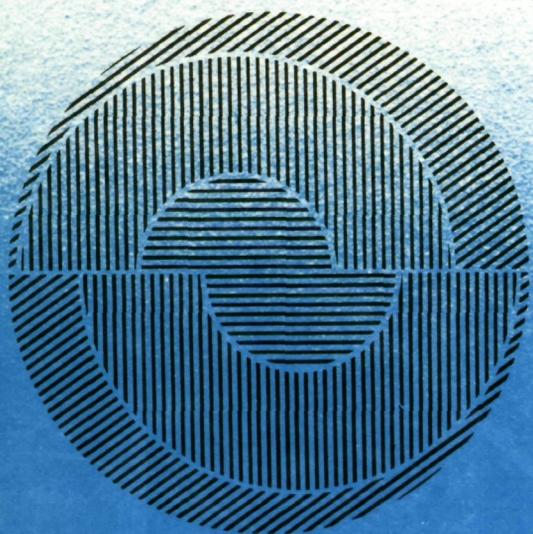


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1986

ANO 23 • NÚMERO 92

# Imunidades parlamentares dos Vereadores

ZENO VELOSO

Professor de Direito Civil do Centro  
de Estudos Superiores do Estado do  
Pará (Cesep) e da Universidade Fe-  
deral do Pará

## I. *Imunidades Parlamentares: generalidades, conceito, espécies*

Etimologicamente, imunidade vem do latim *immunitas*, vocábulo que significa privilégio, isenção, prerrogativa.

A imunidade parlamentar, de antiqüíssima origem anglo-saxônica, representa uma vigorosa conquista democrática, uma constante, um ponto comum do direito constitucional de todos os povos.

Nasceu a imunidade das práticas e dos costumes, incluindo-se fragmentariamente no direito constitucional inglês como resultado dos conflitos entre a Coroa e a Câmara dos Comuns, tendo o instituto, após secular sedimentação, firmando-se no *Bill of Rights*, de 13 de fevereiro de 1689, cujo § 9º declarou: "Que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos a acusação ou a apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio Parlamento." O princípio

passou depois para as Constituições escritas do século XVIII, como a dos Estados Unidos da América, de 1787 (art. 1º, seção 6.1) e a da França, de 1791 (seção V.7). Nos séculos XIX e XX, a regra é acolhida expressamente, embora com variações, em todas as Constituições editadas.

As imunidades parlamentares representam uma garantia do Poder Legislativo. Traduzem uma exceção ditada constitucionalmente ao direito comum, porque, nas suas duas formas clássicas, irresponsabilizam os representantes do povo, no exercício de suas funções, por suas opiniões, palavras e votos, e impedem que eles sejam presos ou processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

Em nosso direito, a imunidade parlamentar é um tradicional instituto, consagrado há muito mais de um século, desde a Constituição do Império (arts. 26 e 27), passando por todas as Constituições Republicanas: de 1891 (arts. 19 e 20), de 1934 (arts. 31 e 32), 1937 (arts. 42 e 43), 1946 (arts. 44 e 45), 1967 (art. 34).

Doutrinariamente, a imunidade se divide em duas espécies: a primeira, conhecida como *imunidade material*, e a segunda como *imunidade formal* ou *processual*. Falaremos, adiante, de cada uma das espécies.

## II. *Imunidade material*

A imunidade material, *freedom of speech* do direito inglês, é a *inviolabilidade*, que a doutrina francesa denomina "irresponsabilidade", e a alemã chama "indenidade". Acobertado pela inviolabilidade, o Parlamentar não pode ser alcançado, não pode ser processado, não pode ser perseguido, nem molestado, no exercício do seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos. Inexiste crime neste caso, o que vale dizer: as opiniões, palavras e votos perdem qualificação penal quando proferidos por Parlamentar no exercício de mandato legislativo.

A luz do direito comparado, podemos afirmar que a maioria dos países reconhece a *irresponsabilidade absoluta*, tanto civil quanto criminal, pelas opiniões, palavras e votos que o Parlamentar proferir no exercício do mandato. Assim é, por exemplo, no Japão, na Argentina, na Espanha, na Itália e na França. Outros, porém, contemplam a *irresponsabilidade relativa*, opondo restrições à inviolabilidade, excluindo-a em determinados casos. A Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, art. 1º, Seção VI, dispõe que os Senadores e os Representantes gozarão do privilégio de não poder, em caso algum, ser presos enquanto se acharem presentes à sessão de sua respectiva Câmara, nem durante o tempo que

gastarem para ir a ela ou dela voltarem, salvo por traição, felonias e violação da paz pública (breach of peace). A Constituição da República Federal da Alemanha, de 1949, art. 46, I, confere também a prerrogativa da inviolabilidade aos membros do *Bundestag*, exceto nos casos de ofensas difamatórias (dies gilt nicht fuer verleumderische Beleidigungen). No Brasil, a imunidade material não é irrestrita, mas limitada. Nossa Constituição, art. 32, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, proclama: "Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra."

Antes de 1969, restrições e limitações à inviolabilidade, em toda a história do direito constitucional legislado no Brasil, só tivemos em 1937, com a Carta de 10 de novembro daquele ano, inspirada na Polonesa de 1935, do Marechal Pilsudski, e por isso mesmo tristemente famosa como "A polaquinha". Pela Constituição de 1937, sob cuja égide, por sinal, o Poder Legislativo jamais se reuniu, o Parlamentar não ficava imune da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime (art. 43, *caput*).

Após a Revolução de 1964, o Congresso, embora não investido de poder constituinte, votou a Constituição de 24 de janeiro de 1967, com vigência a partir de 25 de março de 1967, que, repetindo a mesma redação do art. 44 da Constituição de 1946, prescreveu, no art. 34: "Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos." Como se vê, pelo texto original da Carta de 1967, a inviolabilidade era ampla e absoluta. Logo depois, todavia, em decorrência de grave crise político-militar, e profundas divergências entre o Congresso Nacional e a Presidência da República, justamente por um problema relacionado com as imunidades parlamentares, foi editado o AI-5 e inúmeros outros atos de exceção; ficou em recesso o Congresso e, ante o impedimento do presidente Costa e Silva, os Ministros Militares, que haviam assumido a Presidência da República, promulgaram a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, alterando profundamente a Carta de 67, cujo art. 34 passou a ser o art. 32, com a seguinte redação: "Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional." Mantida, embora, a imunidade material, ela já não era mais absoluta, pois os Parlamentares não estavam excluídos da criminalidade, nos casos apontados. Abriram-se, então, várias brechas à inviolabilidade, quando se tratasse de crime contra a honra e os atentatórios à segurança nacional, estes últimos de conteúdo elástico, conceito prenhe de

subjetivismo, tipificação fluida e insegura, o que gerou incertezas e limitações na atividade parlamentar. Tal situação perdurou por quase dez anos, até que, em 1978, quando já sopravam os primeiros ventos da redemocratização do País, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1979, revogando-se os Atos Institucionais, e dando ao art. 32 da Constituição a redação seguinte: "Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional." A Emenda nº 11 ficou a meio caminho do texto original da Carta de 67 e do estatuído na Emenda nº 1, porque restaurou a inviolabilidade no que se refere aos crimes contra a honra, mas manteve como exceção à regra os crimes contra a segurança nacional. Por último, através da Mensagem Presidencial nº 189/82, o Executivo remeteu ao Congresso o Projeto que redundou na Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, dando a atual redação ao art. 32 de nossa Carta Magna: "Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra." Este o estágio da matéria, entre nós, sendo patente, na Emenda nº 22, a influência da Constituição alemã, de 1949, que mais propriamente deve ser chamada Lei Fundamental de Bonn.

