

A IMUNIDADE DOS DEPUTADOS ESTADUAIS

JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO
Promotor Público

1. Os deputados estaduais também gozam de imunidade parlamentar. Trata-se de prerrogativa que lhes tem sido reconhecida pelas diversas Constituições dos Estados-membros, desde a proclamação da República.

Essa imunidade pode ser considerada sob duplo aspecto: imunidade material ou real (inviolabilidade ou irresponsabilidade penal) e imunidade processual ou formal (improcessabilidade).

2. A imunidade material descaracteriza a conduta típica do parlamentar nos crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria), excluindo a possibilidade de seu cometimento, eis que torna o deputado estadual inviolável no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos. Comporta, hoje, apenas uma restrição: não incide nos delitos contra a segurança nacional.

Trata-se, contudo, a imunidade material ou real, de "causa justificativa" (excludente da antijuridicidade da conduta típica), ou de "causa excludente da própria criminalidade", ou, ainda, de "mera causa de isenção de pena", o fato é que, nos delitos contra a honra objetiva (calúnia e difamação) ou contra a honra subjetiva (injúria), praticados em razão do mandato parlamentar, tais condutas não mais são puníveis.

A norma constitucional torna o deputado estadual imune em relação à qualquer ofensa moral que, eventualmente, impute a alguém, desde que o faça, porém, no exercício do mandato, ressalvada a hipótese de crime contra a segurança nacional.

Dessa maneira, e nos delitos contra a honra, a inviolabilidade do parlamentar estadual é absoluta. Protege-o em face das opiniões, palavras e votos que expend, profira ou dê nas sessões ou nas comissões da Assembléia Legislativa. Daí porque Raul Machado Horta doutrina que a inviolabilidade, sendo total, imuniza o parlamentar: "As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato" (v. Revista de Direito Público, 3/36).

3. A imunidade formal, por sua vez, condiciona a prisão e a instauração de processo-crime contra o deputado estadual à prévia licença da Assembléia Legislativa. Mesmo no caso de prisão em flagrante por crime inafiançável, em que o parlamentar estadual pode ser detido sem prévia

licença de sua Casa, ainda assim, nessa hipótese singular, os autos deverão a ela ser remetidos, dentro de 48 horas, para que resolva sobre a prisão e autorize ou não a formação da culpa.

O pedido de licença, apresentado à Assembléia Legislativa, deverá ser por ela apreciado dentro do prazo de 40 dias a contar de seu recebimento. O decurso *in albis* desse prazo implica concessão da licença.

É importante notar que a imunidade formal, cujo conteúdo é eminentemente processual, não subtrai o deputado estadual à esfera da ação punitiva do Estado. Apenas impede que o processo-crime contra ele prossiga. Tanto que autorizados juristas, como Alcino Pinto Falcão e Manzini, asseveram que a licença, a ser concedida pela Casa Legislativa a que pertence o parlamentar, não constitui condição de procedibilidade, mas apenas condição de prosseguibilidade da ação penal. Isso significa, pois, que a pretensão punitiva do Estado pode ser validamente deduzida em juízo antes mesmo da concessão da licença.

A recusa da Assembléia Legislativa em conceder a licença pedida não impede que o processo-crime venha a prosseguir, ou a ser instaurado, após cessar a investidura do parlamentar no cargo de deputado estadual. Pontes de Miranda, a esse respeito, é categórico: "...Daí resulta que só prevalece durante a investidura... Se o acusado deixa de ser deputado ou senador (...), extinta está a função e, pois, a improcessabilidade. O juiz, diante da cessação da imunidade, leva adiante o processo..." (v. "Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969", tomo III, pág. 19). Há que se respeitar, apenas, o decurso do lapso prescricional penal, que, se consumado, gera a extinção da punibilidade.

4. A iniciativa do pedido de licença, no magistério de Pedro Aleixo, atento aos precedentes oferecidos pelo Direito parlamentar, pode ser lícitamente exercida (1) pelo Ministério Público, nos crimes de ação penal pública; (2) pelo ofendido ou por quem tenha qualidade para representá-lo, nos crimes de ação penal privada; (3) pela autoridade policial, na hipótese de prisão em flagrante por crime inafiançável; e (4) pelo Poder Judiciário, através do órgão competente para o processo (v. Diário do Congresso Nacional — Seção I, de 28-10-59, pág. 7.810).

5. A Constituição Federal, no que tange aos senadores e deputados federais, e as Constituições dos Estados-membros, no que se refere aos deputados estaduais, ao disciplinarem as imunidades, aludem, tão-somente, a crimes, omitindo o termo contravenções.

Como se sabe, crimes e contravenções são espécies do gênero infração penal. Inexiste entre eles qualquer distinção ontológica ou qualitativa. A diferença é meramente quantitativa ou de estrutura.

