do parlamentar a processo penal, a detenção ou a qualquer outra privação da liberdade pessoal, a busca na pessoa ou no domicílio, exceção aberta para o caso de ser tomado no momento em que comete crime no qual o mandato e a ordem de prisão sejam obrigatórios, e mais a manutenção de detenção em execução de sentença mesmo irrevogável dependem da autorização da Câmara de que é membro.

Somente perante a Dieta e nunca podendo ser levados à Justiça, seus membros, no Liechtenstein, respondem pelas suas resoluções, e nunca são responsáveis por seus votos. A manutenção da prisão em flagrante delito ou a execução de prisão, no período da sessão legislativa, de qualquer representante, depende de autorização da Dieta (Constituição de 5 de outubro de 1921).

A Constituição do Grão-Ducado de Luxemburgo estabelece a irresponsabilidade do deputado por opiniões e votos dados no exercício de suas funções e a imunidade pessoal quanto ao processo e quanto à prisão em matéria de repressão, assim como qualquer outro constrangimento corporal, imunidade que apenas deixa de prevalecer se houver assentimento da Câmara (Constituição de 1868, em vigor, com modificações posteriores até 1956).

Os membros do “Storting”, órgão do Poder Legislativo da Noruega, não podem ser processados pelas opiniões que perante a seção a que per-

tencem hajam manifestado e, salvo em caso de flagrante delito, não podem ser presos enquanto permanecerem no “Storthing”, ou para aí forem ou daí voltarem (art. 66 da Constituição).

Na Constituição de Portugal a inviolabilidade pelas opiniões e votos emitidos no exercício do mandato é concedida aos membros da Assembleia Nacional com restrições quanto aos crimes de difamação, calúnia e injúria, ultraje à moral pública ou provocação ao crime, ficando ainda sujeito o deputado a perder o mandato se emitir opiniões contrárias à existência de Portugal como Estado independente ou que, de qualquer maneira, incitar a subversão violenta da ordem política e social. Exige-se o assentimento da Assembleia para que sejam os deputados presos ou detidos, se não houver mandato judicial ou flagrante delito em caso de crime passível de pena máxima ou equivalente a esta na escala penal (art. 89 da Constituição aprovada em plebiscito de 19 de março de 1933).

A Constituição polonesa de 1952, em seu art. 16, nº 3, confere ao deputado a imunidade de não ser processado, nem preso, salvo com o consentimento do “Seym” ou do Conselho de Estado, se o “Seym” não estiver em sessão.

A nova Constituição da Polônia, de 1959, na alínea do art. 16, prescreve que nenhum membro da Dieta pode ser processado ou preso sem o consentimento da Dieta e, quando esta não se encontra em sessão, sem o consentimento do Conselho de Estado.

Na Romênia, o deputado não pode ser detido, preso ou processado, sem autorização da Assembleia Nacional ou, se esta não estiver reunida, do “Praesidium” (Constituição de 24 de setembro de 1952, art. 34).

A Constituição do Sarre, de 15 de dezembro de 1947, exime de processos judiciários ou disciplinares o deputado quanto aos votos dados ou declarações feitas no exercício de seu mandato. Depende de autorização da Assembleia, seja durante a sessão parlamentar, seja nos intervalos das sessões e até no período entre a dissolução de uma e a reunião da nova Assembleia, qualquer processo ou prisão do deputado por ação reprimida pela Justiça Penal, exceção feita para o caso de flagrante delito, sem prejuízo, ainda neste caso, de adiamento da prisão ou processo até o fim da sessão parlamentar, se a Assembleia o pede. O deputado pode ser sujeito à acu-

sação perante o Tribunal constitucional se divulga intencionalmente, para conhecimento público, informações que, por deliberação da Assembleia ou de uma de suas Comissões, devia guardar em segredo ou se, com intuito de lucro, abusa de sua influência ou de seus conhecimentos, na qualidade de deputado, de maneira a comprometer o prestígio da Assembleia (arts. 82, 83, 86 e 87 da Constituição de 1947).

Nenhum membro do Riksdag poderá ser processado ou privado de sua liberdade em razão do que houver feito ou dito em tal qualidade, se a Câmara a que ele pertence não o autorizar por cinco sextos de votos. Para que um membro do Riksdag possa ser privado de sua liberdade é preciso que seja acusado de delito grave e a prisão, depois da instrução, seja reconhecida necessária pelo juiz ou então que a prisão haja sido feita em flagrante delito (arts. 110 e 111 da Constituição sueca, de 6 de junho de 1809).

Entre as disposições constitucionais da Tchecoslováquia (Constituição de 9 de maio de 1948), figuram as que declaram que os deputados não são processados em razão de seus votos, sujeitos apenas ao poder disciplinar da Assembleia Nacional, e que sem o assentimento desta nenhum deputado pode ser processado por outros atos ou omissões (excetuada a hipótese da responsabilidade decorrente da direção de jornal) nem conservado preso, se detido em flagrante delito, além de 15 dias.

O art. 52 da Lei Fundamental da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, segundo o texto constante em “Constitutions Européenes”, de Mirkine Gutzevitchi, dispõe que nenhum deputado do Soviete Supremo da U.R.S.S. pode ser processado ou preso sem o assentimento do Soviete Supremo ou, no intervalo das sessões deste, sem o assentimento do “Praesidium” do mesmo Soviete. Esse texto se manteve apesar de modificações e aditamentos adotados na VII Sessão do Soviete Supremo.

A Constituição da Iugoslávia, votada em 31 de janeiro de 1946, em seu artigo 60, reconhece aos deputados da Skupstina o gozo da imunidade parlamentar, consistente em não se permitir que sejam presos, salvo flagrante delito, ou processados penalmente sem aprovação da Câmara de que façam parte ou do “Praesidium”. Mais ampla é a vigente Constituição de 13 de janeiro de 1953, cujo art. 57 assegura ao deputado do povo a

irresponsabilidade por suas opiniões e votos na Assembleia, além da imunidade processual que só pode ser levantada pela Casa de que é ele membro.

Na Holanda os membros das Câmaras que compõem os Estados-Gerais, os ministros e seus assistentes, os comissários especiais, designados pelo rei para assistentes dos ministros nas sessões legislativas, não podem ser processados na Justiça pelo que disserem em sessão ou comunicarem à Assembleia por escrito (Constituição de 30 de novembro de 1887).

Os arts. 50 e 51 da Constituição do Japão, de 3 de novembro de 1946, estipulam que os membros de ambas as casas da Dieta, salvo os casos previstos em lei, não podem ser presos durante as sessões e, se presos antes da abertura da sessão, devem ser libertados, a pedido da Casa a que pertencem, e, mais, que são irresponsáveis fora da Dieta pelos discursos, debates ou votos dentro dela proferidos.

Na Índia, a Constituição assegura aos membros do Parlamento liberdade de expressão. Todavia, tal liberdade está sujeita às disposições constitucionais e às regras e ordens do Parlamento. Os legisladores possuem imunidades contra ação penal por qualquer discurso pronunciado ou voto dado por eles, quer perante a Câmara, quer perante quaisquer Comissões. Essa proteção também se estende à publicação dos trabalhos da Câmara sob sua autoridade. Até ulterior definição por parte do Parlamento, outros poderes, privilégios e imunidades de cada Câmara e de seus membros são idênticos aos da Câmara dos Comuns e de seus membros no Reino Unido (“Constituição Indiana”, Divisão de Publicações, Ministério de Informação e Radiodifusão, Governo da Índia, págs. 63 e 64). Os poderes, privilégios e imunidades do Parlamento e de seus membros, na Índia, estão afirmados no art. 105, da Constituição de 1949.

Apesar de numerosas modificações, cerca de 33, feitas no Ato Constitucional do Canadá, de 1857, ainda está vigente o art. 18, cap. IV, nestes termos:

“Os privilégios, imunidades e poderes que possuirão e exercerão o Senado, a Câmara dos Comuns e os membros desses corpos serão os que forem prescritos, periodicamente, por ato do Parlamento do Canada; todavia, eles não poderão jamais exceder aos poderes atuais da Câmara dos

Comuns do Parlamento do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda para os membros desta Câmara”.

The Parliament Act, nº 21, de 1953, do Ceilão, declara que os parlamentares tem a liberdade de palavra, debates e atos na Câmara, e fora desta nunca podem ser questionados pelo que disserem ou fizerem, nem sujeitos, por isso, a qualquer processo criminal ou indenização civil. Gozam também das imunidades de que desfrutaram os membros da Câmara dos Comuns da Inglaterra.

Reportando-se aos poderes, privilégios e imunidades da Câmara dos Comuns do Parlamento do Reino Unido, consignam os mesmos poderes, privilégios e imunidades o Ato Constitucional da Austrália e os de diversos outros países da *Commonwealth*.

Nas seções 56, 62, 63 e 64 da Constituição da Tailândia, segundo a reforma feita em 1952, vêm previstas as garantias quanto à liberdade de opinião e de voto e quanto aos processos e às detenções dos membros da Assembleia.

A Constituição da República do Vietnam, promulgada em outubro de 1956, no seu art. 54, proíbe que o deputado seja processado, detido, preso ou sentenciado por suas palavras ou votos dados na Assembleia Nacional ou em qualquer de suas Comissões. Durante o período das sessões e o tempo necessário para ir à Assembleia ou da Assembleia voltar, nenhum deputado pode ser processado, detido, encarcerado ou sentenciado, exceto nos casos de alta traição, de ofensa à segurança do Estado ou de flagrante delito.

Em 20 de setembro de 1954 adotou a Assembleia Popular da China uma Constituição na qual se dispõe (art. 32) que nenhum deputado pode ser preso ou levado perante a Justiça Popular Nacional ou, no intervalo das sessões da Assembleia, de seu Comitê Permanente”.

Os arts. 32 e 33 da Constituição da República da China (nacionalista), de 1947, asseguram a irresponsabilidade dos delegados à Assembleia Nacional, fora desta, pelas opiniões e votos dados nas sessões da Assembleia e garantem aos membros da mesma a imunidade, salvo caso de flagrante delito, quanto à prisão ou detenção, sem prévia licença da corporação, no período das sessões.

“Na Suíça, a imunidade, apenas de ordem formal, de caráter processual, vem amparada em lei ordinária (lei de 26 de março de 1934).

A Constituição Provisória da República da Indonésia, de 1950, estabelece em seu art. 71, para o presidente e para os membros da Câmara dos Deputados, da mesma forma para os ministros, a garantia de que não podem ser processados a propósito do que hajam dito numa sessão ou do que por escrito hajam declarado em sessão, salvo a revelação do que sob sigilo houver sido dito ou submetido a uma sessão da Câmara.

As imunidades parlamentares, com variações quanto aos enunciados, são objeto de dispositivos expressos ainda na Constituição de Wurtemberg Hohenzolern (arts. 39, 40 e 41), na Constituição de Baden, na Constituição de Wurtemberg Baden, (Carlos Ollero, *El Derecho Constitucional de la Post Guerra*, Libreria Bosch, 1949, págs. 245, 254 e 563); mais, também, na Constituição do Paquistão, de 1956 (artigo 56), na Constituição do reino de Cambódia, de janeiro de 1956 (arts. 55, 56 e 57), na Constituição de Gana, de março de 1957 (Sec. 45), na Constituição do Reino de Laos, revista em 1956, na Constituição de República Árabe Unida, de 1958 (art. 36), na Constituição da União Árabe, de 1958 (art. 22), na Constituição da Federação Malaia, de agosto de 1959 (artigo 63), e na Constituição da República da Tunísia, adotada em 19 de junho de 1959 (artigos 26 e 27).

Apenas como curiosidade deixamos registrado que, sob a ditadura de Franco, a Lei Constitutiva das Cortes (órgão supremo da participação do povo nas tarefas do Estado, na Espanha), em seu art. 5º, veda a prisão dos procuradores sem autorização prévia do presidente, salvo caso de flagrante delito.

Historicamente, a isenção de responsabilidade dos representantes do povo, pelo comportamento no exercício de suas funções, foi conquista alcançada na luta contra o poder absoluto. E essa conquista se fez para que melhor e com mais eficácia pudessem ser defendidos os direitos, as franquias, as prerrogativas do representado, do mandante, do povo, enfim. Sob esse aspecto, sem dúvida, as imunidades vieram proteger e resguardar, por intermédio das pessoas dos representantes, apenas ostensivamente protegidas e resguardadas, o regime democrático. A deliberação da Convenção da França Revolucionária (1893-1894), abrindo mão das imunidades, para demonstrar que a salvação do povo era a lei suprema e que tais imunidades

estavam em conflito com o princípio da isonomia, não infirma a concepção de que irrepreensivelmente se compatibilizam os direitos da cidadania com a prerrogativa da exclusão de criminalidade nas manifestações do pensamento e das ideias, por parte dos delegados dos cidadãos, nos corpos legislativos. Ao contrário, os desvarios e os incontidos impulsos de autodestruição dos revolucionários franceses acabaram preparando o caminho para o advento da ditadura napoleônica, para a fundação do império, para a supressão da democracia, para a restauração da realeza. Quando a França voltou a organizar-se democraticamente, nas suas leis orgânicas voltou a preponderar o princípio das imunidades parlamentares.

Ainda para ser anotado é que, quando e onde quer que os regimes de força, os governos totalitários se estabelecem e dominam, então aí entra em declínio ou é abolida a garantia de liberdade para os votos e as opiniões dos delegados do povo nas Câmaras, nos Conselhos nas Assembleias.

Os eminentes doutrinadores e constitucionalistas que citamos, todos insuspeitos defensores da igualdade dos cidadãos, das garantias individuais, da supressão de privilégios e, na maior parte, pelo menos, das instituições republicanas, são contestes em afirmar que as imunidades dos representantes do povo não consubstanciam um favor, uma regalia, um benefício para pessoas, grupos, classes ou categorias de indivíduos.

Trouxemos, afinal, a exaustiva prova documental dos textos de mais de setenta Constituições. São estas as leis orgânicas dos regimes políticos de diferentes povos, cujas línguas, cujas religiões, cujas origens, cujas raças, cujas civilizações cobrem a face da Terra e os fazem distintos uns dos outros pelas suas peculiaridades, algumas vezes até antagônicas, mas todos identificados no anseio de uma estruturação que lhes assegure a independência e as condições fundamentais para o bem-estar e para o progresso. A elaboração de cada uma das Constituições citadas tem uma história própria. Algumas foram concebidas sobre os escombros de guerras devastadoras; outras foram o produto de sangrentos surtos revolucionários; muitas são frutos de intensas e diuturnas pregações doutrinárias: várias delas concretizam a pacífica evolução de nações cedo amadurecidas no culto da liberdade. Diversas também são quanto à época em que foram redigidas e promulgadas; há Constituições do último quartel do século XVIII ou do princípio do século XIX e há outras que só recentemente começaram a

vigorar. Pois em todas elas se afirma que as funções dos representantes do povo devem ser exercidas com certo resguardo, com determinado respeito, com especial atenção em razão dos quais os que as exercem ficam imunes das sanções comuns ou somente a estas sujeitos depois de concedidas vênias específicas. Observa-se que não há uniformidade na denominação da garantia imunizadora, nem nas dimensões desta ou na competência para restringi-la ou suprimi-la.