Regra geral, pois, o Deputado ou Senador é livre para falar, votar, emitir conceitos, pareceres e opiniões, no exercício de seu mandato. A não ser que se trate de caso tipificado no Código Penal como injúria, difamação ou calúnia (crimes contra a honra), o Parlamentar é excluído da ação, a hipótese criminal não se configura, por força daquele dispositivo constitucional material (art. 32). O saudoso mestre PONTES DE MIRANDA, enfocando a inviolabilidade, disserta: "Se não se abre o processo é porque todo processo supõe regra de direito material que incida e se tenha de aplicar e, na espécie, não há exatamente regra de direito material. A lei material exclui o crime mesmo" (1). Em obra mais recente, o egrégio juriconsulto ensina: "a opinião do Deputado ou Senador é livre, os chamados crimes de opinião não o alcançam, as regras de direito penal e de outras leis, sobre a manifestação do pensamento, até a Tribuna não chegam" (2).

A imunidade material, também chamada inviolabilidade, consiste na irresponsabilidade civil e criminal do Parlamentar. É uma garantia que se lhe defere, uma prerrogativa que o protege, menos a ele, individual e pessoalmente, mas ao próprio Poder que ele

(1) PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*, v. II, p. 29.

(2) PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967* — Com a Emenda n.º 1, de 1969, 2ª ed., t. III, p. 5.

integra, para que o Legislativo cumpra e possa cumprir, sem pelas e entaves, o seu relevante papel, histórico e constitucional, de intérprete fiel, indormido e corajoso das mais justas aspirações e dos mais lídimos anseios e interesses do povo. RUI BARBOSA observou, com a acuidade que lhe era peculiar, que as imunidades parlamentares não são privilégio dos membros do Congresso, esclarecendo: "Privilégio constituem elas, sim, mas da Câmara, do Senado, do Congresso, da nação, cujas vontades ele exprime no exercício do Poder Legislativo, e não poderia exprimir com a sobrançeria precisa sem esse escudo para a consciência dos seus membros" (3). Entretanto, aponta RAUL MACHADO HORTA (4), é muito freqüente a associação entre imunidades e privilégios. Por entenderem-na um privilégio, que devia por todas as razões ser afastado, a imunidade parlamentar foi estigmatizada pelos constitucionalistas JOÃO BARBALHO (5), AURELINO LEAL (6) e AMARO CAVALCANTI (7). Não têm razão, porém. A imunidade constitui uma prerrogativa e não um privilégio. E, se consagra exceção ao direito comum, não visa a favorecer o indivíduo, mas o órgão; não quebra o princípio da isonomia, porque o que pretende amparar, proteger e beneficiar é a instituição. Na frase expressiva de EISMEIN, por todos repetida, a imunidade é "um axioma do governo representativo" (8). O velho PIMENTA BUENO, entre nós, sempre atual nos seus conceitos, já fizera sentir que: "A inviolabilidade dos representantes da nação quanto às opiniões que proferirem no exercício de suas funções é um atributo, uma condição essencial e inseparável da existência das Assembléias Legislativas; é o princípio de alto interesse público que anima a liberdade das discussões, o dogma constitucional, a soberania da nação no exercício do Poder Legislativo" (9). Este é o ponto! O destinatário imediato da imunidade não é o Parlamentar, mas a Câmara, e, por extensão, o povo, que fala pela voz de seus representantes.

A imunidade parlamentar é um verdadeiro estelo do regime democrático. Não representa um privilégio pessoal, insistimos, mas

---

(3) RUI BARBOSA. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, colligidos e ordenados por Homero Pires, v. II, p. 41.

(4) RAUL MACHADO HORTA. "Imunidades Parlamentares" na *Revista de Informação Legislativa*, n.os 15/16, p. 44.

(5) JOAO BARBALHO. *Constituição Federal Brasileira — Comentários*, 2ª ed., p. 93.

(6) AURELINO LEAL. *Teoria e Prática da Constituição Federal*, p. 285.

(7) AMARO CAVALCANTI. *O Regime Federativo e a República Brasileira*, p. 357.

(8) EISMEIN. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, 8ª ed., v. II, p. 419.

(9) PIMENTA BUENO. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, ed. do Ministério da Justiça, n.º 144, p. 117.

garantia do próprio Poder Legislativo. E não é por acaso, ensina o eminente PAULO BROSSARD, "que as poucas nações que desconhecem a imunidade material ou irresponsabilidade legal são dominadas pela chamada "ditadura do proletariado", apontando o autor <sup>(10)</sup>, que ignoram a imunidade de direito material e consagram apenas a imunidade processual a Rússia (art. 52 da Constituição de 1936), a Albânia (art. 49 da Constituição de 1946), a Hungria (art. 11, II, da Constituição de 1949), a Romênia (art. 59 da Constituição de 1948), a Polónia (art. 16 da Constituição de 1952), a Coreia (art. 44 da Constituição de 1948), a Mongólia (art. 32 da Constituição revista em 1952), a China comunista (art. 37 da Constituição de 1954).

A professora ROSAH RUSSOMANO <sup>(11)</sup> expõe que "a imunidade de direito constitucional material enlaça todos os atos peculiares à função legislativa, desde que praticados no exercício da mesma". E praticamente todos os autores, nacionais e estrangeiros, falando de suas características, apontam que a inviolabilidade é ampla, plena, permanente (perpétua) e absoluta. Em razão da inviolabilidade, fica obstada e excluída, absoluta, total e permanentemente, qualquer ação repressiva com base em discursos, opiniões, conceitos, pareceres, votos e palavras proferidas no exercício e por motivo do exercício do mandato, por um Parlamentar. Palavras que, se fossem proferidas por outro, não protegido pela garantia, exporiam o seu titular a uma ação penal ou à responsabilidade civil, ressalta JULIEN LEFERRIÈRE <sup>(12)</sup>. Essas asserções, em nosso caso, só podem ser feitas corretamente tendo-se presente o art. 32 da CF e a exceção que ele consagra, no que tange aos crimes contra a honra.

Não é só o discurso, feito da Tribuna, que está abrangido pela imunidade. Também os pareceres e votos nas Comissões, entrevistas dadas a jornais, rádios, televisões, e, enfim, toda a opinião que se relacione com o exercício do mandato, todo o ato que nele esteja explícito ou implícito. Aliás, é menos da Tribuna e mais pelas páginas da imprensa livre que o Parlamentar moderno exerce verdadeiramente o seu mandato.

Não se olvide, entretanto, que a inviolabilidade não afasta e não elide a ação interna e disciplinar da própria Câmara, que pode e deve intervir para colir abusos, reprimir excessos, mandando riscar dos Anais, por exemplo, um termo anti-regimental empregado, aplicando a pena de censura ao Parlamentar que se utilizar, nos

---

(10) PAULO BROSSARD. "Imunidades Parlamentares", na *Revista de Informação Legislativa*, n.º 63, p. 16.

(11) ROSAH RUSSOMANO. "Imunidades Parlamentares", na *Revista de Informação Legislativa*, n.º 81, p. 244.

(12) JULIEN LEFERRIÈRE. *Manuel de Droit Constitutionnel*, p. 707.

discursos e pareceres, de expressões desairosas a membros do Poder Legislativo ou às autoridades constituídas dos demais Poderes da República, evitando que sejam publicados pronunciamentos ofensivos, como pode até a Câmara, se se considerar ultrajada e ofendida, defender-se através do ataque ao mandato do seu membro, se configurado o grave atentado ao decoro parlamentar. Mas a qualquer outra pessoa ou entidade, pública ou privada, impede-se qualquer ação. Porque o crime inexistente, tendo sido material e expressamente excluído, a não ser que se trate de difamação, injúria ou calúnia.

Se os Deputados e Senadores são, conforme o art. 32 de nossa Constituição, invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, exceto tratando-se de crime contra a honra, estão eles protegidos pela imunidade material, sendo criminalmente irresponsáveis e, em conseqüência, impuníveis. Aliás, é curial: se não há crime, não pode haver processo. Na história recente do Pará tivemos um caso interessante e que elucida bem esta questão. Um Deputado estadual, de sua Tribuna, no exercício de seu mandato, fez pesadas acusações ao Governador, dizendo ter sido ele mandante de um crime de homicídio. O Governador oficiou ao Tribunal de Justiça do Estado, visando a processar criminalmente o Deputado. O Tribunal solicitou da Assembléia Legislativa a prévia licença para o processo, tendo o Parlamento estadual denegado o pedido. *Data venia*, houve no episódio alguns equívocos. Tratava-se de *inviolabilidade*, indenidade, imunidade material, e não da simples imunidade processual. Estava, então, em vigor o art. 32 da Constituição federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978. A única exceção prevista, à época, para a imunidade material, referia-se ao caso de crime contra a segurança nacional. Aquele Deputado, no caso, jamais poderia ser processado, pois tinha liberdade de palavra, e, no exercício do mandato, não responderia por suas opiniões. Ao Tribunal caberia, a nosso ver, indeferir liminarmente o pedido, por incabível, mandando simplesmente arquivá-lo. A Assembléia, por sua vez, não poderia ter sequer recebido a solicitação para o processo. Muito menos poderia tê-la negado, pela simples razão de que não poderia tê-la concedido. A imunidade material — salvo nos casos excepcionais — é tão ampla, plena e absoluta, que dela o Parlamentar não pode dispor. Muito menos pode a Casa legislativa abrir mão da prerrogativa, que nem exatamente dela mesma é, mas do povo. Tratando-se de inviolabilidade, reiteramos, o Parlamentar não pode ser processado. De modo algum! É irresponsável criminalmente, impunível. Nem com licença da respectiva Câmara. Até porque seria uma tautologia, uma absurdez jurídica maior da conta falar-se de tal licença, que, de jeito algum, poderia a Câmara conceder. Tratando-se de inviolabilidade, o que se consagra é a irresponsabilidade pessoal do Parlamentar,

o que se persegue é a sua liberdade de palavra, de expressão, a sua independência no exercício do mandato. E o mandatário do povo não responde perante qualquer Tribunal, a não ser o Tribunal de sua consciência e o próprio Parlamento que ele integra. Esses conceitos todos os juristas externam. E eles já estavam gravados, praticamente com essas palavras, no *Bill of Rights*, há quase trezentos anos.

### III. *Imunidade formal*

A imunidade formal ou processual, *freedom from arrest* dos ingleses, ampara e protege o Parlamentar contra o processo criminal em geral, impedindo que ele seja preso, ou processado sem prévia licença de sua Câmara. Não se trata, evidentemente, da hipótese de opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato, pois seria o caso da inviolabilidade, relacionada esta com *atos funcionais*, e para os quais se exclui a qualificação criminal, vedada a ação penal, salvo crime contra a honra, conforme vimos acima.

A imunidade formal é uma prerrogativa do Parlamentar por atos praticados *fora* do exercício do mandato. E, ao contrário da inviolabilidade, que é absoluta, ampla, permanente e não pode ser suspensa, admite-se que ela seja levantada pelo Parlamento, e o Deputado ou Senador processado criminalmente, se a respectiva Câmara der licença para tal. A inviolabilidade, não sendo delito contra a honra, exclui o crime, inadmite o processo. A imunidade formal não exclui o crime, apenas obsta, paralisa, suspende o processo. A inviolabilidade é imunidade de fundo, perpétua. Consagra — salvo aquela exceção por tantas vezes apontada aqui, dos crimes contra a honra — a irresponsabilidade total, indenidade absoluta. Nem quando o Parlamentar deixar de sê-lo poderá ser acionado no foro civil ou criminal por suas opiniões proferidas durante o exercício do mandato, pois não houvera crime àquela época e não poderia existir processo depois, sentencia ROSAH RUSSOMANO (13). Outro é o mecanismo da imunidade formal. ALCINO PINTO FALCÃO, em excelente e clássica monografia sobre o assunto (14), expõe que ela atua apenas dilatoriamente sobre o curso da ação penal. Se a Câmara nega a licença, o processo não prossegue apenas *enquanto* durar o mandato do Parlamentar. Fica suspensa a ação criminal até o termo da função eletiva. Extinto o mandato, e não renovado, o ex-Parlamentar responderá pelo ato praticado e poderá ser punido.

(13) ROSAH RUSSOMANO. *Anatomia da Constituição*, p. 61.

(14) ALCINO PINTO FALCÃO. *Da Imunidade Parlamentar*, p. 13.

Tratando-se de imunidade formal, ela é só quanto à prisão, dilucida PONTES DE MIRANDA, que prossegue:

“Daí resulta que só prevalece *durante a investidura*. Se houve o crime, regido pela lei material, só se impede a prisão. Se o acusado deixa de ser Deputado ou Senador (e não se elege Senador ou Deputado), extinta está a função e, pois, a improcessabilidade. O juiz, diante da cessação da imunidade, leva adiante o processo, como se apenas dele houvesse esquecido. O crime continuou deserto; só o processo dormiu” (15).

No direito brasileiro, para falar apenas de um passado mais recente, a imunidade formal foi regulada na Constituição de 1946, cujo art. 45 estabelecia:

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

A Constituição de 1967 tratou da mesma forma o assunto, no art. 32, § 1º. Nota-se, à simples leitura do dispositivo, que a imunidade formal impedia que os Parlamentares pudessem ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, e que fossem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. A prévia licença, é claro, era exigida para o caso de o Parlamentar praticar uma infração penal *estranha* ao exercício do mandato. Já foi dito, e repetimos que, tratando-se de opiniões, palavras, votos, no exercício e em função do exercício do mandato, o Deputado ou Senador está resguardado pela outra espécie de imunidade, a material, deixando a sua conduta de ser tipificada como crime, não podendo ele ser processado.

Quebrando uma tradição que vinha desde a Constituição do Império, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, eliminou a imunidade processual, não exigindo mais que a Câmara se manifestasse previamente. Apenas manteve o impedimento da prisão do Parlamentar, “salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública”, limitando embora a eficácia temporal e espacial desta franquia, decotando a sua extensão, ao dispor que não poderiam os Deputados e Senadores ser presos apenas “durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem” (E.C. nº 1/69, art. 32, § 1º). Copiou-se o modelo norte-americano, dizendo a Constituição dos Estados Unidos, art. 1º, secção VI, I,

(15) PONTES DE MIRANDA. Ob. e t. cit., p. 19.

que os Senadores e os Representantes "Terão o privilégio de não poderem, em caso algum, salvo por traição, felonía e violação da paz pública, ser presos quando da sua comparência ou na ida ou no regresso de sessões da respectiva Câmara". Em nosso Texto Magno, com a actual e vigente redacção do art. 32, § 1º, os Parlamentares estão resguardados "desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte".

Foi a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, que fez a nossa Constituição retornar aos termos originários, de 1967, ficando o art. 32, § 1º, com a redacção seguinte:

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

O § 2º do art. 32 rezava:

"Se a Câmara respectiva não se pronunciar sobre o pedido, dentro de 40 (quarenta) dias a contar de seu recebimento, ter-se-á como concedida a licença."

Nos crimes comuns, os Deputados e Senadores seriam submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal (art. 32, § 4º), sendo essa competência do Excelso Pretório atribuída pela Emenda Constitucional nº 1/69, o que de certo modo, opina PONTES DE MIRANDA, "atenua a eliminação do pressuposto processual da licença da Câmara dos Deputados ou do Senado" (16).