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 entendimento ou por sempre censurável 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.

VII. As Imunidades são Condições para maior Independência no Exercício do Mandato

No curso do estudo, que estamos fazendo, procuramos acentuar a importância dos elementos expostos, a fim de elucidar-se o verdadeiro sentido das imunidades parlamentares.

A eminência em que essas prerrogativas são postas faz parecer que o exercício das funções de representante do povo outorga uma vantagem em relação ao comum dos membros da coletividade representada. Relegado para plano secundário é o sistema engendrado pelos constituintes em geral

para garantir a independência do órgão legislativo. Frequentemente não se examina o problema em toda a sua plenitude nem se relaciona o que é dado a mais com o que é subtraído, ou não se estabelece o confronto entre as prerrogativas conferidas e as restrições impostas. Assim vista a questão unilateralmente, o que avulta é a exceção aparente, ainda para que seja defendida, sustentada, justificada. Ora, o que se quer é que o representante do povo fique desvinculado das contingências que possam levá-lo a exercer o mandato em condições subalternas, o que se quer é que ele paire acima dos constrangimentos, das cominações que vulgarmente impedem a livre, a desembaraçada ação daqueles que tem por missão, por tarefa fazer que prevaleça o direito de todos sobre os interesses opressivos de um ou de alguns. Por isso mesmo, ao lado das imunidades parlamentares figuram, em regra, as incompatibilidades entre o exercício do mandato e o exercício de outras funções públicas, algumas até largamente remuneradas ou plenas de honrarias, e mesmo o exercício de lucrativas atividades de caráter privado. Poder-se-á dizer que nunca faltam exemplares humanos cujas virtudes cívicas superariam as seduções, os engodos, os atrativos de cargos e posições e afrontariam os riscos inerentes à galhardia ou impavidez e que se sentiriam à vontade contrariando inatendíveis interesses alheios, pois antes já haviam conseguido sopitar e sufocar os interesses próprios. Reconhecemos que existem figuras de prol que, por abnegação, por filantropia, não hesitam em sacrificar-se para benefício da coletividade. Mas é verdade proclamada e aceita que as leis não são feitas para o *homo constantissimus* e sim para o *homo moedius*. Daí a necessidade de garantias e vedações na elaboração de sistema que proteja as instituições, protegendo seus agentes e subtraindo-os a influências perturbadoras do cumprimento de deveres a que estão obrigados. Muito acertadamente, observa Marcel Prélot (*Droit Parlementaire Français – Le Mandate Parlementaire*): “*A certains égards, l’incompatibilité peut-être regardée comme une protection du mandat, puisqu’en écartant les obligations simultanées ou concourantes, elle permet au parlementaire de se mieux consacrer à son exercice*”.

É prescrevendo o que não pode ser feito, fora de certos limites, contra o parlamentar, e declarando o que não pode o parlamentar fazer, no âmbito de certas atividades, que o legislador faz emergir do sistema criado a figura do autêntico representante do povo, desprendido, tanto quanto

possível, do temor de perigos e da perspectiva de proveitos, para devotar-se ao múnus de promover e resguardar o bem comum.

Na França, o art. 25 da Constituição de 1958 determina que uma lei orgânica fixe o regime de inelegibilidades e de incompatibilidades dos membros da Assembleia Nacional e do Senado. A lei orgânica de 24 de outubro de 1958 estabeleceu as incompatibilidades parlamentares entre as quais se incluem funções de caráter privado, como as de presidente de conselho da administração, administrador delegado, diretor-geral adjunto ou gerente, exercidas em sociedades tendo exclusivamente objeto financeiro e fazendo publicamente apelo à economia e ao crédito, e ainda o exercício de vários atos da profissão de advogado. Marcel Prélot, na obra citada depois de examinar as outras categorias de incompatibilidades, que ele considera facilmente justificáveis, explica que as relacionadas com as atividades privadas surgiram dos escândalos em que se envolveram vários parlamentares, ainda que pouco comprometidos no malefício e tem por objetivo afastar o parlamentar de sociedades de finalidade exclusivamente financeira e evitar que seu nome seja explorado por inescrupulosos.

Entre nós, a Constituição do Império apenas conhecia a incompatibilidade das funções de deputado e senador com o de exercício de qualquer emprego. A Constituição de 1891, estabeleceu outros casos de incompatibilidade, como o de celebração de contratos com o Poder Executivo, a presidência ou a direção de bancos, companhias ou empregos gozando de favores do Governo federal definidos em lei. A de 1934 foi mais extensa nessa matéria do que a anterior. Proibiu ao congressista a ocupação de cargo público de que fosse demissível *ad nutum* e até de ser sócio de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor, em virtude de contrato com a administração pública. Por ocasião de sua elaboração, subscrevemos a emenda de nº 1.105, de 12 de abril de 1934, que vedava aos representantes da Nação advogar contra a União, os estados e os municípios e ainda patrocinar interesses patrimoniais perante repartições públicas. Essa emenda se converteu na subemenda – patrocinar causas contra a União, os estados ou municípios, incorporada sob o nº 4 do § 1º do art. 33 da referida Constituição de 1934. A Carta Constitucional de 1937 não introduziu, neste particular, qualquer modificação significativa no texto da de 1934. Finalmente, o art. 48 e seus acessórios da vigente Constituição Federal proíbem

ao congressista a celebração de contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes, e mais proíbem aceitar ou exercer emprego remunerado em qualquer delas e ainda em empresa concessionária de serviço público; proíbem também ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*; exercer outro mandato legislativo e patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público.

Em todos os casos de incompatibilidade indicados nos dispositivos constitucionais estão restrições impostas aos deputados e aos senadores sob a inspiração do mesmo pensamento que criou e manteve nas Constituições e leis orgânicas o instituto das imunidades: garantir o exercício independente das funções de representante do povo e também revestir seus votos e suas opiniões de respeitável insuspeição.

Mesmo quando o art. 197 da Constituição Federal manda que se estendam, no que for aplicável, ao presidente e ao vice-presidente da República, aos ministros de Estado e aos membros do Poder Judiciário as incompatibilidades declaradas no art. 48, verifica-se, seja quanto à área de incidência das restrições, seja por força de outros dispositivos constitucionais, que muito mais rigoroso é o tratamento dispensado aos Congressistas. Pode o juiz, por exemplo, exercer o magistério secundário e superior, o que ao deputado ou ao senador é vedado se a cátedra representar emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, etc.

Para melhor interpretação das normas constitucionais que asseguram aos congressistas a irresponsabilidade por suas palavras, opiniões e votos e a necessidade do pronunciamento da Câmara a que pertencem quanto ao processo ou à prisão a que estejam sujeitos, devemos recordar que a membros de outro poder, o Poder Judiciário, a Constituição concede garantias de maior vulto, mais amplas, mais duradouras. Os juízes gozam de vitaliciedade (não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária), de inamovibilidade, salvo quando ocorrer motivo de interesse público, reconhecido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do tribunal superior competente, e de irredutibilidade dos vencimentos (art. 95, ns. I, II e III). Ninguém ousará dizer que as prerrogativas citadas representam

privilégio de pessoa, exceção odiosa e irritante a romper com o princípio de igualdade de todos perante a lei, negação dos cânones fundamentais que estruturam o regime democrático. O rigoroso João Barbalho, que tão acesamente se insurgiu contra as imunidades parlamentares – desnecessárias com a derrubada do trono e a instauração da República – curvou-se ante a conveniência do reconhecimento da vitaliciedade do magistrado no exercício das funções e a necessidade inelutável, até porque complemento indispensável da vitaliciedade, de proibir-se a redução dos vencimentos dos juízes. “Pretende-se com esta garantia premuní-los contra a pressão oficial e partidária. É preciso que o juiz nada tenha que temer ou que esperar do Governo e das potestades do dia”. E quanto à irredutibilidade de vencimentos, escreve o constitucionalista: “Outra garantia de independência. Para dar esta, não bastaria a vitaliciedade” (*ob. cit.*, págs. 308 e 309).

Ao estatuir a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade dos vencimentos, a Constituição as classifica muito adequadamente como “garantias”. Não são favores, não são benefícios, não são privilégios, não são regalias e sim condições de independência para o exercício das altas e delicadas funções atribuídas aos órgãos do Poder Judiciário. E é aos próprios órgãos desse Poder que a Constituição confere competência para cassar a vitaliciedade ou para determinar a remoção do juiz, exigindo-se ainda, neste último caso, a presença de motivo de interesse público e o elevado *quorum* de dois terços dos membros do tribunal capaz para determiná-la.

Diz Espínola (*Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, vol. 2, pág. 437) que “O Poder Executivo, no sistema presidencial, é praticamente o mais forte, pela magnitude de suas atribuições na vida política, interna e externa, e na administrativa, dispondo da força armada e dos empregos públicos”. Assim como, para proteger o exercício das funções dos juízes, contra, especialmente, as exigências, as pressões e as solicitações do Poder armado e rico que é o Executivo, foi necessário que se inscrevessem a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos, para proteger o exercício das funções dos congressistas a Constituição tinha que consignar as imunidades parlamentares.

Se as prerrogativas da função dos deputados e senadores pudessem ser abolidas sem prejuízo para a causa pública, também as da função dos magistrados abolidas poderiam ser. Em um e em outro caso não há que falar

de privilégios, porque o que existe são única e exclusivamente garantias para o exercício de funções.

VIII. As Duas Categorias de Imunidades Parlamentares

Sob a denominação de imunidades parlamentares, são concedidas aos representantes do povo nas Câmaras certas garantias que impedem a prisão deles ou a instauração de processos contra eles sem prévia licença ou autorização da entidade de que fazem parte, e até mesmo a instauração de qualquer processo. A especificação das imunidades recebe denominações diversas, variáveis no fundo e na forma de país para país. Assim, entre nós, a inviolabilidade assegurada a deputados e senadores no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, é chamada *imunidade material*, enquanto imunidade processual ou formal é a exigência de licença prévia da Câmara a que pertence o congressista para a prisão ou o processo do mesmo. Entre os franceses, as imunidades compreendem a irresponsabilidade parlamentar e a inviolabilidade parlamentar. Entre os alemães a *nossa inviolabilidade* ou imunidade material do art. 44 da Constituição federal corresponde ao termo *indenidade*, enquanto o termo *imunidade* é reservado para exprimir a imunidade processual ou formal (*Constituição Anotada*, Alcino Pinto Falcão e José de Aguiar Dias, pág. 134). Duas são as espécies de imunidades: “garante uma a irresponsabilidade legal, a outra a inviolabilidade pessoal; restringe-se a primeira ao exercício das funções; a última protege o congressista contra todo e qualquer processo tendencioso e prisão arbitrária” (Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. II, pág. 45). “*Il est deux immunités parlementaires: l’irresponsabilité parlementaire et l’inviolabilité parlementaire*”. Em virtude da primeira, o parlamentar não pode ser “*ni poursuivi, ni recherché à l’occasion des opinions ou votes émis par lui dans l’exercice de ses fonctions*”. A inviolabilidade parlamentar “*consiste en ce que, pendant les sessions, ou même pendant toute la durée de leur mandat, les membres du Parlement ne peuvent être poursuivis pénalement ou arrêtés à raison d’une infraction étrangère à l’exercice de leur mandat, qu’avec l’autorisation préalable de la chambre dont ils font partie*” (Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, pág. 714).

Pontes de Miranda, em *Comentários à Constituição de 1946*, arts. 15 a 97, pág. 242, escreve: “Enquanto o art. 45 é regra de Direito Constitucional processual, *formal*, o art. 44 é regra de Direito Constitucional *material*; aqui irresponsabiliza-se o deputado ou senador; ali apenas se lhe acoberta a personalidade, se imuniza o deputado ou senador à realização do Direito Penal, ao *processo*. Fala-se, por isso, em inviolabilidade pessoal e em irresponsabilidade legal”. Pela regra de Direito Constitucional material, continua o mesmo autor, “sabemos que a opinião do deputado ou senador é *livre*, que os chamados crimes de opinião não o alcançam, que os preceitos do Cód. Penal e de outras leis sobre manifestação do pensamento até a tribuna não chegam”.

No Direito Constitucional americano, a irresponsabilidade parlamentar recebe a denominação de *exemption from responsibility*, como se pode ver em Watson (*The Constitution of the U.S.A.*, 1910, vol. I, pág. 322).

Duas, repetimos, são as espécies de imunidades que a Constituição brasileira concede aos parlamentares: a imunidade real, do art. 44, e a imunidade processual do art. 45.

A) *A imunidade real*

Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos. Na exegese desse dispositivo há quem procure disfarçar seu profundo e autêntico sentido, pretendendo que ele não compreenda fatos criminosos, figuras de delitos algum fato criminoso ou alguns fatos criminosos. Então teria o legislador constituinte proclamado a inviolabilidade do congressista tão somente quanto a opiniões, palavras e votos que não estivessem sujeitos a qualquer sanção penal, que se confinassem dentro da área do lícito. Para isso, evidentemente, não seria necessária a solene proclamação que o art. 44 contém. A esse propósito o Sr. deputado Raimundo Brito, em declaração de voto sobre o projeto de resolução nº 115, de 1957, com muita penetração escreveu: “As opiniões, palavras e votos hão de conter, pois, necessariamente, um aspecto de ilicitude, ou os parlamentares não seriam resguardados pela inviolabilidade”.

Em outro trecho da citada declaração, o ilustre deputado diz que se a Constituição estende o manto da proteção legal às opiniões, palavras e votos, é curial, ou melhor, é indispensável que essas manifestações do par-

lamentar representem uma ofensa ou um atentado (para não dizer crime) contra um bem ou direito juridicamente tutelado. É certo que, em sua declaração, o Sr. Raimundo Brito apenas concede que as palavras que, por elas próprias, devem consistir numa ilicitude penal são aquelas por meio das quais se consumam os delitos contra a honra, notadamente as injúrias. Mas 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. Isso reconhecido, em face do nosso Direito Constitucional legislado, como em face do Direito Constitucional legislado de outros povos igual ao nosso, não tenhamos receio de afirmar que a imunidade real, a inviolabilidade, a isenção de responsabilidade, a irresponsabilidade parlamentar, a indenidade, o instituto, enfim, que assegura a liberdade de manifestação de opinião, da palavra ou do voto do representante do povo exclui qualquer crime que no âmbito, nos limites, na circunscrição da palavra, da opinião ou do voto esteja contido. Sobre a delicada matéria, ensina Sebastian Soler (*Derecho Penal Argentino*, I, ed. Tea, 1951, páginas 224-225): *“Hay que tener en cuenta, para resolver ese punto, el carácter verdaderamente extraordinario que entraña esse privilegio, dentro del régimen de responsabilidad propio de una democracia. Dado el texto de la C. N. y el alcance tradicional del instituto, no puede entenderse que él se limite a proteger al legislador por sus opiniones políticas, sino que están a cubierto todas sus manifestaciones, aun cuando ellas constituyan un verdadero delito: para que diría la C. N., si no que pueden ser acusados ni interrogados judicialmente? Es decir, que no pueden ser acusados, aun cuando sus manifestaciones constituyan calumnias, 109; injurias, 110; desacato, 244; apologia del crimen, 213; instigación al duelo, 99; violación de secretos, 155; instigación, 209, etc., revelación de secretos de Estado, 222, etc.”*

Nos pareceres que concluíram pela apresentação do projeto de resolução nº 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 os 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 decoro. 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 da 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 que 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 materialmente limitado pelas paredes de um edifício aquele em que se exerce a função parlamentar. Apresentado 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, ampliar o debate, com vantagem, aliás, do funcionamento do regime democrático. As casas do Parlamento são hoje, apenas, o centro donde se irradia ação parlamentar e não mais em si a podem confinar.