Antes de falarmos sobre a posição actual do assunto, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982, desejamos fazer mais algumas observações sobre a imunidade formal. Ela impede apenas que o Parlamentar seja processado *criminalmente*, sem prévia licença de sua Câmara. Nada obsta, portanto, que contra o Parlamentar seja proposta uma acção civil ou instaurado um processo administrativo.

Alerta o emérito THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI que, ao decidir sobre a conveniência ou não do procedimento criminal, exerce a Câmara função sem dúvida delicada, "em que se deve atender, de um lado, à necessidade de manterem-se as prerrogativas parlamentares e, de outro, ao decoro da própria Câmara, que não deve acobertar com excessiva benevolência a responsabilidade de seus membros" (17). Já se vê quão importante e difícil é a decisão,

(16) PONTES DE MIRANDA. Ob. e l. cit., p. 21.

(17) THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI. A Constituição Federal Comentada, 3ª ed., v. II, p. 32.

e a grave missão que pesa sobre o Parlamento. A imunidade formal nunca poderá ser a via para o descrédito do direito e para a falência da justiça. Transigir com os princípios, no caso, chega às lindes da conivência e pode se traduzir num estímulo ao crime. Nunca e jamais deverá servir a imunidade processual para acobertar o delito comum e favorecer a impunidade. Para chegar a uma decisão, pode e deve a Câmara examinar os aspectos formais do processo, verificar a existência e classificação do crime, os fundamentos da ação, analisar a procedência da denúncia, checar as provas e, sobretudo, perquirir se não se trata de uma perseguição política, de uma trama armada contra o Parlamentar, visando a confundir-lo, a expô-lo à execração pública, a atemorizá-lo e até a afastá-lo do Parlamento. Como expõe a doutrina francesa, e há mais de um século, deve a Câmara concluir "si la demande de poursuite est loyale et sérieuse et si elle n'est pas déterminée par des motifs politiques". Entretanto, não pode a Câmara invadir a atribuição do Judiciário. Ela não conclui se o denunciado é inocente ou culpado. Como um Tribunal Político, ela apenas decide se o seu membro será ou não processado criminalmente. Porém, se a imunidade formal ao que visa é, no cabo das contas, preservar a liberdade e a dignidade da Câmara, ante a possibilidade de serem elas afetadas pelo processamento de um dos seus membros, quando a mesma Câmara, sem razão e com base no simples "esprit de corps" denega a licença, macula-se na sua própria dignidade. Cabe aqui renovar a advertência do grande RAUL PILLA, citado pelo seu conterrâneo, PAULO BROSSARD: "Mais que os canhões, mais que os tanques, é a debilidade interna o que ameaça a existência das assembleias legislativas". Em 1923, como relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, FRANCISCO CAMPOS ponderava: "As assembleias democráticas têm uma tendência muito pronunciada a exagerar o sentimento da sua própria importância, o que as conduz, muitas vezes, a estender, além do limite razoável, as prerrogativas e privilégios que elas julgam essenciais à garantia e defesa da sua independência."

A imunidade formal, certamente, não foi estabelecida para que, ao sabor das emoções e paixões, prevalecesse o coleguismo, o compadrismo, a politiquice. Nem foi, seguramente, instituída para proteger a impunidade do crime. Seu objetivo precípua é o de resguardar a independência legislativa contra os abusos. Era o que ensinava PIMENTA BUENO, analisando a Constituição do Império, e opinando ainda: "Desde que houver delito, desde que razões políticas se não opuserem, parece fora de dúvida que a Câmara deve consentir na continuação do processo" (18). Os nossos mestres, antigos e modernos, chamam atenção para este aspecto, fazem as mesmas

(18) PIMENTA BUENO. Ob. cit., n.º 149, p. 120.

advertências. Mas todo o apreço e o respeito imenso que nutrimos pelo Legislativo não podem obscurecer o nosso espírito crítico, e temos desgrazadamente de apontar — como fazem, aliás, quase todos os autores — que, na prática, o instituto da imunidade formal, em nosso País, caiu no descrédito, perdeu o seu sentido nobre e verdadeiro, uma vez que a negativa para o processo é a regra, tornou-se sistemática, transmudando aquilo que significa uma prerrogativa num privilégio odioso, antidemocrático e merecedor do mais vivo repúdio. É impressionante (e chocante!) o depoimento da professora FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA: “com relação ao Brasil, pudemos compulsar noventa e dois pareceres da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, sobre pedidos para processar membros da Casa, no período que medeia entre o início da vigência da Constituição de 1946 e a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 1/69, que eliminou a imunidade relativa ao processo criminal. Em apenas treze Projetos de Resolução a Comissão opinou favoravelmente à licença. Em nenhum caso a Câmara a concedeu” (19). De nossa parte, também pesquisamos a respeito do assunto, na Câmara Federal, e constatamos que, após a Emenda Constitucional nº 11/78, quando a imunidade formal foi restaurada em nossa Carta, até a Emenda nº 22/82, que novamente suprimiu essa garantia, aquela Casa não concedeu uma só licença para processar qualquer Deputado, alguns deles acusados de crimes infamantes e que nada, e absolutamente nada, tinham com o exercício do mandato. A opinião pública nacional exigia que se alterasse tão vexatória situação. Dentro do próprio Parlamento transparecia o constrangimento de muitos de seus integrantes.

A Emenda Constitucional nº 22/82 modificou profundamente a questão e buscou alcançar o que podemos chamar uma fórmula de transição. Manteve, no § 1º do art. 32, o preceito de que os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável. Entretanto, não mencionou que o processo criminal contra qualquer Parlamentar devesse depender de prévia licença da respectiva Câmara. No vigente direito constitucional legislado de nosso País, a imunidade processual não existe mais, embora tenha sido mantida a competência do STF para julgar os Deputados e Senadores. Pelo menos não mais existe a imunidade formal com aquela configuração tradicional. Hoje, no Brasil, qualquer Deputado ou Senador pode ser livremente processado por crime comum. Não há mais que falar-se na prévia licença da

---

(19) FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA. *Imunidades Parlamentares*, p. 73.

Câmara dos Deputados ou do Senado. Em contrapartida, a Emenda nº 22 trouxe uma inovação, contida no art. 32, § 3º, assim redigido:

“Nos crimes comuns, imputáveis a Deputados e Senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo.”

Na justificativa que acompanhou a Mensagem Presidencial nº 189/82, que redundou na EC nº 22/82, estava expresso: “A proposta visa a excluir do texto constitucional o princípio da improcessabilidade dos Deputados e Senadores, sem prévia licença da respectiva Câmara, substituindo-o, no entanto, por mecanismos mais eficazes de defesa das prerrogativas parlamentares. A Câmara e o Senado ficam investidos pela proposta de competência discricionária para sustar o processo contra qualquer de seus membros, condicionada a decisão à iniciativa da Mesa competente e ao *quorum* da maioria absoluta”. Sugerindo Projeto de Resolução com objetivo de sustar os processos que estavam em curso contra os Deputados João Cunha e Theodorico Ferraço, bem como os processos movidos contra os então Deputados Freitas Diniz e Gérson Camata, o jurista HELENO FRAGOSO, cujo recente falecimento consternou a todos nós, referindo-se ao art. 32, § 3º, da Constituição, com a redação da EC nº 22, opinou: “Essa regra significa que a Constituição, excepcionalmente, permite que a Câmara ou o Senado, conforme o caso, ponha fim ao processo, criando um impedimento que impõe à autoridade judiciária a terminação do feito, sem julgamento do mérito, se a decisão ainda não houver sido proferida” (20). Não acatamos esta lição sem alguns temperamentos, *data maxima venia*. A sustação do processo, no caso, não pode ter aquela extensão propugnada pelo mestre FRAGOSO. Não pode e nem deve significar o término do feito sem julgamento do mérito ou o fim do processo e definitivo arquivamento do mesmo. Sabemos que a imunidade material (inviolabilidade) é absoluta (salvo no caso de crime contra a honra), permanente e deve ser interpretada liberalmente. Enquanto que a imunidade formal (ou processual) é relativa, temporária (findo o mandato, extinta a improcessabilidade) e deve ser interpretada restritivamente. Até porque foi introduzida em nosso direito constitucional como sucedânea e substituta da imunidade processual, a figura da sustação do processo deve submeter-se aos princípios e limites daquela, com a qual mantém flagrante identidade. Assim, entendemos que mesmo sustado o processo, a sustação, aqui, está no sentido de suspensão, podendo ressurgir o feito quando se extinguir o mandato do Parlamentar, se o crime não estiver prescrito. Admitir o contrário é recobrir o Parlamentar que

(20) HELENO FRAGOSO in *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, ed. de 16 de abril de 1983.

deixa de sê-lo com o manto da impunidade, aceitando-se que a norma constitucional visa a fazer triunfar o inadequado, o descabido, o indesejável e o absurdo, como se a sabedoria de séculos não gritasse contra isso através do brocardo: *Interpretatio illa sumenda quoe absurdum evitetur*.

#### IV. *Imunidades dos Vereadores*

Antes de falarmos especificamente sobre o assunto objeto do último capítulo deste nosso trabalho, relembremos que é comum a doutrina e pacífica a jurisprudência, em nosso País, de que os Estados-Membros têm a faculdade de conferir imunidades aos integrantes das Assembléias Legislativas. O que muito se discutiu, e ainda muito se debate, é se as imunidades dos Deputados estaduais devem estar previstas expressamente na Constituição estadual respectiva, ou se elas existiriam independentemente disto, obedecendo os moldes federais que, por sua própria força de irradiação e propagação, incorporar-se-iam automaticamente ao direito constitucional legislado dos Estados, por força, inclusive, do art. 200 da Carta Magna. Desenvolvemos o assunto em monografia que publicamos em 1980 (21). Aquela discussão, todavia, perde todo o momento e a importância quando se verifica que as Constituições de todos os Estados-Membros do Brasil consagram expressamente as imunidades parlamentares dos Deputados às Assembléias Legislativas.

No que concerne aos Vereadores, chegamos ao ponto que é o mais controvertido e polêmico, ou seja, o de saber se as garantias se estendem, em decorrência do próprio texto constitucional federal, ou, não se estendendo o texto federal, se pode a Constituição estadual regular a matéria e conferir a imunidade aos Vereadores.

Uma dificuldade inicial, vultosa e aparentemente intransponível se alevanta ante os que, como nós, inclinam-se pela tese favorável: tem reiteradamente declarado o Supremo Tribunal Federal não só que as imunidades dos Vereadores não se encontram implícitas na Carta Magna, como decretado a inconstitucionalidade de artigos de Constituições estaduais que asseguram tais vantagens aos Vereadores. Na longínqua data de 28 de abril de 1915, vigente a nossa primeira Constituição republicana, o STF já afirmava em acórdão: "Os Conselheiros, Intendentes ou Prefeitos municipais não gozam das imunidades parlamentares" (cf. *Rev. de Direito*, v. 39, p. 306). PEDRO ALEIXO alerta, todavia, que este julgado na verdade nada teve a ver com a questão de imunidades, pois "o 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

(21) ZENO VELOSO. *Imunidades Parlamentares*, Cap. V, pp. 23 e segs.

convocado para retornar à sua atividade no Exército" (22). O Supremo veio realmente a se ocupar do problema após o advento da Constituição de 1946, com a concessão de imunidades parlamentares aos Vereadores por algumas Constituições estaduais. Desde então, o Excelso Pretório vem trilhando o mesmo e invariável caminho, não reconhecendo as imunidades aos Vereadores, conforme se verifica nos seguintes julgados: *Habeas Corpus* nº 30.256, do Paraná, relator designado para lavrar o acórdão Ministro Castro Nunes, em 20 de abril de 1948, vencidos os Ministros Hahnemann Guimarães, Edgar Costa e Aníbal Freire (R.F., 120/213); H.C. nº 31.472, de São Paulo, relator Ministro José Linhares, em 3 de janeiro de 1951, acórdão unânime (R.T., 220/547); H.C. nº 31.647, de Mato Grosso, relator Ministro Orosímbo Nonato, em 9 de julho de 1951, vencido o Ministro Edgar Costa (R.T., 219/570); H.C. nº 32.911, da Paraíba, relator Ministro Ribeiro da Costa, em 16 de dezembro de 1953, vencidos os Ministros Hahnemann Guimarães e Mário Guimarães (R.T., 300/749); H.C. nº 35.041, de Sergipe, relator Ministro Ribeiro da Costa, em 16 de setembro de 1957, acórdão unânime (R.T., 278/944); Mandado de Segurança nº 5.014, do Rio Grande do Sul, relator Ministro Luiz Gallotti, em 8 de janeiro de 1958, acórdão unânime (R.T., 289/928).

Desses todos, o *juízo-padrão* é o do H.C. nº 30.256, de 20-4-1948. Tratava-se do caso de um Vereador eleito, empossado e diplomado, do Município de Araucária, denunciado pelo promotor público do termo como incurso na pena do art. 331 do Código Penal, sem a prévia licença da Câmara Municipal, exigida pelos arts. 11 e 128 da Constituição estadual então em vigor. Cabia decidir se prevaleciam os dispositivos da Carta paranaense que outorgava imunidades aos Vereadores. O Supremo dividiu-se em duas correntes: uma, chefiada pelo Ministro Castro Nunes; a outra, pelo Ministro Hahnemann Guimarães. E a decisão jamais seria alcançada se tivesse que ser tomada pelo valor e pelos méritos dos respectivos expositores, sendo ambos, como reconhecidamente são, dois gigantes e autênticos lumináres da cultura jurídica, de cuja passagem fulgurante pelo Supremo Tribunal a Nação guarda imorredoura lembrança.

O Ministro CASTRO NUNES não reconhecia imunidades parlamentares dos Vereadores. Argumentou que elas constituem um privilégio, e garantia que, se estendidas aos Edis, atingem o princípio da independência dos Poderes, criando-se para o Executivo e Judiciário uma situação de dependência em face das Câmaras municipais, limitando estas a ação dos dois Poderes estaduais, pois não há no Município a trilogia de poderes, que é essencial, porque inerente ao princípio da imunidade, não se devendo permitir que o Poder

(22) PEDRO ALEIXO. *Imunidades Parlamentares*, p. 113.

Constituinte estadual assegure imunidades aos Vereadores, considerando, além disso, que os Vereadores, a rigor, não exercem função legislativa, não sendo a Câmara Municipal Poder Legislativo, no sentido constitucional.

Por sua vez, o Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES ponderou que a imunidade concedida aos membros do Congresso Nacional deve ser estendida aos que exerçam, nos Estados, o Poder Legislativo, porque se trata de garantia necessária ao exercício da função legislativa, e para segurança da própria autonomia municipal, aduzindo que o Vereador exerce função legislativa, embora restrita e reduzida, concluindo que, no Brasil, quem quer que exerça função legislativa tem direito à imunidade, e isto em decorrência do próprio texto constitucional federal (extensivamente compreendido, e não analogicamente estendido, porque analogia, aqui, não caberia), parecendo-lhe até desnecessária a invocação do privilégio atribuído pela Constituição estadual.