E não é somente isso. Divulgadas pela imprensa e pelo rádio as acusações de um representante, os acusados vêm frequentemente a público para as rebater e 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”.

Outro deputado foi acusado de, em discurso proferido na tribuna da Câmara, haver cometido os crimes de calúnia, difamação e injúria, definidos nos arts. 138, 139 e 140 do Cód. Penal. Pedida a licença para o processo, o projeto de resolução nº 11, de 1955, negou-a. O Sr. Antônio Horácio, relator e autor do parecer vitorioso, entre outras formulou estas considerações, depois de transcrever o dispositivo do art. 44 da Constituição vigente: “A exegese do dispositivo, 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 pertença, 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”.

A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara não seguiu a orientação traçada nos pareceres acima citados em relação ao caso que foi objeto do projeto de resolução nº 115, de 1957. Em ilustrados votos que não lograram, em plenário, aprovação vencedora, foi sustentado que não goza da inviolabilidade do art. 44 da Constituição federal o deputado que, na tribuna, lê um telegrama reservado, tornando, com a leitura, possível a revelação da cifra. Entendeu-se que assim procedendo, incorrera o parlamentar na sanção do art. 27 da lei nº 1.802, utilizara-se de meio de comunicação para dar indicações que podiam pôr em perigo a defesa nacional.

Data vênia, melhor teria sido que se mantivesse a interpretação antes aceita e confirmada.

Temos que circunscrever o debate aos termos do nosso direito, pois não seria possível que, diante de tão variada nomenclatura, de inspirações e objetivos tão diversos, fossemos haurir elementos para a exegese de texto nosso nos comentários e informações referentes a textos, a expressões, a vocábulos diferentes e alheios.

Sustentou-se:

a) que o parlamentar somente goza da prerrogativa quando ele emprega palavras ao exprimir suas opiniões e votos, no *exercício legítimo do mandato*;

b) que a prerrogativa constitucional não pode autorizar a prática de atos criminosos, quaisquer que eles sejam;

c) que seria violação flagrante de cânone da igualdade – regra básica da democracia;

d) que implicaria em estabelecer em favor dos membros do Congresso o mais reprovável dos privilégios – o de praticar o crime sem punição;

e) que a prerrogativa deve ser entendida como implicando em subtrair o membro da representação popular à censura e julgamento de outro poder e, porque constitui exceção à competência jurisdicional do Poder Judiciário, só prevalece nos termos e limites em que é necessária para o exercício legítimo do mandato;

f) que o poder disciplinar das Câmaras não punindo os crimes em geral, praticáveis pelos deputados com abuso do exercício do mandato e sendo a inviolabilidade absoluta, perpétua, a consequência seria o absurdo de não terem aqueles crimes sanção alguma;

g) que o mandato não autoriza a prática de crimes; e, conseqüentemente, quem pratica um delito não está exercendo um mandato;

h) que o privilégio do representante se resume e concentra na *liberdade de opinião* e não há manifestação do direito de opinar quando o deputado utiliza na tribuna um documento secreto e lê o texto respectivo;

i) que aí não há, a rigor, um *dizer*, mas, em realidade, um *fazer*.

Procuramos resumir, com a devida fidelidade, as mais relevantes razões que autorizaram a conclusão do parecer concedendo a licença. Desde logo se verifica que o dissídio está em que, para uns, o art. 44 da Constituição Federal assegura uma imunidade absoluta; para outros, a imunidade é apenas relativa. No entender dos primeiros, a lei não faz exceções, não abre frestas pelas quais se possa introduzir qualquer ressalva; no entender dos últimos, a imunidade só protege os atos lícitos, a imunidade não acoberta qualquer crime – seja de que natureza for – a imunidade só existe para o exercício normal ou, como dizem, *legítimo* do mandato.

No curso deste trabalho já estão explícita ou implicitamente respondidos e contrariados todos os argumentos que extraímos dos ilustrados votos favoráveis à concessão da licença, que o projeto de resolução nº 115, de 1957, enunciou. Julgamos, no entanto, conveniente ressaltar que o exercício do mandato não é legítimo ou ilegítimo segundo o sentido dos votos emitidos, das palavras proferidas ou das opiniões dadas. Nem a Constituição estabeleceu distinções que nos autorizem a dizer que ora é

legítimo, ora é ilegítimo o exercício do mandato. A inserção do vocábulo *legítimo* é reforma ineficaz do texto constitucional. Se não fosse para impedir qualquer investigação sobre o caráter ilícito, sobre a natureza criminosa das palavras, das opiniões e dos votos, então seria dispensável a proclamada inviolabilidade dos congressistas. E exatamente porque, nas palavras, nos votos, nas opiniões do deputado ou do senador podem ser encontrados fatos criminosos, que a Constituição criou a imunidade. Não se quebra o cânone da isonomia quando se tem por objetivo resguardar a função e não a pessoa que está exercendo a função. Entre permitir que o congressista seja inquietado no exercício de suas funções, ainda quando pratique crimes ao exercê-las, e suprimir substancial condição de independência do representante do povo, o constituinte preferiu, para bem do representado e para defesa de delicados interesses da Nação, assegurar a condição de independência. A impunidade presumida é consequência inelutável da própria garantia. Seria inócuo que se pretendesse subtrair um membro do Poder Legislativo à censura e ao julgamento de outro Poder, quando o seu procedimento fosse normal, lícito, regular, impassível de qualquer cominação para entregá-lo à jurisdição comum logo que se vislumbrasse na sua atitude funcional, qualquer eiva de anormalidade, de ilicitude, de irregularidade que o sujeitasse a alguma sanção. Restringir a imunidade à simples liberdade de opinião, sobre ser interpretar, mutilando, o texto interpretado, e não permitir que o opinante prestigie seu modo de ver ou de julgar com a citação de opiniões alheias que fará suas, com a indicação de fatos, com a exibição de provas, notadamente as de natureza documental. Não está no mandato a matriz de autorização para a prática de crimes, mas sim fatos descritos objetivamente como crimes podem estar contidos nas palavras, nos votos, nas opiniões funcionalmente manifestados. Nenhuma diferença, com o alcance de modificar a natureza intrínseca do exercício das funções parlamentares, pode ser encontrada entre a leitura de um livro, de um documento, de um telegrama e o dizer de cor, por exemplo, o que no telegrama, no documento, no livro está escrito.

Não nos deve impressionar o exemplo, tantas vezes citado, de poder ser o voto, a opinião ou a palavra a consumação de um crime que o exercício das funções do deputado ou do senador não teria o efeito de acobertar.

“Por que razão deverá ser irresponsável um representante que se prova, *v. g.*, haver mercadejado o voto?” É a pergunta de João Barbalho, utilizada como argumento *ad terrorem* pelos adversários da irresponsabilidade absoluta. A resposta pode ser tomada de comentários de Aurelino Leal, outro impugnante da imunidade real que o art. 44 da Constituição vigente consagra: “Quanto aos votos, os atos anteriores de corrupção, constituindo crimes por si sós, devem ser passíveis de pena, até porque a Constituição não podia ter estendido o manto da impunidade sobre legisladores desonestos” (*ob. cit.*, pág. 290). Em casos tais, como se pode ver em Alcino Pinto Falcão (*Da Imunidade Parlamentar*, págs. 48 e 66), não se deve cogitar da existência de isenção de responsabilidade. O que há é o suborno, fato alheio à manifestação do voto, que às vezes nem é suscetível de verificação, por ter sido dado simbolicamente ou secretamente. Foi o que ocorreu na Itália, em 1893, e na França, por ocasião do escândalo do Panamá, primeiramente no *affaire* do deputado Bauhaut e mais tarde no caso em que foram acusados três deputados e um senador.

A imunidade real não acoberta, não protege, não deixa impunes os crimes que estão fora dos limites marcados pelo exercício das funções consistentes na emissão de votos, palavras e opiniões. A confusão que se estabelece a esse propósito é oriunda do esquecimento ou da ignorância de noções rudimentares do Direito Penal. Na classificação dos crimes, distinguem-se os *unissubsistentes* dos *plurissubsistentes*, tomando-se para a distinção o processo executivo de uns e de outros. Nos primeiros, não há intervalo entre o momento da execução e o momento da consumação, isto é, ao ser executado o crime, simultaneamente o crime se consuma; o elemento objetivo – geralmente representado por ação mais resultado – se reduz apenas à ação, porque dentro desta o resultado vem contido; o crime se perfaz em um só ato (*unico actu perficiuntur*). Nos plurissubsistentes, a execução reclama a prática de uma série de atos, de uma sucessão, rápida ou lenta, de passos no percurso do *iter criminis*. Feita a distinção, verifica-se logo que os crimes protegidos pela imunidade real, pela chamada inviolabilidade do art. 44 da Constituição, todos eles hão de ser crimes da categoria dos unissubsistentes. Quando o parlamentar, como parlamentar, no exercício das funções de parlamentar, vota, opina ou fala, ainda que o voto, a opinião ou a palavra se revista do caráter de fato criminoso objetivamente descrito na lei penal, esse fato contém-se dentro de um só ato de

criminalidade excluída por imperativa determinação constitucional. Ora, o crime de que cogitava o projeto de resolução nº 115, de 1957, consistiu na leitura de um telegrama cifrado, no curso de uma oração proferida em sessão da Câmara. Antes mesmo de qualquer indagação sobre se o fato constituía crime, se estava, ou não, configurado o delito descrito no art. 27 da lei número 1.802, havia a irrecusável prejudicial da imunidade real, da inviolabilidade parlamentar. Foi esta, concretamente, a mais grave e séria arremetida que a prerrogativa da irresponsabilidade parlamentar, quanto a votos, palavras e opiniões proferidos no exercício do mandato, sofreu em nossa vida constitucional. Prevaleceu, porém, afinal, na prática, a doutrina que autorizados constitucionalistas pátrios ensinam e prestigiam. Aceitando o dispositivo do art. 44 da Constituição Federal como regra absoluta de garantia do exercício, sem incômodos de investigações ou sequer dever de explicações, das funções parlamentares, não perdemos de vista as danosas conseqüências que, do abuso ou do uso imoderado de tão peremptória imunidade, podem advir. Mas, de outro lado, é preciso ter em conta a magnitude e a delicadeza das atribuições do Poder Legislativo. Como exemplos, lembramos que, ao resolver sobre limites do território nacional, sobre os tratados e convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo presidente da República, ao autorizar o presidente da República, a declarar guerra e a fazer a paz, ao julgar as contas do presidente da República, o congressista terá muitas vezes de assumir, sob a mais alta inspiração patriótica, atitude de inconformidade ou de rebeldia, não raro combatendo, em épocas de exaltação de sentimentos populares, de deturpação da verdade, de agudos interesses contrariados, a maioria iludida ou conturbada, as autoridades influentes e prepotentes. Então, em cada um de seus votos, em cada uma de suas palavras, em suas opiniões, a paixão ou a má-fé descobrirá o corpo de um delito, tanto mais atroz, tanto mais abominável quanto menos provado.

Ademais, os representantes do povo, pela respeitabilidade que devem impor e pela gravidade das próprias funções, não hão de estar aproveitando da prerrogativa, de que são titulares, para a prática sistemática de crimes. Os que o fizerem, encontrarão repulsa dos melhores ambientes e, especialmente, por ocasião dos pleitos periódicos, a provável sanção dos abusos. De outra parte, como assinalado já tem sido, a defesa das vítimas, as reações naturais dos ofendidos, os comentários da imprensa livre, a opinião

pública ou ensejarão a reparação justa ou atenuarão os efeitos maléficos da conduta ilícita. Apesar de tudo, dir-se-á, haverá um *reliquat* irreduzível de sacrifício do bem ou interesse jurídico lesado. Ainda assim, é preciso considerar que o Direito muitas vezes é levado a acolher os fenômenos da vida real sem oferecer soluções reparadoras de males inevitáveis. Aí temos o instituto do estado de necessidade, adotado como causa discriminante, como exclusão de criminalidade. Os exemplos clássicos costumam, mesmo que compreendidos os fundamentos da causa legitimadora do fato, provocar arrepios nos juristas bem informados. Considerar-se legítima a ação do espectador que, surpreendido pelo incêndio da casa de diversão onde se encontra e não tendo outro meio de evitar o perigo atual, afasta violentamente de seu caminho o aleijado que é obstáculo à salvação e que, por isso, perece no desastre, é reconhecer cruamente o direito do mais forte, é, em última análise, admitir a superação dos sentimentos de caridade e de solidariedade humana pelo arrogante e imponente instinto de conservação.

Se no exercício do mandato, os deputados e senadores, opinando, falando, escrevendo e votando, lesarem um bem jurídico, há de admitir-se que o hajam feito para que o próprio mandato possa ser cumprido em benefício geral. Nesse ponto, em face do texto do art. 44 da Constituição Federal, nenhuma transigência é permitida, nenhuma transação é tolerada, nenhuma exceção é admitida. Para que o fosse, antes seria necessário que algum dos órgãos dos três poderes constitucionais se arrogasse a competência para fazê-lo, e qualquer deles, porque se reputando competente, competência teria também para dizer onde e quando não funcionaria a imunidade. Então, não tendo o legislador constituinte brasileiro, ao contrário do que fizeram legisladores de outros povos, aberto exceção alguma para a regra que elaborou com caráter absoluto, as exceções seriam tais e tantas quais e quantas o poder arbitrário quisesse estabelecer. Acabaria, desse modo, sendo riscada da Constituição a imunidade real, não em virtude de interpretação restritiva e sim por força de virtual abolição. Os congressistas seriam violáveis ou invioláveis, por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, segundo o alvedrio do Poder Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. A inviolabilidade passaria a ser concessão benévola e deixaria de ser cânon intangível da Constituição. A fim de impedir que, sob pretexto de restringi-la para evitar consequências censuráveis de sua aplicação indis-

criminada e total, a imunidade real acabe sendo abolida, melhor será que se reconheça que é ela absoluta.