Ao final, foi vencedora a tese de CASTRO NUNES, e com ele votaram os Ministros Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrade, Goulart de Oliveira, Orosímbo Nonato, Barros Barreto e Laudo de Camargo, não reconhecendo, portanto, imunidades parlamentares aos Vereadores. Ao voto de Hahnemann Guimarães, em sentido oposto, aderiram os Ministros Aníbal Freire e Edgar Costa, com a diferença de que este último preferiu fixar a sua posição, não derivada de extensão do texto constitucional federal, mas em decorrência do próprio dispositivo da Constituição do Estado, no qual não enxergava "uma inconstitucionalidade manifesta, acima de qualquer dúvida".

Há que se ponderar, em primeiro lugar — e aqui iniciamos esforço doutrinário para justificar nossa submissão à tese favorável às imunidades dos Vereadores —, há que se ponderar que a Câmara Municipal *representa um Poder Legislativo*. Municipal, é verdade; menor que os outros, ninguém contesta. Mas um Poder Legislativo verdadeiro, exercendo os Vereadores, portanto, *função* legislativa. Os atos normativos das Câmaras têm as características de generalidade, impessoalidade e objetividade. São *materialmente* legislativos, não havendo quem replique isto. Argüiu-se que não são, todavia, leis *formais*. Para o desate da questão que estamos investigando, a objeção não é de fundo, mas estritamente teórica, e a discussão de tão grave e relevante assunto não pode ser exclusivamente conceitual. Afirmar que os Vereadores exercem apenas funções administrativas já era uma erronia, *data venia*, mesmo há quatro décadas, à luz da Carta de 46, e muito mais hoje, quando todos os caminhos da incessante luta pelas nossas instituições maiores, nesta hora histórica da vida nacional, levam ao soerguimento, ao fortalecimento dos Municípios. Mesmo sob o ângulo estritamente doutrinário,

há atos legislativos emanados das Câmaras de Vereadores que são eminentemente formais. Aderimos, neste passo, à lição de BARBOSA LIMA SOBRINHO, quando ele pondera que não há função legislativa mais característica de uma Casa representativa que o exercício do poder tributário, fonte de onde vieram os maiores Parlamentos, na formação do direito público moderno, apontando ainda o venerando mestre que as leis urbanísticas não raramente condicionam, e limitam, o próprio direito de propriedade, e os regulamentos de saúde pública podem traduzir comandos, que são leis para todos os efeitos, pela obrigatoriedade e pela aplicação generalizada (23). Como professor de Direito Civil, bem apreendemos e vislumbramos a extensão da observação de BARBOSA LIMA SOBRINHO. Recentemente, participando de um fórum de debates, promovido pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, mostramos que através exatamente das leis de posturas e de outros atos normativos municipais é que se realiza com mais nitidez a aplicação do princípio hodierno, igualitário e democrático, da função social da propriedade, limitando-se a sua órbita de gravação no campo de atuação dos indivíduos, para que aquele direito, outrora absoluto, possa alçar os seus vãos mais nobres e mais altos, no interesse da coletividade e em nome do bem comum. Com a autoridade de um dos mais exímios administrativistas do País, HELY LOPES MEIRELLES doutrina que a Câmara de Vereadores é órgão do Poder Legislativo do Município, funcionalmente independente e com relevantes atribuições políticas e normativas, referindo ainda constituir-se um engano considerar a Câmara "corporação simplesmente administrativa", ponderando o mestre paulista que o equívoco vem da Lei Imperial de 1º de outubro de 1828, que, "ao retirar das Municipalidades de então as funções judiciárias que exerciam cumulativamente com as legislativas e administrativas, as declarou "corporações meramente administrativas", sem que tal conceito correspondesse à realidade" (24).

No seu excelente estudo, sintomaticamente denominado "Leis Municipais", VICTOR NUNES LEAL aponta que a regra geral, nas Constituições federais, é a repartição dual de competências: da União e dos Estados. A partir de 1934, entretanto, nosso ordenamento político-jurídico mudou de rumo e passou a delimitar, no próprio texto da Constituição federal, uma esfera de competência *privativa* dos Municípios, observando ainda aquele eminente e saudoso Ministro: "Adotamos, assim, em nossa federação, a partir de 16 de julho de 1934, uma peculiaridade digna de nota, porque desconhecida dos demais regimes federais. Em vez de uma divisão *dual* de competências, como era a regra, passamos a ter uma discriminação *triplice*: o próprio estatuto político da nação definiu a competência federal,

(23) BARBOSA LIMA SOBRINHO. *As Imunidades dos Deputados Estaduais*, p. 140.

(24) HELY LOPES MEIRELLES. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 683.

a estadual e, pelo menos parcialmente, a municipal" (25). Somos dos que refugam a tese do federalismo bidimensional, que é mesmo artificial, anacrônica e sem sentido desde a Carta de 1934, quando, pela primeira vez no Brasil, a *Lex Mater*, "senhora da partilha de competências", como dizia ORLANDO BITAR, deu competência direta ao Município. E por falar em ORLANDO BITAR (um dos três maiores constitucionalistas que o País jamais produziu), o catedrático paraense, cujo prematuro passamento abriu lacuna enorme no panorama jurídico pátrio, opinava que a Câmara de Vereadores efetivamente legisla, ensinando, com toda a ênfase: "dizer que o Município não legisla é um preconceito e um ressaibo seródio de mentalidade colonial. É miopia mental" (26).

Quer a seus atos se chame "resoluções", quer sejam batizados de "posturas", ou qualquer nome que tenham as decisões dos Vereadores, mas, se exercer o poder tributário, votar o orçamento, prover os recursos e organizar os serviços locais, estabelecer a estruturação urbanística (condicionando e limitando até o Código Civil, na regulamentação do direito de propriedade), e se ordenar a cidade, através de normas de ordem pública, não caracterizam a Câmara Municipal como Poder Legislativo, francamente, o que será Poder Legislativo para os que entendem dessa maneira?

Sem dúvida, a Câmara de Vereadores legisla. E, na esfera da competência privativa dos Municípios, é a lei municipal que troneja. CELSO RIBEIRO BASTOS, o jovem e cultíssimo mestre paulista, diz, incisivamente: "Não há falar-se em hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais. Cada uma dessas categorias normativas é soberana dentro de sua esfera própria de competências" (27). O velho brocardo alemão *Reichsrecht bricht Landesrecht* = "Direito federal cassa direito local", que muitos repetem sem alcançar-lhe o conteúdo, só se aplica se são concorrentes as competências legislativas. MICHEL TEMER, sempre preciso nos conceitos, expõe que "no nosso sistema a partilha de competências é feita entre a União, Estados e Municípios porque o Constituinte criou, como ordem jurídica autônoma, estes últimos" (28). Então, não só o Município legisla e pode legislar, como é inconstitucional não apenas a lei estadual, mas, também, a lei federal que invadir o espaço da competência municipal.

Pondere-se, por outro lado, que ninguém, absolutamente ninguém, poderá negar que as Câmaras possuem funções políticas e administrativas. Se o motivo principal, razão determinante das

(25) VICTOR NUNES LEAL. *Problemas de Direito Público*, pp. 160 e segs. e na *Revista de Direito Administrativo*, v. 16, p. 376.

(26) ORLANDO BITAR. *Obras Completas*, v. 3.º, p. 360

(27) CELSO RIBEIRO BASTOS. *Curso de Direito Constitucional*, 5.ª ed., p. 106.