Só assim estaremos cumprindo e respeitando a vontade do legislador constituinte brasileiro.

B) *A imunidade processual ou formal*

Enquanto, pelo nosso Direito Constitucional, em se tratando da imunidade real ou material, a regra é a recusa, em se tratando da imunidade formal ou processual, ela deve ser a concessão da licença para o processo ou a prisão do deputado acusado da prática de crime de qualquer natureza. Assim, só de acordo com critérios objetivos plenamente justificáveis é que a Câmara deve negar a licença para o processo ou para a prisão de um de seus membros indigitado como autor de certo crime.

Não é fácil, desde logo proclamamos, a segura fixação dos princípios orientadores na formação do elenco dos casos em que não deve ser levantada a imunidade processual. É que, na complexidade dos fatos que tem sido trazidos ao conhecimento e à deliberação das Casas do Congresso Nacional, vemos o acatamento ou a rejeição das teses mais diversas, as conclusões assentando-se em razões contraditórias, as controvérsias travando-se hoje sobre pontos ontem reputados pacíficos e em pacíficos se convertendo pontos antes controvertidos. Contudo, tentaremos procurar em trabalhos da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, principalmente nos mais recentes, uma linha que nos permita formular as normas que razoavelmente autorizam a negação da licença para o processo criminal ou para a prisão do deputado.

Em parecer lavrado sobre o processo de projeto de resolução nº 168, de 1958, o Sr. deputado Joaquim Duval, depois de salientar que a imunidade inerente ao mandato é irrenunciável (o deputado havia pedido que se concedesse a licença), teceu considerações deste jaez: “O Legislativo não se limita à prova constante dos autos. Seu principal cuidado é o de apreciar a conveniência pública política e moral do procedimento. Deve examinar se existe propósito de perseguir o deputado ou intenção de desprestigiar o Parlamento. A regra, inexistindo propósito de ferir a Câmara ou de perseguir o parlamentar, é a de se conceder a licença quando se trata de crime comum... Aliás, a concessão da licença, para o processamento, como ad-

verte Pontes de Miranda, não significa que se reputou culpado o acusado ou que se acharam válidos os atos processuais que foram apresentados...”

No processo do projeto de resolução nº 127, de 1957, em que foi relator o Sr. deputado Manuel Barbuda, está escrito: “Cumpra indagar: *a*) da lealdade do pedido para o processo; *b*) da seriedade e fundamento das imputações; *c*) da legalidade da iniciativa e do procedimento”.

No projeto de resolução nº 27, de 1955, verificou-se profunda divergência entre os votos manifestados. Os Srs. deputados Raul Pila e Chagas Rodrigues concediam a licença, declarando: “Se bem não possa deixar de assentar nos fatos, é certo que a decisão da Câmara, ao conceder ou negar licença para o processo de um de seus membros, é *decisão eminentemente política*. Casos há em que, apesar de fundada a acusação, considerações de ordem superior podem aconselhar a denegação da licença. A Câmara não julga o crime: decide apenas a respeito da conveniência de entregar a julgamento um de seus membros”. O Sr. Bias Fortes, para negar a licença, disse que o critério que deve presidir a casos dessa natureza é o critério essencialmente, mas superiormente, político: que só se deve despojar de imunidades parlamentares o congressista que haja sido preso em flagrante de crime inafiançável ou que deva ser processado criminalmente pela autoria ou participação indubitável, sem falácia da evidência, em ato criminoso, e não por simples suspeitas, mais ou menos acentuadas ou veementes, promanantes de alegações que não decorram de fatos inconcussos, que não sejam dubitativos ou construídos sobre bases que não tenham a solidez da verdade definitiva; que, com apoio nas opiniões de Nilo Peçanha (sobre processo Azevedo Lima), Galeão Carvalhal (processo de 1893), Jules Grévy, Afrânio Melo Franco (processo Macedo Soares), Estêvão Lôbo, Bilac Pinto, há que ser considerado que o Parlamento deve examinar o mérito, a Assembleia não pode resolver sobre o assunto sem tomar conhecimento dos fundamentos jurídicos da acusação e dos fatos que deram origem ao processo e sem examinar se a acusação é fundada ou se não procede de um sentimento apaixonado, sem examinar também a conveniência pública ou política de afastar-se do seu seio, em dado momento, o membro em questão, negando a licença, mesmo quando provado o crime e determinada a sua autoria; que a competência deve ser ampla e envolve a apreciação das formalidades externas, do conteúdo das provas, da autoria, da responsa-

bilidade, de todo o delineamento, enfim, do processo. O Sr. deputado Oliveira Brito, embora considerando frágil a prova, concedeu, no que foi acompanhado pela maioria da Comissão, a licença, mas tão somente para o processo, sem que pudesse o deputado ser preso, salvo posterior pronunciamento da Câmara.

Saliente-se logo a originalidade da decisão tomada que apenas deferiu em parte o pedido de licença, permitindo o processo, mas não autorizando a prisão enquanto nova deliberação da Câmara não viesse a ser tomada. Alcino Pinto Falcão (*Da Imunidade Parlamentar*, pág. 114) admite como jurídica a solução proposta pelo Sr. deputado Oliveira Brito, que também a nós se afigura rigorosamente exata, ressalvados os casos em que a condenação criminal trouxesse a consequência da suspensão dos direitos políticos, *ex-vi* do disposto no art. 135, § 1º, nº II, da Constituição Federal.

No projeto de resolução nº 23, de 1955, foi discutida, mais uma vez, a eficácia do pedido de renúncia das imunidades formulado pelo deputado acusado, ficando assentado, no parecer, que são irrenunciáveis as prerrogativas do artigo 45 da Constituição Federal, mas valendo o ato da renúncia como demonstração de que nenhuma razão há para desconfiar-se da ação da Justiça já que nela confia plenamente o maior interessado. Neste processo, no do projeto nº 23, de 1955, encontra-se declaração de voto do Sr. deputado Chagas Freitas, fazendo, para efeito da concessão ou da denegação da licença, distinção entre o crime político (compreendidos nesta designação os crimes contra o Estado e contra a ordem política e social) dos crimes comuns. Se o pedido se relaciona com crime político, deve o Legislativo, dadas as flutuações do conceito e apreciadas razões de outra ordem, fazer ampla investigação do processo, vasculhar intimamente a prova; se se trata de crime comum a posição a ser assumida pela Câmara será a dos tribunais no julgamento dos *habeas corpus*, evitando entrar na matéria da prova, que apenas será examinada de modo a permitir a verificação da existência, ou não, de *justa causa* para o processo. Em conclusão, preconiza o Sr. Chagas Freitas a solução de examinar a Câmara se há, ou não, coação ilegal, nos termos do art. 648 do Cód. de Proc. Penal, em combinação com o art. 564, nº II, do mesmo Código, e art. 108 do Cód. Penal.

O projeto de resolução nº 646, de 1954, negou a licença pedida por estar prescrita a ação penal.

No projeto de resolução nº 520, de 1954, o Sr. deputado Benedito Valadares assinalou que há duas concepções opostas: a primeira preceitua que a autorização para o processo de deputado ou senador deve ser sempre negada, a menos que ocorram motivos notórios para concedê-la; a segunda estatui que a licença para processar o deputado ou senador deve ser concedida, salvo se houver razões evidentes e poderosas que determinem a recusa.

O projeto de resolução nº 44, de 1951, negou a licença porque não se tratava de crime infamante e sim de lesões culposas em acidente automobilístico, não sendo, por isso, razoável que fosse o deputado “coibido a afastar-se de suas importantes atividades parlamentares para atender o julgamento em apreço, já que o evento deve à fatalidade o seu maior contingente de culpa”.

No projeto de resolução nº 184, de 1959, o Sr. Deputado Prado Kelly põe em destaque que cumpre à Câmara fazer duas pesquisas, de natureza política, ao examinar a conveniência, ou não, de conceder a licença: a) se motivos políticos (particulares) não determinam, porventura, o procedimento criminal; b) se por outro lado razões políticas (gerais) não desaconselham o processo.

O projeto de resolução nº 113, de 1956, negou licença para processar o deputado, porque o fato estava abrangido pela anistia do decreto legislativo nº 27, de 1956.

Para ilustração dos pareceres e dos votos que sobre imunidade processual são elaborados frequentemente, invoca-se, como ocorreu no processo do projeto de resolução nº 115, de 1957, a autoridade de prestigiosos doutrinadores. É assim trazida a opinião de Julien Leferriere (*Droit Constitutionnel*, Paris, 1947, pág. 723): “o papel da Câmara, ao apreciar o pedido de licença, deve deixar de investigar a matéria de fundo, o fundado ou infundado da acusação, limitando-se a apreciar a conveniência do processo e os reflexos que pode trazer para o livre desempenho do mandato popular.”

Há duas tendências: uma, no sentido de restringir a imunidade formal, porque constitui uma derrogação do princípio de igualdade perante a lei; a outra, que é a preferida, no sentido de ver na imunidade formal uma

proteção do mandato, cujo livre exercício assegura, só devendo ser afastado o parlamentar se positivados os motivos graves.

Conhecida é a fórmula de Duguit: “*se la demande de poursuit est loyale et sérieuse et se elle n'est pas déterminée par des motifs politiques*”. Rolando Drago (*Revue de Droit Public*, 1949, pág. 365), também citado pelo Sr. deputado Martins Rodrigues, no parecer constante do projeto de resolução nº 115, de 1957, diz que a Câmara “*n'est pas à rechercher si les griefs allégués contre un de ses membres sont fondés ou non, ceci c'est l'oeuvre de la Justice*”.

Pontes de Miranda (*ob. cit.* pág. 246), depois de dizer que o exame pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal cifra-se na apreciação da conveniência *pública, política e moral*, do procedimento, acrescenta: nenhum julgamento profere a respeito. Ainda que a Câmara conceda licença, constando de discursos e pareceres, ou da própria licença, que os seus membros se persuadiram da culpabilidade do acusado, pode ele 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.

No voto constante do projeto de resolução nº 115, o Sr. Prado Kelly recorda que Langlais, em sessão da Câmara, de 3 de abril de 1854, afirmou: “*On doit rechercher seulement si la demande est loyale, sincère, se elle n'est point un prétexte pour enlever un député à un siège*”. Com essa citação, demonstrou o ilustre jurista que a fórmula da lealdade e da seriedade do processo, aliás, vencida na prática elementar francesa, era anterior a Duguy. Em seguida oferece as seguintes regras de conduta: a) A Câmara, para que possa resolver com conhecimento de causa, tem a obrigação de verificar, se, com base nos elementos recolhidos e fornecidos pela acusação, há razões justificadas e leais para dar licença, ou se, ao contrário, a imputação não resulta de instrução séria e fundada. Há, pois, que compulsar, apreciar, ponderar os elementos indiciários e probatórios já existentes. Há que estudar o inquérito e avaliar o merecimento de suas peças. Só depois disso pesará a *seriedade* e o *fundamento* das razões para que consinta no trânsito da acusação; b) realizada essa verificação, cumpre ainda à Câmara duas pesquisas de natureza política: I – se motivos políticos (particulares) não determinam porventura o procedimento criminal; II – se, por outro lado, razões políticas (gerais) não desaconselham o processo.

No voto do Sr. deputado Raul Pila, constante do processo nº 27, de 1955, vem recomendado: “Numa hipótese, entretanto, deveria a Câmara denegar o pedido: a de não haver para o seu membro incriminado segurança de reto julgamento”.

No projeto de resolução nº 91, de 1956, o Sr. Deputado Mário Guimarães adotou a opinião de que “compete à Câmara verificar os fundamentos da ação pública ou privada, a classificação do delito, se este foi praticado e se o deputado parece responsável; em suma, se a pesquisa judiciária não foi iniciada por motivo fútil ou ódio político, por forjar crimes ou inventar culpabilidades”. No processo do mesmo projeto, assim se pronunciou o Senhor deputado Aliomar Baleeiro: “À Câmara compete verificar apenas a conveniência ou oportunidade política de se com ceder ou negar a autorização, a fim de ser processado o deputado, em face do conjunto das circunstâncias do momento”.

Reputamos desnecessário continuar perquirindo as opiniões que, sobre licença para processar ou prender deputados, tem sido manifestadas nos casos apreciados por esta egrégia Comissão. Já coligimos material suficiente para habilitar-nos a esboçar, no meio de tantas contradições e em face de tão respeitáveis e doutos pareceres, algumas normas que, se não tiverem, como cremos que não tenham, o mérito de um roteiro, irão servir pelas correções e reparos que suscitarem, para ponto de partida de melhor estudo.

Na França, as perplexidades e os antagonismos são os mesmos que entre nós e tornam grave o problema de levantar-se a imunidade processual. Marcel Prélot (*ob. cit.*, pág. 109) observa que o processo da concessão ou denegação da licença nem sempre tem o caráter que a lógica lhe daria. Mas informa o professor parisiense que a posição habitual da Assembleia se encontra formulada em relatório de Paul Raynaud oferecido no pedido de levantamento da imunidade de Paul Vaillant Couturière. São examinados somente os fatos e a seriedade dos mesmos. A questão a ser resolvida se circunscreve nos seguintes quesitos: *a)* certos fatos, que podem ser qualificados como delitos ou crimes, ocorreram?; *b)* o parlamentar denunciado é bem o autor deles?; *c)* por conseguinte, o processo tem fundamento material bastante seguro, para que não se veja nele senão manobra governa-

mental ou senão manifestação de animosidade da parte de um queixoso? (*ob. cit.*, pág. 113).

Com alguns esclarecimentos, atendidas as peculiaridades nossas, desmanchados os equívocos, rebuscado o autêntico sentido de alguns conceitos, a fórmula francesa pode, na sua parte nuclear, ser por nós adotada. Vimos que, em suas divergências, as opiniões se extremam até pontos antagônicos. Querem uns que a Câmara, no uso das respectivas atribuições, aprecie a prova em sua maior intimidade, e a concessão da licença se faça quando dúvida não houver sobre a participação do congressista acusado no fato criminoso; outros desejam que nenhuma parcela da tarefa incumbida ao Judiciário seja executada pelo Corpo Legislativo. A função da Câmara, afirmam, é exclusivamente política; mas os que isso afirmam não nos dizem em que consiste o *exercício político* da função atribuída. Apesar de tudo, num ponto todos estão de acordo:

Cabe exclusivamente à Câmara, a que pertence o congressista, deliberar, pelo voto da maioria de seus membros, sobre:

- a) a licença para processo ou prisão do congressista;
- b) a autorização de ser formada a culpa, ao resolver sobre prisão do congressista efetuada em flagrante delito de crime inafiançável.

Exercendo ato de sua exclusiva competência, a Câmara não está subordinada a condições certas, não está adstrita a limitadas determinações. Mas nem por isso deverá deixar de informar sua conduta em relevantes princípios de ordem moral, política e jurídica. Pode deixar de dar a licença, quando deveria concedê-la, ou pode concedê-la, quando deveria negá-la, mas no uso de poderes discricionários há de cobrir-se com razão que torne geralmente aceitável sua deliberação. Entramos aí no setor dos motivos políticos que hão de orientar a decisão da Câmara. O primeiro deles está em que a conduta não deve importar em meio seguro de impunidade para o acusado, pelo fato de ser este um congressista. Se a razão da denegação da licença for a condição de congressista então é que aparece, em plena luz, convertida em favorecimento pessoal, a imunidade outorgada apenas como garantia de função pública. Outro motivo político estará em impedir que a reiteração de denegações indevidas para processo de congressista venha a constituir estímulo a que disputem e alcancem, por qualquer preço, uma cadeira no Congresso, can-

didatos que estejam prestando contas, ou contas devendo à justiça criminal. Como motivo político de decidir, está a inspiração do processo, se se trata ou não de simples expediente de perseguição, manobra de forças poderosas ou expressão evidente de animosidades apaixonadas de desafetos, recurso utilizado para afastar adversário atuante do cenário da vida parlamentar, para criar escândalo, para abater o ânimo do combatente obstinado. Ainda como motivo político de decidir há de ser considerado se a concessão da licença importará entregar-se o congressista a julgamento faccioso e parcial. Evidente é que a presença de qualquer motivo relacionado com a inspiração do processo e com a falta de isenção dos julgadores não poderá ser alegação destituída de provas, antes impor-se-á por firmes elementos de convicção, por notoriedade que prevaleça sobre as negativas dos interesses contrariados. Ter-se-á, na investigação dos fatos, em alto apreço a natureza do crime – se político propriamente dito, se infamante, etc. – a origem da acusação, a qualificação das testemunhas acusadoras, a personalidade, a vida progressa, a profissão e as atividades do acusado em relação ao evento, de tal sorte que os motivos da denegação sejam premissas que imponham inelutavelmente, necessariamente, a conclusão denegatória para o processo ou prisão do congressista. A ausência de qualquer motivo político, seja por não alegado, seja, se alegado, por não provado, para a recusa da licença solicitada, abre ensejo a que se passe ao exame dos aspectos jurídicos da acusação. Não irá a Câmara resolver sobre qualquer questão de alta indagação, nem deve baixar ao exame da prova já recolhida, a fim de dizer se esta é suficiente para fundamentar sentença condenatória ou se impõe um *non liquet*. No exame dos aspectos jurídicos, em se tratando de licença para processar criminalmente, limitar-se-á a Câmara a proceder como se estivesse em face de uma denúncia ou queixa devidamente formalizada. Reclamar-se-á, sempre, certeza quanto à existência do crime e indicação de elementos seguros que indiguem o congressista como autor dele. Mas do ponto de vista jurídico, a licença não poderá ser concedida em qualquer dos casos do art. 43 do Cód. de Proc. Penal, isto é, se o fato narrado evidentemente não constituir crime, se já estiver extinta a punibilidade, pela prescrição ou por outra causa, se for manifesta a ilegitimidade da parte ou faltar condição exigida pela lei para o exercício da ação penal. Nem se venha objetar que o exame assim feito pela Câmara redunde em intromissão usurpadora na órbita da competência do Judiciário. Nas hipóteses figuradas tão manifesta é a inexistência de justa causa ou tão

bradante é a nulidade absoluta, que o pedido de licença para processar, sobre revelar falta substancial de seriedade, já representa em si mesmo irritante atentado contra direitos, não mais do congressista, mas do simples cidadão. Ainda sob o aspecto jurídico, quando se tratar de licença para prender, deve a Câmara verificar se a coação iminente ou atual se reveste das ilegalidades enumeradas no art. 648 do Cód. de Processo Penal, para rejeitar, também sem eiva de impertinência censurável, a licença pedida, sempre que: *a)* não houver justa causa; *b)* o prazo da prisão exceder o determinado na lei; *c)* faltar competência a quem tiver ordenado a prisão; *d)* houver cessado o motivo que autorizou a prisão; *e)* não tiver sido permitida a cabível prestação de fiança; *f)* o processo for manifestamente nulo; *g)* estiver extinta a punibilidade”.

Respeitadas as ressalvas que acabamos de fazer, deve ser sempre concedida licença para processar criminalmente ou prender qualquer Congressista indigitado autor de crime, cuja existência esteja legalmente provada.

IX. A Imunidade Real sob o Aspecto do Direito Penal Comum

Temos até agora encarado o problema situando-o no quadro do Direito Constitucional. Está visto que não defrontamos com privilégio de pessoa e sim com mera garantia de função. Sob outro aspecto, sob o aspecto do Direito Penal comum, podemos ainda examinar o assunto e também concluiremos facilmente que a isenção de responsabilidade concedida aos parlamentares pelas palavras proferidas, pelos votos emitidos e pelas opiniões manifestadas, no exercício de suas funções, tem os mesmos fundamentos da isenção que o legislador ordinário, prestigiado pela melhor doutrina, reconhece e assegura a quantos exercem diversas outras funções. Com isso estamos longe de sustentar que o mandato legislativo possa confundir-se com o mandato jurídico. Bem observado é pelo Sr. Afonso Arinos (*Curso de Direito Constitucional Brasileiro*) pág. 128, ed. *Revista Forense*, 1958, que “o representante não o é mais de um corpo determinado, nem mesmo do colégio eleitoral que lhe conferiu o mandato: representa toda a Nação. A liberdade no desempenho das suas funções é plenamente garantida pelas imunidades parlamentares, o que liquida o caráter imperativo do mandato. Desapareceu a revogabilidade do mandato, o qual só se perde, para o

representante, em casos especialíssimos, por deliberação de seus pares, mas nunca *ad libitum* dos mandantes ou eleitores”.

A ausência de traços comuns entre o mandato legislativo e o mandato jurídico não impede, porém, que tomemos as funções exercidas pelo mandatário legislativo e as exercidas pelo mandatário jurídico, e nelas verifiquemos, para os efeitos da responsabilidade do ponto de vista penal, a presença de elementos identificadores. Sujeitamos o caráter das funções ao nosso estudo exatamente porque outras funções que não são exercidas por mandatário gozam da proteção da exclusão de criminalidade, quando o seu exercício importa lesão de bem jurídico que objetivamente vem incluída entre figuras delituosas. É o que acontece especialmente nas hipóteses do art. 142 do Código Penal, em se tratando de opinião desfavorável da crítica literária, artística ou científica, salvo quando inequívoca a intenção de injuriar ou difamar, e de conceito desfavorável emitido por funcionário público, em apreciação ou informação que preste no cumprimento de dever de ofício.

Em face de nosso Cód. Penal, entende Néelson Hungria (*Comentários ao Código Penal*, vol. VI, pág. 107, ed. *Revista Forense*) que o legislador deveria dizer exclusão de pena ao invés de exclusão do crime na rubrica lateral correspondente ao art. 142, porque não se verifica a exclusão da ilicitude objetiva e sim da punibilidade. O que há, porém, é precisamente o que o legislador denominou *exclusão do crime*, exclusão de criminalidade, discriminante, como largamente demonstrou Lúcio Bittencourt em *Libertas Conviciandi* (ed. *Revista Forense*, págs. 32 e segs.). O fato, a injúria ou a difamação, objetivamente é o descrito como figura delituosa. Mas a ilicitude objetiva desaparece por força de dispositivo exposto da lei.

Não se discute a existência da tipicidade e muito menos interessa apurar a culpabilidade. O que se verifica é a existência de *circunstância discriminante especial* que tem o alcance, na lição de Manzini, invocada por Lúcio Bittencourt, de retirar ao fato o seu caráter de ilícito penal, fazendo que ele deixe de constituir crime. A imunidade judicial se aplica tão somente aos casos de difamação e de injúria, pois nisso consistiu a isenção concedida pelo legislador, visto como o preceito que a estabelece circunscreveu-a de modo a abranger apenas essas duas figuras de crime. A imunidade parlamentar, a indenidade estabelecida pelo legislador é mais ampla, abrange

todo e qualquer fato objetivamente descrito como crime que possa ser encontrado nas opiniões, nos votos ou nas palavras do congressista. Num e noutro caso, no entanto, a discriminante é a que vem estabelecida na lei, tão ampla ou tão restritamente quanto na lei se contém. Em um e outro caso a razão que determinou o estabelecimento da discriminação está vinculada ao interesse social, ao interesse da coletividade, ao interesse geral. Assim como não se compreenderia que o advogado pudesse fazer a defesa da causa que lhe foi confiada sem a liberdade de qualificar os fatos, de censurar os comportamentos, de verberar as condutas, também seria incompreensível que o deputado pudesse exercer seu mandato, com a atenção presa aos textos do Cód. Penal, a fim de disfarçar a verdade ou de omiti-la para não incorrer em sanções correspondentes a delitos que viessem a ser descobertos nas suas palavras, nos seus votos ou nas suas opiniões.

Sebastian Soler (*Derecho Penal Argentino*, vol. I, ed. Tipográfica Editora Argentina, 1953) ao tratar da limitação pessoal e funcional da lei penal – págs. 217 e segs. – adverte que não devemos buscar no sistema jurídico democrático nenhum vestígio de privilégio ou de isenção que seja estritamente pessoal como o é o dos monarcas em relação à lei penal, cujas disposições não os alcançam porque são irresponsáveis. A proibição de que sejam os membros do Congresso acusados, interrogados judicialmente ou inquietados pelas opiniões ou discursos que proferem no desempenho de seu mandato, não se refere, em princípio, à pessoa, senão à função e, mais propriamente, ao ato. “*No se trata precisamente de que un privilegio personal haga impune el acto, sino que es el carácter del acto el que hace impune a la persona*”.

Soler julga exata a sistematização de Florian, que insere as imunidades parlamentares não entre as tradicionalmente consideradas de caráter pessoal, mas entre as relativas aos atos, verificando-se, então, uma *limitação funcional*.

Poderemos mesmo concluir, dispensando-nos de demorada demonstração, que, fora dos critérios informadores do texto constitucional, a imunidade conferida aos parlamentares, quanto a fatos reputados criminosos ocorridos no exercício do mandato e constantes de votos, palavras e opiniões, assume as características de discriminante correspondente a exercício regular de direito e, não raro, a estrito cumprimento de dever legal.

X. Imunidades Parlamentares Durante o Estado de Sítio

Disciplinando o estado de sítio, o art. 8º e seus parágrafos da Constituição de 1891 nenhuma referência fizeram a imunidades dos congressistas. Por isso, certamente, não faltou quem entendesse que, na autorização explícita para suspensão de garantias constitucionais abrangida estava a permissão de considerar-se suspensa a condição de não poder o congressista ser preso, salvo o caso de flagrância em crime inafiançável, e de manter-se a prisão, sem prévia licença de sua Câmara.

Confundiam-se, então, garantias constitucionais com garantias individuais, e a confusão durou enquanto não se generalizou conhecimento do exato significado de cada predicamento daquelas garantias.

Exemplos históricos de prisões e desterros de deputados e senadores, ao tempo do Governo de Floriano Peixoto, podem ser lembrados. A prevalência das imunidades parlamentares, sob estado de sítio, foi defendida, na Câmara dos Deputados, por Epitácio Pessoa, e negada por Alcindo Guanabara, em sessões de maio de 1892. Rui Barbosa sustentou-a, sem êxito, perante o Supremo Tribunal Federal, nos primórdios da República. Desde cedo, no entanto, os mais autorizados comentadores da Constituição de 1891 afirmaram que a suspensão das garantias constitucionais não importava a suspensão das imunidades parlamentares. Aristides Milton, Aurelino Leal, Carlos Maximiliano, João Barbalho, outrora, como atualmente, Eduardo Espínola, Themístocles Cavalcânti, José Duarte, Pontes de Miranda e muitos outros ensinaram que a decretação do estado de sítio não tem o alcance de sujeitar o congressista aos efeitos de medidas coercitivas de sua liberdade de locomoção. Assinalável entre todos é João Barbalho porque, sabidamente infenso ao instituto por reputá-lo antidemocrático, o considera como remédio adequado contra violências no período do estado de sítio, doutra opinião esta que encontrou irrestrito apoio em veto do Ministro Muniz Barreto.

O Supremo Tribunal Federal, a partir de 1898, acolheu, invariavelmente, a lição de Rui Barbosa e estabeleceu a devida distinção entre garantias constitucionais e garantias individuais. Em 1926, acórdão relatado pelo Ministro Bento de Faria pôs em relêvo que a vigência das imunidades durante o estado de sítio não se alicerçava no art. 20 e sim no artigo 53 e

no § 3º do art. 80 da Constituição de 1891, porquanto, se o Presidente da República estava sujeito, nos crimes de responsabilidade, a ser julgado pela Câmara e pelo Senado e se, ao mesmo Presidente cabia o dever de, logo que reunido o Congresso, relatar-lhe, motivando-as, as medidas de exceção que houvessem sido tomadas, inconcebível seria tivesse ele o arbítrio de deter ou desterrar seus próprios juízes.

Temos, hoje, sobre o assunto, expresso dispositivo constitucional, que é o art. 213 da Constituição Federal, nestes termos redigido: “As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara ou do Senado, as 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”.

Vem sendo geralmente entendido que as imunidades, cuja suspensão o dispositivo transcrito autoriza, são as mesmas imunidades definidas nos arts. 44 e 45 da Constituição. Isso se infere dos comentários de Pontes de Miranda (*ob. cit.*, págs. 230 e segs. do vol. – Arts. 157-218); de Themistocles Cavalcanti (*Constituição Federal Comentada*, pág. 233, vol. IV): “No plano federal dispôs com muita clareza o artigo supra mencionado, afirmando: *a*) que as imunidades cobrem o exercício do cargo eletivo durante o estado de sítio; *b*) que a suspensão das imunidades, individualmente, depende do voto de dois terços da Câmara a que pertencer o representante”; de Eduardo Espínola (*Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, vol. II, pág. 661). Não é esse porém o entendimento certo.

A expressão imunidade empregada no art. 213 da Constituição significa apenas uma ressalva de que as medidas restritivas da liberdade das pessoas só atingirão o congressista se forem autorizadas pelo voto de dois terços da Câmara a que pertencer, admitindo-se ainda a hipótese de autorização provisória, dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, se deputado for o congressista, ou, se senador, pelo vice-presidente do Senado Federal, no intervalo das sessões legislativas. Tem, assim, a expressão imunidades mero significado gramatical e não o sentido jurídico-constitucional de instituto tradicionalmente consagrado. A imunidade real, a do art. 44, nunca se suspende nem jamais se extingue. Da imunidade processual não há que falar em suspensão: ela se levanta em definitivo, seja para a prisão, seja para

a deflagração ou o prosseguimento da ação criminal, mediante deliberação da Câmara interessada, sempre pelo voto da maioria de seus membros.