(28) MICHEL TEMER. *Elementos de Direito Constitucional*, 3.ª ed., p. 68, nota n. 2.

imunidades parlamentares é garantir a liberdade e a independência do Poder, com todos os benefícios e as vantagens que advêm da adoção e da aplicação desse instituto, isto ocorre menos em função de ser atribuída à Câmara Federal, ao Senado, às Assembléias a missão de elaborar e votar as leis, e mais em nome da intangibilidade do exercício do mandato popular, que, observa THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, "se estende à fiscalização dos atos do poder público, ao emprego dos dinheiros públicos, do cumprimento das leis, a garantia dos direitos individuais etc." (29). ORLANDO BITAR expõe que no debate sobre as imunidades dos Vereadores tem sido minimizado, e mesmo ausente, o enfoque certo, e este enriquecerá a tese positiva, apontando: "Não é só por sua função *normativa* (de que tomaram consciência bem mais tarde, v.g. Parlamento inglês), mas antes por sua função *inspectiva* (esta, sim, com precedência histórica e objeto de cruentas lutas para consecução) que os corpos deliberativos de representação popular exigem, para seus membros, em caráter funcional (apesar de por amor à tradição, continuar-se na Inglaterra a falar em *privilegios*), imunidades" (30).

Se são os mesmos os motivos e as mesmas as razões determinantes, as imunidades parlamentares são válidas tanto para a União, como para os Estados, quanto para os Municípios. Cremos até não exagerar, se ponderarmos que a premissa se apresenta com maior evidência, com um colorido mais forte e mais vivo em relação aos Municípios, cujos representantes do povo, no desempenho da fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito e da gestão do dinheiro e negócios públicos, estão mais sujeitos a pressões e perseguições de toda ordem. Quem conhece, como nós conhecemos, as paixões e os ódios que muita vez se desencadeiam, até por gerações, no ambiente restrito e doméstico, não raramente longínquo da política municipal, sabe muito bem aonde queremos chegar.

Exercendo os Vereadores, como na verdade exercem, um poder público característico, por que negar-lhes a proteção indispensável para a sobrançeria, altivez e independência desse exercício? Proteção que é mais do que essencial, e, a nosso ver, *natural* a tal independência. Se os Edís municipais detêm, como de fato detêm, uma representação política autêntica (quem sabe, a mais pura e autêntica de todas), e se eles são titulares, como são, de um mandato eletivo, qual o motivo e que razão haverá de justificar uma discriminação, subtraindo-lhes o que se confere aos Parlamentares estaduais e aos federais? Qual a diferença *qualitativa* do poder da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do poder das Assembléias Legislativas e do poder das Câmaras municipais? Nenhuma e

(29) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI. Ob. e v. cit., p. 39.

(30) ORLANDO BITAR. Ob. e v. cit., pp. 360/361.

nenhuma! O poder das Câmaras de Vereadores só é poder pela mesma e única razão que é poder o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas: emana do povo, através da consagração democrática e vivificadora do voto. Em suma: se o Vereador é um legislador; se a Câmara municipal é um Poder Legislativo; se esse poder emana da vontade do povo; se ele, como os outros, tem a mesma natureza jurídica, o mesmo tipo de atividade, não vemos como negar a extensão das imunidades do art. 32 da Constituição federal aos Vereadores municipais, como propugnavam os Ministros HAHNE-MANN GUIMARÃES (pioneiro na tese) e ANÍBAL FREIRE, sob a égide da Carta de 1946. E outro não é o entendimento do grande PINTO FERREIRA, para quem "a imunidade dos Vereadores deve ser admitida, mesmo no silêncio das Constituições estaduais, pois decorre dos princípios constitucionais do diploma magno" (31). O crítico mais apressado já estará contestando, e concluindo, que a norma excepcional do art. 32 da CF não comporta interpretação analógica. Mas, quando advogamos a aplicação dessa norma a todos que, no País, exercem função legislativa, não estamos baseados em analogia, mas em compreensão extensiva do texto, que é algo completamente diferente. Não se trata de *ampliar* a prerrogativa constitucional, mas de *reconhecer* que a garantia favorece a todos que exerçam a função legislativa.

Não estamos esquecidos do argumento do Ministro CASTRO NUNES, fundado na repartição trinômica de MONTESQUIEU, nem fugindo dele. O preclaro publicista (por sinal um dos mais notáveis municipalistas deste País), no seu memorável voto, quando do referido julgamento do *Habeas Corpus* nº 30.256, no STF, enfatizou que o jogo dos poderes é governado por freios e contrapesos, um dos quais será a imunidade assegurada aos legisladores, inexistindo, porém, no plano municipal, os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, e que se não pode criar para os Poderes Executivo e Judiciário do Estado uma situação de dependência em face das Câmaras municipais, permitindo-se que estas limitem a ação dos dois poderes estaduais, devendo-se esgotar a extensão da imunidade na órbita estadual.

O argumento impressiona, mas perde o vigor que aparenta, se analisado detidamente. Os Vereadores devem gozar de imunidades por sua função legislativa, porque a Câmara municipal é um Poder Legislativo, e tal prerrogativa é inerente a qualquer Poder Legislativo, por ser essencial ao seu exercício, desempenho e independência. De resto, não é a própria Câmara que, por uma lei ou por uma resolução, estabelece tais imunidades. Elas decorrem da própria Constituição federal — conforme o nosso entendimento,

(31) PINTO FERREIRA. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5ª ed., p. 478.

antes exposto —, ou podem decorrer de texto explícito de Constituições estaduais, como opinam muitos autores. Em qualquer caso, originam-se da *Lei Maior*, de dispositivos constitucionais, tendo como razão imperativos de ordem pública.

Então, não se trata de a Câmara, poder menor, opor-se a outros poderes, maiores, segundo a hierarquia constitucional. Mas se trata de reconhecer a garantia a um mesmo e único Poder, que é o *Legislativo*. E da necessidade de todos os poderes submeterem-se ao poder maior e supremo, que é o da Constituição. Por que falar-se em constrangimento, se se trata de obedecer a uma norma constitucional implícita na Carta federal, ou, não se aceitando isto, a *uma norma constitucional do Estado-Membro, editada sob o modelo federal?*

Os que advogam com tanta ênfase o princípio de que todos são iguais perante a lei não podem desconhecer que o conceito de igualdade não é mais absoluto, como outrora, mas relativo, proporcional, bastando repetir as lições de RUI, na eterna *Oração aos Moços*: “A regra da igualdade não consiste senão em quirhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não *igualdade real*” (32).

Os Vereadores, enquanto legisladores e fiscais do povo, exercendo um mandato eletivo, ficam numa posição de desigualdade ante os demais cidadãos, na medida em que estão mais diretamente sujeitos aos ataques, às pressões e às agressões dos demais poderes. A imunidade lhes deve ser conferida não como privilégio, mas como compensação, para que a igualdade seja afinal e pelo menos teoricamente alcançada. E, ademais, não será necessário que se considerem iguais todos os Poderes Legislativos? Conferir-se imunidades a uns, negando-as a outros, não representará discriminação, e, como tal, injustiça e desigualdade?