Autorizado o confinamento em determinado local, a detenção ou o desterro do congressista, nem por isso está autorizado o processo criminal dele.

Não tendo sido atingido o elevado *quorum* de dois terços para restringir-se a liberdade do congressista, por *quorum* inferior, no caso de haver acusação de autoria de crime, pelo voto da maioria dos membros de sua Câmara, pode ser autorizado o processo criminal, mediante o qual a prisão venha a ser decretada.

A detenção, o confinamento ou o desterro do congressista, regularmente autorizado, durará tão somente enquanto durar o estado de sítio, pois, sendo desse simples efeito, “expirado o estado de sítio, com ele cessarão os seus efeitos” (art. 214 da Constituição Federal).

Em substância, como bem observa Alcino Pinto Falcão “só o aspecto político da prisão é que entra em debate pela própria natureza do estado de sítio” (“Constituição Anotada”, págs. 208 e seguintes). Não se cogita de saber ou de provar se o membro do Congresso Nacional praticou ou não fato definido na lei como crime; o que se indaga é se sua liberdade se tornou manifestamente incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais.

Assim se justifica que se reclame, para detenção de caráter eventual, *quorum* mais elevado, o voto de dois terços, enquanto se admite para prisão de natureza mais grave o voto da maioria dos membros do ramo do Congresso.

Precisamente porque se trata de solução de emergência, cujas consequências não afetam a substância das imunidades parlamentares, não se projetam além do período excepcional da vigência do estado de sítio, permite-se, no intervalo das sessões legislativas, que a autorização para a restrição da liberdade individual do congressista seja dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou pelo vice-presidente do Senado Federal, *ad referendum* da Câmara competente, cuja reunião se convocará para dentro em quinze dias.

Esclareça-se, a propósito, que só o efetivo Presidente da Câmara dos Deputados ou o efetivo vice-presidente do Senado Federal, e nunca qual-

quer de seus substitutos eventuais, tem competência para conceder a autorização suspensiva de imunidades, ainda que se crie em favor deles a singular situação de depender sempre a suspensão as respectivas imunidades do voto de dois terços dos membros da Casa do Congresso de que é membro.

Bem evidenciado está que o vocábulo imunidades do art. 213 transcrito não exprime o sentido das imunidades asseguradas nos arts. 44 e 45 a deputados e senadores federais.

Por isso mesmo, melhor teria sido que, em lugar do texto atual, houvesse merecido aprovação na Constituinte de 46, emenda que declarava que “as medidas adotadas com a decretação do estado de sítio, mesmo em estado de guerra, não atingem os membros do Congresso Nacional”, salvo autorização expressa, manifestada pelo voto de dois terços da Casa, de que faz parte o deputado ou o senador cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais.

XI. Imunidades Parlamentares dos Deputados Estaduais

Começemos transcrevendo expressivos comentários de Rui Barbosa sobre imunidades parlamentares dos deputados estaduais:

“A essência, o fim, a forma do instituto das imunidades, a inteligência intuitiva do texto, a índole do regime representativo e as características invioláveis da Federação, em que os estados membros não perdem em face do Estado Federal, no que respeita à sua organização, à sua autonomia, a que alguns chamam soberania, inculcam que as Assembleias Estaduais gozam, elas mesmas, das imunidades que a Carta Magna assegura aos membros do Congresso... que significaria a Assembleia Estadual sem que os seus membros gozassem de imunidades e pudessem as autoridades estaduais, sempre delegadas pelo Executivo, subtrair ao Legislativo alguns dos seus membros, prendê-los, ameaçá-los, constrangê-los? É de primeira intuição que a Assembleia Legislativa, no regime federativo, de independência e harmonia de Poderes, sem essa garantia, é uma mutilação, é uma anomalia do próprio sistema, pois que não se cuida de um privilégio individual, de

um interesse particular, porém de uma necessidade de ordem pública, de uma condição mesma da vida e independência da corporação política”.

Os membros das antigas Assembleias Provinciais gozavam apenas, segundo disposto no art. 21, do Ato Adicional de 1834, de inviolabilidade pelas opiniões que emitissem no exercício de suas funções. Proclamada a República, promulgada a Constituição de 1891, os Estados passaram a organizar-se segundo Constituições próprias, nas quais todos fizeram figurar o instituto das imunidades, em relação aos membros de suas Assembleias Legislativas, de acordo com o estabelecido na Carta Magna, para os congressistas nacionais. As mesmas imunidades se inscreveram nas Constituições estaduais promulgadas em 1935 e também nas Constituições estaduais, que se elaboraram, depois de restaurado o regime democrático, nos termos da Constituição Federal, de 1946.

Embora não haja em qualquer das três Constituições republicanas disposição expressa quanto ao reconhecimento de imunidades parlamentares para os legisladores estaduais, tem sido geralmente admitido que gozam eles das mesmas condições de independência conferidas aos deputados e senadores federais.

No que se relaciona com o reconhecimento de tais imunidades, em face de atos das autoridades estaduais, com jurisdição no território, em cujas Assembleias são os parlamentares representantes do povo, raras são as opiniões que as contestam e negam. Reiteradas vêm sendo as decisões dos tribunais, desde os primeiros tempos da República, exigindo que haja licença prévia da Câmara de que é membro o acusado para que a prisão se mantenha, se efetuada em flagrância de crime inafiançável, ou para que a ação criminal se instaure ou prossiga. Considera-se nulidade fulminante o prosseguimento de ação criminal depois da investidura do deputado, sem licença da respectiva Câmara, conforme se vê em *Revista Forense*, vol. 137, pág. 554. Contra o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da Paraíba (*Rev. For.*, vol. 119, pág. 278) votou o Des. J. Flósculo da Nóbrega, em cujo voto vencido vem resumidamente expostos os fundamentos de opinião que antes manifestara, publicada a págs. 32 e seguintes, do vol. 115, da citada Revista. As razões dadas no voto discordante, além de censuras ao instituto porque considerado privilégio incompatível com o regime democrático, consistem na assertiva de que aos estados falece competência para a criação de imunidade de direito

material, equivalente a excludente de criminalidade, assim como para criação de impedimento de processo e de prisão, visto como é atribuição privativa da União, por força do disposto no art. 5º, nº XV letra *a*, da Constituição Federal, legislar sobre direito penal e sobre direito processual. Contra essas razões prevaleceram as razões da própria estrutura do regime federativo e da necessidade de resguardar-se a independência dos Poderes, princípio constitucional, cujo respeito impõe à União até mesmo o dever de intervir nos estados.

Seguindo a transcrita lição de Rui, os mais prestigiosos mestres de nosso direito constitucional sempre tem entendido que as imunidades dos representantes do povo nas Assembleias estaduais são indispensáveis para o exercício do mandato e irrepreensivelmente se ajustam aos preceitos da Constituição da União.

Nem sempre, porém, tem sido vitoriosa nos tribunais, a tese de que as imunidades parlamentares dos congressistas estaduais prevalecem em face das autoridades federais. Verifica-se, até, que há bastante tempo não encontra guarida na jurisprudência a exigência de licença das Assembleias Legislativas dos estados para prisão ou para processo de seus membros.

Sustentava Pires de Albuquerque, em despacho publicado no vol. 25, pág. 125, da *Revista Forense*, que as imunidades constantes das Constituições estaduais tinham o alcance de impedir ou de paralisar a ação da Justiça Federal. Em acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 4 de abril de 1914 contra o voto do Min. Pedro Mibielli, ainda foi concedido ao deputado estadual baiano, Procópio da Fontoura, ordem de “habeas-corpus” para livrar-se de prisão realizada fora do Estado da Bahia, por determinação de autoridade militar federal.

A partir daquela data, vem sendo reiteradamente reconhecido que as imunidades dos deputados estaduais não podem ser opostas às ordens coercitivas ou ameaçadoras da liberdade legitimamente emanadas de autoridades federais. Foi o que ocorreu em acórdão de 31 de julho de 1922, do Supremo Tribunal Federal, negando “habeas-corpus” ao deputado estadual cearense Alvaro R. de Vasconcelos; é o que se vê no acórdão de 16 de julho de 1926, negando “habeas-corpus” ao deputado estadual paraibano Botto de Menezes, contra os votos dos mins. Hermenegildo de Barros, Edmundo Lins e Viveiros de Castro; é o que consta até no caso do depu-

tado estadual paulista Hilário Freire, pois nos votos manifestados entre os quais se destaca o do Min. Pedro dos Santos, preponderou o pensamento de que as imunidades constantes da Constituição estadual não impedem o procedimento da autoridade federal; finalmente, foi o ponto de vista vitorioso, contra os votos dos Ministros Hahnemann Guimarães e Aníbal Freire, no “habeas-corpus” nº 29.866, impetrado em favor de deputado estadual mineiro.

Se o fundamento capital das imunidades aos deputados estaduais é a necessidade de garantir a independência do Poder Legislativo em face, principalmente, do Poder Executivo regional, se a razão de ser daquelas imunidades não está na concessão de privilégios pessoais, mas sim de preservação do normal exercício de funções da corporação, o certo é que somente em relação às autoridades dos estados e dentro dos respectivos territórios gozam os representantes de seu povo, nas respectivas Assembleias, da improcessabilidade em ações criminais, sem prévia licença das Câmaras de que são membros. Seja acentuado que a imunidade real concernente às palavras, opiniões e votos proferidos ou manifestados no exercício do mandato prevalecem *erga omnes*.

A Constituição Federal de 1937, em seu art. 32 estendia a imunidade processual ao suplente imediato do deputado em exercício. Como reminiscência da ampliação que naquela Carta Constitucional se continha, Constituições estaduais de 1947, como as de Minas Gerais, Piauí, Sergipe, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco, concederam a suplentes garantia idêntica à que foi reconhecida a deputados em exercício quanto à imunidade formal.

De acordo com a legislação eleitoral vigente, também considerados os dispositivos constitucionais sobre suplentes, não é admissível que aos mesmos concedam as Constituições dos estados uma garantia que não encontra apoio na própria inspiração do instituto das imunidades. O suplente não é membro do Poder Legislativo, não está sujeito a qualquer das restrições impostas aos Congressistas, pelo que não precisa nem deve ser protegido por isenções criadas exclusivamente para segurança de mandato que não está ele exercendo.

XII. Imunidade de Vereadores do Distrito Federal

Tem sido objeto de cogitações a questão de saber se os vereadores municipais gozam ou não de imunidades correspondentes às que são conferidas aos representantes do povo no Congresso Nacional ou nas Assembleias Legislativas dos estados.

O debate tomou vulto a partir da promulgação da Constituição Federal de 1946, principalmente porque, em algumas Constituições estaduais, como a do Paraná e a da Paraíba, e em algumas leis ordinárias, como em São Paulo e no estado do Rio, atribuiu-se aos vereadores, nas circunscrições dos municípios de cujas Câmaras são membros, além da irresponsabilidade por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato, a garantia de improcessabilidade criminal, salvo autorização da entidade corporativa a que pertencem.

Na terminologia usada pela Constituição de 1946 são igualmente denominados vereadores os representantes do povo eleitos para a Câmara do Distrito Federal e os representantes do povo eleitos para as Câmaras municipais dos outros pontos do território nacional. Apesar disso, incontestavelmente as funções atribuídas aos vereadores do Distrito Federal, em razão dos fatores mais diversos, tem maior relêvo do que aquelas que cabem aos vereadores municipais em geral, pelo que natural é que se trate distintamente a situação de uns e de outros.

Antes mesmo de ser promulgada a Constituição de 1946, já reclamavam os membros da Câmara do Distrito Federal, do Rio de Janeiro, condições que os viessem a equiparar a deputados das Assembleias Legislativas dos estados. É certo que, até 1930, os membros da Câmara do Distrito Federal, chamados Intendentes, nunca tiveram amparo legal para a pretensão da equiparação e sempre, em juízo, encontraram peremptórias recusas de reconhecimento de qualquer imunidade, como se verificou, em 1926, no acórdão proferido nos autos nº 17.363, do Supremo Tribunal Federal, que indeferiu o pedido de “habeas-corpus” impetrado em favor de Maurício de Lacerda.

Em 1934, tomou maior incremento a reivindicação autonomista do Distrito Federal, no Rio de Janeiro, com o declarado objetivo de emancipar

a administração local do Governo da União. Cogitou-se, então, não somente de assegurar-se a eletividade do prefeito, como também de conferir aos vereadores, explicitamente, imunidades iguais às que a Constituição Federal atribuía aos congressistas nacionais. Não obstante, quando foi preso o vereador da Câmara Municipal do Distrito Federal, Eduardo Carvalho Ribeiro, em período de suspensão de garantias constitucionais, por determinação de autoridades policiais da União, o juiz federal da 2ª vara, mais tarde ministro da Suprema Corte, Castro Nunes, em longa sentença, negou a ordem impetrada, porque considerou que o vereador não tinha direito a imunidades (*Arquivo Judiciário*, vol. 37, pág. 436).

A Constituição de 1946 estruturou juridicamente o Distrito Federal em termos idênticos aos da Constituição de 1934. A lei federal votada pelo Congresso e que tomou o nº 217, promulgada em 15-1-48, em seus artigos 11 e 12 e respectivos parágrafos, reproduziu, *mutatis mutandis*, as expressões do art. 44, do art. 45 e respectivos parágrafos da Constituição Federal, para conferir aos vereadores as mesmas imunidades reconhecidas para os congressistas nacionais.

Efetuada a transferência da capital da União para Brasília, passou a vigorar, em relação ao Distrito Federal outra lei de organização administrativa, a de nº 3.751, de 13 de abril de 1960, que não repetiu os textos acima mencionados da lei 217, de 15 de janeiro de 1948.

Deixou, portanto, de ter assento em lei a concessão de imunidades aos representantes do povo que vierem a ser eleitos para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, atualmente constituído pelo território de Brasília. Se, porém, o legislador federal, em lei ordinária mesmo, vier a conceder tais imunidades, deverão elas prevalecer?

Inclinamo-nos a dar resposta afirmativa. A categoria do Distrito Federal, sede da Capital da União, no sistema de nossa Federação, é bem equiparável à categoria dos estados federados. Como esses, o Distrito Federal tem representantes no Senado da República e na Câmara dos Deputados. Ainda que não resida no fato do exercício de funções legislativas a base para o reconhecimento de imunidades, não deve deixar de ser ponderado que com tais funções terá o Distrito Federal Câmara eleita pelo povo.