Há, entretanto, quem aponte, na Constituição federal, proibição explícita para que as Constituições estaduais confirmem imunidades aos Vereadores. HELY LOPES MEIRELLES pondera: “Os Vereadores não gozam de imunidade parlamentar ou de foro especial, nem a Justiça depende de autorização da Câmara para processá-los por qualquer crime. Os Estados-Membros que conferiram tais prerrogativas aos Edis tiveram esses dispositivos julgados inconstitucionais e na realidade o são, porque não cabe às unidades federadas legislar sobre garantias políticas e privilégios processuais, matérias

(32) RUI BARBOSA. “Oração aos Moços”, discurso de paraninfo dos doutorandos da Fac. de Direito de São Paulo, em 1920, editora Simões. 3ª ed., p. 31.

da privativa competência da União (Constituição da República, art. 8º, XII, b)" (33). MARCELO CAETANO, na mesma linha de raciocínio (34), opina que a imunidade, na medida em que compreende proibição de prisão e irresponsabilidade civil ou criminal, só a lei federal pode estatuí-la, por se tratar de matéria de direito civil, penal e processual, aludindo o mestre lusitano, que passou os últimos anos de sua vida no Brasil, ao art. 8º, XVIII, b, da CF. Na obra de cada um desses eminentes autores há um lapso de impressão, pois o dispositivo constitucional que eles desejam invocar é, e só poderia ser, o art. 8º, XVII, b, da Constituição federal, que diz competir à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, excluída a competência supletiva dos Estados-Membros para legislar sobre essas matérias, conforme o parágrafo único do citado art. 8º. Lamentamos estar em descompasso, neste ponto, com esses egrégios professores, ambos tão queridos, o primeiro citado exercendo influência capital em nossa formação. É a objeção que fazemos é simples, mas radical: a Constituição, no mencionado artigo, defere realmente competência exclusiva à União para legislar, dentre outras matérias, sobre direito civil, penal e processual. Achamos, todavia, que o instituto da imunidade parlamentar não é de direito civil, nem penal, nem processual, mas de natureza constitucional. Constitucional-material, quanto à inviolabilidade. Constitucional-processual, quanto à imunidade formal. Ambos os casos com acentuado e predominante conteúdo político. Se verdadeira a lição de HELY LOPES MEIRELLES e MARCELO CAETANO, levada às últimas conseqüências, ter-se-iam também como inconstitucionais os dispositivos das Constituições estaduais que outorgam imunidades parlamentares aos próprios Deputados às Assembleias Legislativas, o que há muito tem sido repellido pela doutrina, e reiterada e constante jurisprudência. A propósito, a Súmula nº 3, do STF, proclama:

"A imunidade concedida a Deputados estaduais é restrita à Justiça do Estado."

O Ministro ANÍBAL FREIRE, em justificativa de voto, já afirmou que o problema das imunidades é essencialmente político e só no campo do direito político ele pode estar regulado. Como não existe, nem explícita nem implicitamente, na Constituição federal, proibição para que a Constituição do Estado-Membro determine imunidades parlamentares aos respectivos Vereadores municipais, não vislumbramos a eiva da inconstitucionalidade em dispositivo constitucional estadual que discipline aquela prerrogativa. Em abono desta tese, o próprio art. 13, § 1º, da CF: "Aos Estados são confe-

(33) HELY LOPES MEIRELLES. Ob. cit., p. 705.

(34) MARCELO CAETANO. *Direito Constitucional Brasileiro*, v. II, p. 614.

ridos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição." No STF já houve quem, ultimamente, abraçasse tal entendimento. Ninguém menos que ADAUCTO LÚCIO CARDOSO, que, como Relator da Representação nº 805-RJ, em 19 de agosto de 1970, proclamou, desenganadamente: "Não existe na Constituição federal, que resultou da Emenda nº 1, outorgada pela Junta Militar em 17-10-69, nenhuma definição metódica da autonomia municipal mencionada no seu art. 15. nº 1. É irrecusável, porém, que essa simples menção dê testemunho de que deve existir tal autonomia. E, como corolário, é possível que as Constituições estaduais, guardando os limites e condições fixados na Carta emendada, de 1969, disponha sobre a inviolabilidade no exercício do mandato de Vereadores, na área geográfica municipal, tal qual nela ocorre para Deputados e Senadores" (in *RTJ*, 56/10).

Aspecto importante, para este estudo, e em favor de nossa conclusão, é a autonomia municipal, referida no voto acima transcrito, de ADAUCTO LÚCIO CARDOSO. Está ela prevista e regulada no art. 15 da Constituição em vigor, e representa um direito público subjetivo pelo qual se confere ao Município a prerrogativa de organizar o seu governo e serviços, prover a sua administração, decretando e arrecadando os tributos de sua competência, aplicando as suas rendas, observando o que for de seu "peculiar interesse" e quando o objetivo local for predominante, tudo, evidentemente, nos limites da Constituição.

A autonomia municipal é proclamada e assegurada sob tríplice aspecto: autonomia política, administrativa e financeira. Sob o aspecto político, a eletividade dos Vereadores é constitucionalmente considerada uma das manifestações da autonomia municipal (CF, art. 15, I). Observe-se que todos os instrumentos que asseguram essa autonomia dependem da função legislativa do Vereador, pois é a Câmara que estabelece as normas da administração municipal, dispõe sobre a execução de obras e serviços públicos, institui, altera e autoriza a arrecadação e aplicação dos tributos, fiscaliza e controla a atuação do Prefeito (função inspectiva), exerce a fiscalização financeira e orçamentária do Município (CF, art. 16), podendo, em decorrência dessas graves atribuições e responsabilidades, constituir Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar desvios, distorções e desmandos. Se a imunidade parlamentar é o apanágio e o manto protetor da atividade legislativa, e se esta é o meio que viabiliza a própria existência e o desenvolvimento ordenado dos Municípios, não se pode fugir à seguinte conclusão, como não se pode fugir à própria sombra: a imunidade parlamentar dos Vereadores não é corolário, mas um dos sustentáculos da autonomia municipal. Não é consequência, mas pressuposto. Não é efeito, mas uma das forças geradoras. É oportuno repetir a sentença de FRAN-

CISCO CAMPOS, em 1920, quando integrante da Câmara dos Deputados de Minas Gerais: "Uma nação não pode abdicar da sua soberania, como os Municípios não podem abdicar da sua autonomia."

Se, todavia, não se admitir que as imunidades dos Vereadores decorrem do próprio texto constitucional federal, estariam as Constituições estaduais proibidas de regulá-las? Entendemos que não, e que são válidos os dispositivos constitucionais estaduais que conferem tais garantias aos Vereadores, como, aliás, já o fazem, por exemplo, as Constituições do Ceará (art. 168), de Goiás (art. 97), de Mato Grosso do Sul (art. 126), do Rio de Janeiro (art. 178), de Santa Catarina (art. 24), de Minas Gerais (art. 160, parágrafo único) e do Pará (art. 22, § 3º). Não há nenhuma regra jurídica no direito brasileiro que proíba o Estado de editar norma constitucional reconhecendo a imunidade parlamentar. Se, no silêncio da Constituição federal, têm-se como pertinentes e válidas as disposições das Constituições estaduais que conferem imunidades aos Deputados das respectivas Assembléas Legislativas, haver-se-á de convir, por coerência, que são também válidas e pertinentes as regras constitucionais estaduais que estatuem imunidades aos Vereadores. Assim pensam, dentre outros, THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, ALCINO PINTO FALCÃO, JOSÉ AFONSO DA SILVA e FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA (35).

As imunidades parlamentares dos Vereadores, o reconhecimento desta garantia às Câmaras municipais é absolutamente necessário para que se alcance e obtenha uma verdadeira autonomia municipal. E cremos ter mostrado que o assunto navega em mar revolto, na doutrina e jurisprudência brasileiras. Não se pode mais conviver, em nosso País, em pleno e definitivo processo de redemocratização, às vésperas da tão almejada Constituinte, com a ausência, em nossa Constituição, de uma norma explícita, de um dispositivo expresso, inequívoco e indubitado, que sirva de base segura para a existência da prerrogativa no âmbito municipal, cortando cerce, e para sempre, todas as vacilações sobre o tema.

Matéria tão importante, complexa e relevante, que proporciona tantas e tão diversas conseqüências, precisa merecer, deve merecer e, querendo Deus, vai merecer a atenção da futura Assembléia Nacional Constituinte.

Se este nosso trabalho servir ao menos para chamar a atenção para o problema, já estaremos com a consciência tranqüila do dever cumprido.

(35) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI. Ob. e v. cit., p. 39. ALCINO PINTO FALCÃO. Ob. cit., p. 105. JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Manual do Vereador*, 2ª ed., p. 68. FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA. Ob. cit., p. 169.