Essa Câmara irá encontrar, como chefe do Executivo local, incumbido da administração, um prefeito de nomeação do Presidente da República e demissível *ad nutum*. Natural, portanto, é que se reconheça a necessidade de conceder aos membros da Câmara do Distrito Federal, pela importância das funções que lhes forem atribuídas, garantias de imunidade. Não haverá, então, violação do princípio da isonomia, princípio que é a garantia das garantias pois, como consta de sabida lição de Francisco Campos, de nada adiantariam as demais garantias constitucionalmente asseguradas se não existisse aquela que impede o tratamento desigual dos cidadãos, por criar a lei desigualdades. Nem é necessário que se alegue ter o legislador da União competência para conceder imunidades processuais porque lhe cabe legislar sobre direito penal e direito processual. Bastante é que se considere que o legislador federal, na organização do Distrito Federal, desempenha funções correspondentes à de legislador constituinte, tanto que orgânica é chamada a lei que estrutura o Distrito Federal (... até ser decretada a sua lei orgânica, art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

XIII. Imunidades de Vereadores Municipais

Quanto a imunidades de vereadores dos municípios, impõe-se o exame da matéria por ângulos diferentes daquele pelo qual há de ser encarada a imunidade de vereadores do Distrito Federal.

Em largo período de nossa história política não se tem mesmo notícia de que reclamassem os intendentes, edis, conselheiros ou vereadores a garantia de improcessabilidade sem prévia licença das Câmaras de que fizessem parte. Costuma ser citado antigo acórdão do Supremo Tribunal Federal, prolatado em 1915 (*Revista de Direito*, págs. 306 a 308), como tendo examinado a questão de caberem ou não imunidades a Conselheiros, Intendentes ou Prefeitos Municipais. Da leitura do referido acórdão se conclui, porém, que a referência a privilégio de imunidades parlamentares é simples considerando sem nexos com a causa que em juízo estava sendo discutida, pois o de que se tratava era de apurar a legalidade do ato em virtude do qual, militar, que havia sido eleito prefeito da cidade de Óbidos, no estado do Pará, tivera

interrompido o exercício de suas funções, por haver sido convocado para retornar à sua atividade no Exército.

Foi, como dissemos, com a promulgação da Constituição de 1946 e com a concessão de imunidades a vereadores municipais em Constituições e leis estaduais, que se passou a discutir a legitimidade da exceção aberta em favor de representantes do povo eleitos para as Câmaras legislativas dos municípios.

Nos debates travados, desde logo se verifica que não há uniformidade de pontos de vista entre os que admitem que tenham os vereadores municipais de imunidades idênticas às que são conferidas aos congressistas nacionais. É assim que entendem alguns estar implícito na organização constitucional da República o pretendido privilégio; outros consideram que o privilégio somente existe quando vem expressamente conferido nas constituições estaduais; contentam-se outros com a outorga das imunidades que constem de legislação ordinária dos estados dispendo sobre organização dos municípios; outros, finalmente, exigem que lei federal conceda as garantias da inviolabilidade quanto aos votos, opiniões e palavras emitidos no exercício do mandato e quanto à imunidade processual. Os que recusam o reconhecimento das imunidades sustentam que elas somente poderiam prevalecer se expressamente constassem da Constituição Federal.

Começamos examinando os fundamentos da opinião mais radical em favor do reconhecimento das imunidades aos vereadores municipais, opinião vigorosamente defendida pelo min. Hahnemann Guimarães em notável voto, proferido no *habeas-corpus* nº 30. 256 em 20-4-1948, do Supremo Tribunal Federal (*Rev. For.*, vol 120, págs. 203 e segs.). Julga Hahnemann Guimarães que a extensão do privilégio constitucional aos que exerçam a vereação é exigida agora para garantia daquele *ius coeundi in curiam, faciendi etiam decreti et gerendi cetera quae iure permissa sunt* e vai buscar apoio no princípio municipal implantado na península com o domínio romano e expressamente consagrado nas Ordenações do Reino. Daí conclui que o privilégio constitucional do Art. 45 se estende aos vereadores, quer o reconheçam quer não O prevejam as constituições estaduais.

Nos Títulos LXVI e LXVII do Livro I das Ordenações Filipinas, repetindo-se, aliás, o disposto nas Ordenações anteriores, vinham reguladas as funções dos vereadores e o processo da eleição deles. Por força de alva-

rás, decretos e regimentos os vereadores tinham vitaliciedade e percebiam ordenados. Como se vê nas Anotações de Cândido Mendes de Almeida ao Código Filipino, ed. de 1870 pág. 144, “tanto a Cúria Romana como o Conselho ou Câmara Portuguesa tinham funções judiciárias e administrativas, bem que as segundas exercessem as judiciárias quando presididas pelo presidente, que na máxima parte era um juiz de fora”.

O desembargador Silva Lima, no acórdão (*Rev. For.* vol. 122, p. 257), do Tribunal de Justiça de S. Paulo, que proclamou a inconstitucionalidade da lei paulista nº 1 de 18-9-1947, concessiva de imunidades a vereadores, recordou bem ser na legislação portuguesa que se consagrava o princípio de que os vereadores não podiam ser presos nem suspensos sem ordem régia.

É preciso que se medite sobre a razão do invocado privilégio e que se tenha em mente o objetivo visado pela promulgação e manutenção das Ordenações Filipinas para que não se façam confusões acerca das inspirações dos juristas, que aconselharam e elaboraram a adoção do Direito Romano, em Portugal, nos séculos XV a XVII. Ao contrário do que muita gente supõe, a introdução das leis romanas no direito positivo da península foi a fórmula encontrada para o fortalecimento do Poder Real e para supressão de limitações que a esse Poder se faziam pelas normas do direito feudal e pelas regras do direito canônico. Este é o fundamentado parecer de Cândido Mendes de Almeida, no prefácio de sua citada obra, demonstrando que os juristas da Corte foram buscar no Direito Romano, da época de Justiniano, os princípios necessários para que se desse assento jurídico ao regime absolutista que tinha em Luiz XIV, na França, sua mais exata personificação.

Em face de tais considerações, forçoso é concluir que os privilégios outorgados aos vereadores das Câmaras Municipais portuguesas, aos Conselhos do Reino, não eram dados como condição de independência para o exercício de funções dos privilegiados e apenas como mais uma afirmação do poder absoluto do rei; não eram um direito, sim uma regalia, no sentido próprio do termo. Para tanto basta que se confrontem os privilégios dos vereadores com as imunidades reclamadas e obtidas pelos membros do Parlamento inglês e depois adotadas, geralmente, entre os povos mais cultos. Enquanto a prisão ou a suspensão dos vereadores ficava na dependência exclusivamente de licença régia, a prisão dos parlamentares não podia

ser executada ou determinada pelo Rei, sem licença da corporação a que pertenciam. Diante da Coroa, cuja vontade não encontrava limites, cessava qualquer favor, qualquer isenção, qualquer franquia do vereador; o parlamentar, porém, podia opor seu direito à pretensão da Coroa.

Proclamada a independência do Brasil, não herdamos nem conservamos as tradições regalistas de Portugal, no que se relaciona com a organização e as funções das Câmaras municipais. A Constituição do Império, de 1824, assim dispôs em seus arts. 167 e 168: Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas.”

“As Câmaras serão eletivas e compostas de número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior numero e votos será o presidente.”

Foi na carta de lei de 1º de outubro de 1828, decretada pela Assembleia Geral, que se disciplinou a eleição das Câmaras das cidades e das vilas e que se fizaram suas funções. Está no art. 24 desta lei a seguinte disposição: as Câmaras são corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma contenciosa. Pelo art. 90 da mesma lei, foram revogadas todas as leis alvarás, decretos e mais resoluções que davam às Câmaras outras atribuições ou lhes impunham obrigações diversas das declaradas no diploma legal que estava sendo sancionado.

Pouco tempo depois, no Ato Adicional, de 1834, criavam-se as Assembleias Legislativas das Províncias e entre as atribuições que lhes eram confiadas estavam as de legislar sobre a polícia e a economia municipal, precedendo propostas das Câmaras; sobre despesas municipais, impostos; sobre a contribuição pelos municípios; sobre a criação e supressão dos empregos municipais e estabelecimento de seus ordenados.

Quando, com a proclamação da República, foi assegurada a autonomia dos municípios em tudo o que fosse de seu peculiar interesse, princípio inscrito na Constituição de 1891, art. 68, não se podia admitir, como jamais foi pretendido durante o período de vigência daquela Constituição, que estivessem sendo restabelecidos privilégios e regalias extintos desde que o Brasil se emancipou de Portugal. Na estruturação da Federação, em Constituições posteriores, também não se cuidou de conceder aos membros das Câmaras municipais qualquer isenção que importe imunidade.

Podemos, portanto, concluir que não está no art. 45 da Constituição Federal de 1946 o fundamento das pretendidas imunidades para vereadores municipais.

Nem merece acolhida o argumento de que as imunidades estão necessariamente ligadas à função legislativa, pelo que sendo os vereadores legisladores devem gozar daquela garantia de independência. Primeiramente, para refutá-lo, poder-se-ia invocar a conhecida distinção que se faz entre lei material e lei formal e daí concluir que apenas fariam jus a imunidades aqueles que têm competência para elaboração de certa categoria de leis, das leis consideradas sob seu aspecto formal, não aqueles que têm função de legislar e que exercem a mesma mediante regulamentos, regimentos, deliberações e resoluções. Além disso, ao dispor sobre o município, como pessoa jurídica de direito público interno, a Constituição da República não traçou a órbita de competência obrigatoriamente atribuída aos vereadores. Assegura-se a autonomia dos municípios pela eleição do prefeito e dos vereadores, pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à decretação e arrecadação dos tributos que lhes competem, à aplicação das suas rendas e à organização dos serviços públicos locais.

Nada impede, pois, que na elaboração das leis orgânicas municipais, o Estado, sempre respeitada a autonomia dos municípios, amplie ou restrinja as matérias que devem ficar sujeitas a deliberação dos vereadores.

O importante, porém, a nosso ver, é que não temos que indagar se os membros de determinada corporação têm, ou não, funções legislativas para, no caso afirmativo, reconhecer que gozam de imunidades. O importante é saber se as funções legislativas são exercidas por um Poder, Poder este que tenha até capacidade constituinte, isto é, se revista daqueles atributos concebidos por Sieyès, originário, incondicionado, absoluto. Digamos mesmo que as imunidades não devem ser dadas por um Poder a outro Poder mas sim manifestadas, declaradas, proclamadas pelos membros do Poder que as consideram imprescindíveis para o exercício de suas funções. Tal não é, evidentemente, o caso das Câmaras Municipais, que nem sequer têm sua estruturação segundo leis próprias e antes se regem por leis votadas pelas Assembleias estaduais, respeitados os preceitos da Lei Magna da Federação.

Alegar-se-á, talvez, que os deputados das Assembleias Legislativas estaduais têm as mesmas imunidades dos Congressistas nacionais, sem, no entanto, o Poder que as reconheceu ter sido originário, incondicionado, absoluto. O certo é, porém, que foi o Poder constituinte federal, nas Constituições de 91, de 34 e de 46, que expressamente determinou que cada estado se deva reger pela Constituição que adotar e, em disposições transitórias, afirmou que a Assembleia Legislativa estadual tem função constituinte.

Não é necessário que analisemos a estruturação dos estados que a União compreende, que estudemos a partilha de competência legislativa entre a União e os estados para afirmar peremptoriamente que a federação organizada pela Constituição da República somente reconhece a existência de três Poderes, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário nos estados e até se obriga pelo remédio excepcional da intervenção, a garantir o livre exercício de qualquer deles. Do município não cogita a Constituição para criá-lo segundo a imagem e a semelhança dos estados, armado dos três Poderes da clássica divisão. Na Federação, cada estado é unitário, e sua divisão em municípios tem apenas o alcance de descentralização administrativa. Há uma Federação de Estados e não uma Federação de Municípios, tanto que é perfeitamente admissível a existência de um estado federado sem a divisão de seu território em circunscrições municipais, como está ocorrendo no estado da Guanabara.

Assim, examinada a questão, dispensável é que a encaremos sob o aspecto político para mostrar que, no exercício de suas funções, o vereador não tem que recear vexames e constrangimentos da parte do prefeito, autoridade meramente administrativa, que não dispõe do poder de polícia e cujos atos executivos se exercem em órbita restrita, sujeitos ao controle e à fiscalização não só da própria Câmara Municipal, como até de órgãos estaduais e federais.

Se não está na Constituição federal, nem mesmo implicitamente, a garantia de imunidades para vereadores municipais, não tem o legislador nacional ordinário competência para concedê-la. Não se trata apenas de simples preferência ou de apreciação de conveniência dentro do arbítrio do elaborador da lei. Trata-se, aqui, sim, de quebra do princípio da isonomia,

consagrado no § 1º, e de violação do princípio que proíbe se vede ao Poder Judiciário apreciar qualquer lesão de direito individual, consagrado no § 4º, ambos os parágrafos do art. 141 da Constituição Federal. Como se procurou demonstrar, nenhuma razão existe para que se crie uma exceção, para que a lei venha a estabelecer uma desigualdade, em favor de determinada classe ou categoria de cidadãos.

Os invocados princípios da Constituição Federal tem força obrigatória também para os legisladores estaduais, quer estejam, ou não, em função constituinte. Sendo assim, não é a ausência de proibição explícita na Constituição da República, apesar da douta opinião de Themístocles Cavalcanti (*ob. cit.* págs. 34 e segs.), que viria legitimar a outorga de imunidades a vereadores municipais nas Constituições ou nas leis ordinárias dos Estados.

Pelas palavras, votos e opiniões que o vereador emitir, no exercício de suas funções, vem sendo entendido que goza ele da imunidade constante do art. 142, n. III, do Código Penal, considerado, que deve ser, funcionário público. Nesse sentido é a decisão unânime do Tribunal de Justiça, de Alagoas, publicada em *Rev. For.*, vol. 181, pág. 398.

Também não constitui abuso de liberdade de imprensa (art. 15, letra *b*, da lei 2.083, de 12-11-1953), a publicação de debates das Câmaras Municipais, nos relatórios ou qualquer outro escrito impresso pelas mesmas, assim como (letra *c*, do citado artigo) o noticiário, a resenha ou a crônica dos debates de projetos nelas ocorridos.

O dispositivo do Código Penal, que corresponde a causa excludente de criminalidade, não abrange a calúnia, na conformidade de bem elaborado parecer do Procurador Geral, do estado da Paraíba, que pode ser lido á pág. 116, do vol. 153 da *Revista Forense*.

XIV. Considerações Finais

Alguns problemas sobre a questão das imunidades parlamentares ainda podem ser suscitados. Um deles é o relativo a poder, ou não, o parla-

mentar fazer renúncia da condição de independência que lhe é outorgada e, desde logo, independentemente de pronunciamento da Câmara a que pertence, submeter-se ao processo ou sujeitar-se à prisão.

Pode haver renúncia das imunidades?

A renúncia das imunidades era expressamente autorizada pela Constituição de 1891, segundo a qual se permitia que o Congressista, preso em flagrante por crime inafiançável, optasse pelo prosseguimento do processo e, conseqüentemente, pelo julgamento imediato, em vez de aguardar que sua Câmara apreciasse a acusação e viesse a dar ou a negar a licença para o curso normal de ação penal.

Talvez sob a influência da permissão constitucional, o Supremo Tribunal Federal, contra os votos de Manoel Murтинho, João Pedro e Alberto Tôrres, no caso do Senador Lauro Sodré (que se deixou prender por ocasião da revolta da Escola Militar, a propósito da vacina obrigatória) considerou que se tornara legítima a prisão, porque a ela não se opôs o Congressista que, acudindo a um chamado, se apresentou ao Quartel General (*Revista Forense*, vol. III, pág. 357). O relator do acórdão invocou o precedente do Senador Joaquim Murтинho que, tendo dispensado a licença do Senado, submeteu-se logo ao julgamento do Supremo Tribunal Federal e obteve imediata impronúncia.

A boa doutrina sempre foi a de que, exatamente porque não se trata de privilégio pessoal, 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 relevo porque já na Constituição de 1934, como na Constituição vigente de 1946, não se confere ao congressista o direito de renunciar imunidades, sejam as de ordem material sejam as de ordem formal. Bem lembrado foi por Danton Jobim (Conferência no Instituto dos Advogados, em 25-5-1950), 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”, nº 26.178 – *Revista Forense*, vol. 72, pág. 407), trazendo para maior prestígio da tese a palavra de Anschuetz, comentador da Constituição de Weimar, assevera: ninguém renuncia senão a aquilo 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.

Apesar de vitoriosa na doutrina a tese da irrenunciabilidade das imunidades parlamentares, algumas Constituições estaduais, como a de Minas Gerais (art. 17, § 29), de Santa Catarina (art. 10, § 29), e do Rio Grande do Norte (art. 13, § 2º), ainda permitem que o deputado se manifeste pelo julgamento imediato, prescindindo-se assim, da licença da Assembleia Legislativa para processo e até mesmo prisão de qualquer de seus membros.

Perda de imunidades em consequência de incorporação às Forças Armadas

Dispõe o art. 46 da Constituição Federal que os deputados e Senadores, quer civis, quer militares, não poderão ser incorporados às Forças Armadas senão em tempo de guerra e mediante licença de sua Câmara, ficando então sujeitos à legislação militar.

Pergunta-se: incorporado o Congressista às Forças Armadas, segundo o disposto no citado art. 46, perde ele as imunidades parlamentares? Para ser preso, ou processado, para sofrer até mesmo penas disciplinares, seria necessária autorização prévia da Câmara a que pertence?

Entende Carlos Maximiliano que, continuando o militar congressista, não se prescinde da licença da Câmara competente, para processo e para prisão ainda que de caráter disciplinar. Embora na fileira, em plena guerra, não pode o oficial ser processado, em consequência até mesmo de faltas militares, sem licença do ramo do Congresso a que pertence. Da opinião do eminente constitucionalista diverge Alcino Pinto Falcão (*Constituição anotada* – Arts 1º a 18 – pág. 138). Parece certo, que se a Câmara a que pertence o Congressista autoriza a incorporação dele às Forças Armadas e, assim incorporado, fica ele sujeito à legislação militar, não há mais que cogitar da necessidade de licença para a instauração de processo ou para a execução de prisão, prisão e processo que forem legitimados pela legislação especial a que, desde quando incorporado, está submetido. Enquanto, pois, durar a incorporação, dispensável é a licença da Câmara para qualquer procedimento coercitivo do congressista, que seja fundado na legislação militar. Se, porém, a prisão e o processo criminal não estiverem fundados na legislação militar, claro é que se torna indispensável a prévia

licença da Câmara de que é membro o congressista incorporado às Forças Armadas, porquanto somente se deve entender como suspensas as imunidades até onde estiverem elas em conflito com as disposições legais que passaram a disciplinar as atividades autorizadas.

Extensão das imunidades parlamentares a fatos anteriores à diplomação do congressista

O fato em virtude do qual deva ser reclamado o processo criminal ou a prisão do congressista pode ser anterior à expedição do diploma que tornou o cidadão membro do Congresso Nacional. Essa circunstância não altera em nada a situação para os efeitos de não se poder instaurar a ação criminal, de não se poder prosseguir na ação criminal, de não se poder efetuar a prisão do acusado ou de não se poder manter o acusado preso sem a devida autorização da Câmara para a qual foi eleito, segundo o diploma que haja sido expedido. Convém, no entanto, que se faça um esclarecimento. Os direitos políticos se suspendem em virtude de condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos (art. 135, § 1º, item II, da Constituição Federal; não podem alistar-se eleitores os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos (art. 132, item III, da Constituição Federal); são inelegíveis os inalistáveis (art. 138 da Constituição Federal); se, ao tempo da eleição, o candidato estava com seus direitos políticos suspensos ou se, depois da eleição mas antes da diplomação, estava o eleito com seus direitos políticos suspensos em razão dos efeitos da condenação criminal, então não há que ser reclamada a licença do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados para a execução da prisão. Está bem visto, portanto, que a condenação anterior à diplomação não poderá ter a consequência da prisão do congressista, assim como o processo em que ela haja sido proferida não poderá ter seguimento, sem licença da Câmara competente quando, ao tempo da expedição do diploma, aquela condenação ainda não tiver transitado em julgado, ainda for recorrível, ainda não estiver findo o processo.

As imunidades prevalecem desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte. Abre-se, na vida do Congresso, um período durante o qual não se permite a prisão ou o processo criminal sem prévia licença da Câmara de que é membro. Finda a legislatura, cessam imediatamente as imunidades uma vez terminado o mandato cuja exis-

tência é a única razão pela qual são elas concedidas. Assim sendo, a prisão legalmente decretada, que não se efetivou por falta da autorização da Câmara competente, poderá ser imediatamente executada; o processo que, por falta de tal licença, não se instaurou ou não teve seguimento, poderá ser logo instaurado ou seguir seus trâmites normais.

Há de ser sempre entendido que a recusa da licença para a prisão ou para o processo criminal não importa julgamento do mérito da causa. Por isso mesmo o Poder Judiciário, mediante qualquer de seus órgãos, não está obrigado a paralisar sua ação em razão da deliberação tomada por qualquer das Casas do Congresso Nacional, deliberação que somente prevalece enquanto o acusado estiver exercendo o mandato, for membro componente de qualquer delas. Cessado o mandato, por haver chegado a seu término, em virtude de renúncia ou por haver sido perdido, o Poder Judiciário, desembaraçadamente, está em condições de agir contra o ex-congressista, preservada sempre a inviolabilidade que o art. 44 da Constituição assegura, quanto a opiniões, palavras e votos.

É possível que o lapso de tempo decorrido entre a data do fato, ou entre a data do último termo processual e a data do reinício da atividade judiciária, seja suficiente para que se complete prazo capaz de produzir, por meio de prescrição, a extinção da punibilidade. Está aí efeito, que o legislador não previu, da concessão de imunidades parlamentares. Enquanto lei ordinária, não determinar que a recusa de licença para a prisão ou para o processo criminal importa suspensão do curso do prazo de prescrição, frequentemente ocorrerá extinção de ação penal em virtude de haver decorrido, durante o exercício do mandato, tempo suficiente para completar-se aquele prazo.

Observações sobre a prática do instituto das Imunidades Parlamentares.

A aplicação dos princípios que informam o Instituto das Imunidades Parlamentares se tem feito com restrições algumas vezes e outras vezes com ampliações, que não se ajustam, umas e outras, à melhor interpretação dos dispositivos constitucionais.

Seria demorado o estudo das causas do desajustamento observado, desajustamento que muitas vezes se explica pela preponderante influência de fatores políticos na vida pública do país.

São notórias as contradições nas deliberações do Poder Legislativo, nas decisões do Poder Judiciário, no comportamento do Poder Executivo.

Em 1914, durante estado de sítio, Rui Barbosa obteve do Supremo Tribunal Federal, contra o voto apenas, quanto ao mérito, do Ministro Godofredo Cunha, “habeas-corpus” “para publicar seus discursos proferidos no Senado, pela imprensa, onde, como e quando lhe convier” (*Revista Forense*, vol. 22, pág. 302). Já em 1922, o Supremo Tribunal Federal negou, contra o voto do Ministro Hermenegildo de Barros, *habeas-corpus* impetrado pelo deputado federal Bittencourt Silva, porque: “não constitui constrangimento ilegal o ato do Poder Executivo vedando que o deputado federal publique livremente seus discursos, em qualquer jornal, na vigência do estado de sítio, quando subversivos à ordem e segurança públicas, a juízo de autoridade competente” (*Revista Forense*, vol. 42, pág. 117).

Fora do estado de sítio, é assegurada a publicação fiel, pela imprensa, dos debates das Assembleias Legislativas, do noticiário, da crônica, da resenha de projetos nessas Assembleias apresentados e discutidos, sem que tal publicação constitua qualquer das figuras de crime definidas na lei que regula a liberdade de manifestação do pensamento (art. 15, letras “b” e “c”, da lei nº 2.083, de 12-11-1953). No entanto, a divulgação do mesmo assunto, por meio de rádio ou de estações de televisão, continua até hoje sendo objeto de restrições da parte dos agentes do Poder Executivo, restrições, aliás, que não encontram apoio em qualquer dispositivo legal mas são admitidas em razão do caráter precário das concessões de canais.

Entendia Aurelino Leal, em 1925, que as imunidades estabelecidas na Constituição de 1891 não isentavam o congressista do serviço do júri e da obrigação de depor (*Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, pág. 304). Apesar de tão autorizado parecer, decisão do Superior Tribunal do Rio Grande do Sul reconheceu que deputado estadual gaúcho estava isento de prestar serviço como jurado (*Nota à página 319, de Comentários à Constituição Brasileira*, edição de 1923, de Carlos Maximiliano).

Hoje, pelo parágrafo único do art. 436, do Código de Processo Penal, estão isentos do serviço do júri os membros do Parlamento Nacional e os membros das Assembleias Legislativas dos estados.

Não previa o Código do Processo Penal a situação do congressista arrolado como testemunha. A lei nº 1.907, de 17 de julho de 1953, deu nova redação ao art. 221 daquele Código para determinar que a inquirição do congressista, como testemunha, será feita em local, dia e hora previamente ajustados entre ele e o juiz.

.....

Sobre o autor¹

Pedro Aleixo nasceu em Mariana (MG), em 1901.

Advogado, formou-se pela Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, em 1922. Nesse mesmo ano, apoiou a candidatura presidencial de Nilo Peçanha, lançada pela Reação Republicana, sendo derrotada por Artur Bernardes. Em 1927, elegeu-se conselheiro municipal (cargo correspondente ao de vereador) em Belo Horizonte. Ainda em 1927, participou da fundação de *O Estado de Minas*, jornal do qual foi diretor nos anos seguintes.

Em 1930, foi partidário da Aliança Liberal, que lançou a chapa Getúlio Vargas-João Pessoa à presidência da República. Em seguida, deu apoio ativo ao movimento armado que afastou Washington Luís da presidência e levou Vargas ao poder. Foi um dos fundadores da Legião Liberal Mineira, versão estadual da Legião de Outubro, organização de vida efêmera criada com o objetivo de dar sustentação ao novo regime e solapar as tradicionais bases políticas do Partido Republicano Mineiro (PRM), liderado por Artur Bernardes.

Em 1933, elegeu-se deputado federal constituinte por Minas Gerais na legenda do Partido Progressista, agremiação que naquele momento buscava unificar as forças políticas favoráveis a Vargas no estado. Em outubro do ano seguinte, obteve novo mandato na Câmara Federal. A partir de maio de 1935, passou a exercer a função de líder da maioria governista na Câmara. Apoiou, no ano seguinte, a suspensão das imunidades e a prisão de parlamentares acusados de envolvimento com o levante armado deflagrado por forças de esquerda, em novembro de 1935. Em maio de 1937, foi eleito presidente da Câmara Federal, derrotando, com o apoio do governo, a candidatura do líder mineiro Antônio Carlos. Em novembro

1 Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

seguinte, colocou-se contrário à implantação da ditadura do Estado Novo, que fechou todas as casas legislativas do país.

Negou-se a aceitar cargos públicos durante a vigência do regime ditatorial. Recusou, inclusive, o convite do interventor mineiro Benedito Valadares para que assumisse a prefeitura de Belo Horizonte. Em agosto de 1943, participou da delegação mineira ao Congresso Jurídico Nacional, realizado na capital federal. Retirou-se do congresso, junto com outros delegados, ao ver rejeitada a proposta de se discutir a questão da redemocratização do país. O banquete oferecido em sua homenagem, logo após esse episódio, transformou-se em uma das primeiras manifestações públicas de oposição ao regime. Foi um dos signatários do Manifesto dos Mineiros, documento no qual vários expoentes da elite de Minas Gerais exigia a volta do país ao regime democrático. Por conta disso, foi afastado, em represália, de seu cargo de diretor do Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais.

Em 1945, foi um dos articuladores da candidatura presidencial do brigadeiro Eduardo Gomes, lançado pela recém-criada União Democrática Nacional (UDN), partido do qual Aleixo foi um dos fundadores e presidente de sua seção mineira. Em 1947, foi eleito deputado estadual em Minas Gerais. Logo em seguida, foi nomeado secretário estadual de Interior e Justiça, no governo de Milton Campos. Exerceu esse cargo até 1950. Em 1958, voltou à Câmara Federal, destacando-se na oposição ao governo de Juscelino Kubitschek. Reeleito em 1962, promoveu também acirrada campanha contra o governo de João Goulart. Teve destacada participação nas articulações que levaram ao golpe militar de 1964. Tornou-se então, importante líder governista no Congresso.

Com a extinção dos antigos partidos, filiou-se à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de sustentação do regime militar. Ministro da Educação entre janeiro e julho de 1966, foi eleito, pelo Congresso, vice-presidente da República na chapa do general Costa e Silva. Quando Costa e Silva se afastou da presidência por motivos de saúde em 1969, porém, Pedro Aleixo teve a sua posse vetada pelo alto comando militar, que decidiu que o governo passaria ao controle de uma junta militar provisória. Em janeiro do ano seguinte, desligou-se da Arena, passando, a seguir, a organizar, sem sucesso, o Partido Democrático Republicano.

Morreu em Belo Horizonte, 1975.

Secretaria de Editoração
e Publicações



Base da democracia brasileira, o princípio da tripartição dos poderes está expresso no art. 2º da Constituição Federal e visa, primordialmente, garantir o funcionamento independente e harmônico dos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, para o ideal funcionamento da República. Nesse sentido, para preservar essa independência, existem formas de proteção para cada um deles de uma interferência que poderia impedir sua liberdade de exercício. No caso do Poder Legislativo, uma das mais conhecidas e polêmicas formas de proteção é a imunidade parlamentar. Tal instituto objetiva permitir ao parlamentar que exerça livremente suas funções, garantindo que não seja responsabilizado civil e penalmente por certos atos.

As imunidades parlamentares são, portanto, prerrogativas imperiosas outorgadas pela Constituição Federal aos membros do Parlamento, para que estes possam representar com isenção e liberdade a vontade soberana do povo.



Baixe gratuitamente
este livro em seu celular