Contudo, a omissão constitucional do termo contravenções pode gerar dúvidas. Com efeito, é razoável afirmar-se que, sendo, as Constituições, documentos jurídicos, que utilizam linguagem técnica adequada, a expressão crimes não abrangeria o termo contravenções. E dessa maneira, a imu-

nidade parlamentar não alcançaria, precisamente, as denominadas infrações penais menores ou anãs, que são as contravenções.

Entendo que o legislador constituinte utilizou, ainda que impropriamente, a expressão crime em sentido lato, abrangendo também as infrações contravençionais, de tal modo que, em relação a estas, incidem plenamente as imunidades parlamentares.

O Tribunal Federal de Recursos, ao apreciar essa questão, e alterando a sua anterior orientação jurisprudencial, decidiu que o texto constitucional empregou a palavra crime em sentido amplo, aí incluídas as contravenções penais (v. RHC n. 3.772-SP, 3.^a Turma, v.u., julgado em 17-3-76, DJU, de 24-2-77, pág. 948).

6. Outro aspecto importante deste tema reside no fato de que a) as imunidades parlamentares são restritas aos limites territoriais do Estado interessado e b) só favorecem os deputados estaduais à respectiva Assembléia Legislativa (v. Marcelo Caetano, "Direito Constitucional Brasileiro", vol. II, Forense, pág. 528).

Nesse sentido, inclusive, tem decidido o Supremo Tribunal Federal: "As imunidades consagradas nas Constituições Estaduais em favor dos deputados às respectivas Assembléias Legislativas são restritas aos limites territoriais do Estado interessado" (v. Revista de Direito Administrativo, 17/215).

Dispositivos de Cartas estaduais, que preceituavam que as imunidades nelas consignadas também seriam extensivas aos deputados às Assembléias Legislativas dos demais Estados da República, quando se encontrassem em sua área jurisdicional, "foram declarados inconstitucionais" pelo STF (v. "Representações por Inconstitucionalidade", edição conjunta do STF — Senado Federal, tomos I/47 e II/70), eis que as garantias e imunidades do deputado estadual **não podem** se estender a outros titulares de igual mandato pertencentes a outros Estados. A competência da Assembléia Legislativa, nesse campo, é restrita ao mandato de seus próprios componentes. Tal extensão, por indevida, fere o instituto da imunidade parlamentar, que existe como proteção ao membro do Poder Legislativo na área territorial onde exerce a sua função.

7. As imunidades parlamentares concedidas aos deputados estaduais são válidas apenas em relação às autoridades judiciárias estaduais, e locais, não podendo ser invocadas face ao Poder Judiciário federal.

Para Alcino Pinto Falcão, que perfilha esse entendimento, "o que não parece possível é que tais imunidades estaduais, sobre as quais silencia a Constituição Federal, possam valer perante o Executivo e o Judiciário da Federação. Não podem, pois, ser aduzidas na Justiça Eleitoral, nem na Justiça Militar, que são federais e não estaduais. E não podem valer, também, frente às autoridades dos demais Estados..." (v. "Da Imunidade Parlamentar", pág. 104).

O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, deixou estabelecido que "...a irradiação das imunidades dos Deputados às Assembléias

Estaduais é restrita aos limites territoriais do Estado, em relação às autoridades locais. As imunidades não alcançam as autoridades federais...”, de tal sorte que “...se o acusado é um deputado estadual, pode-o processar a Justiça Federal e, bem assim o julgar, sem dependência de prévia consulta à Casa Legislativa a que pertença...” (v. “Arquivo Judiciário”, vol. 85, págs. 481 e 484; Revista Trimestral de Jurisprudência, 32/406).

Tão uniforme é, hoje, a orientação jurisprudencial do Pretório Excelso, que foi a mesma cristalizada na Súmula n. 3, ainda em plena vigência, daquela corte de Justiça, assim redigida: “A imunidade concedida a Deputado Estadual é restrita à Justiça do Estado-membro”.

E a razão disso é simples — a autonomia do Estado-membro não o habilita a desobedecer à Constituição Federal, nem a sobrepor-se a esta, naquilo que estabeleça em relação à competência das autoridades federais.

Isso significa que se o deputado estadual cometer infração eleitoral, ou militar, ou qualquer dos ilícitos penais referidos no artigo 125 da Constituição Federal (contra bens, serviços ou interesses da União, de suas autarquias ou empresas públicas; crimes previstos em tratado ou convenção internacional; crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greve; crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves e crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro) será processado e julgado, respectivamente, perante órgãos de primeira instância da Justiça federal especial (Eleitoral e Militar) e da Justiça federal ordinária.

O Tribunal Federal de Recursos, ao julgar questão semelhante, decidiu que “a regra adotada na Constituição do Estado, atribuindo foro privilegiado aos membros da Assembléia Legislativa nos crimes comuns, não pode prevalecer, na hipótese, em face do artigo 125, inciso IV, da Constituição Federal, que atribui competência à Justiça Federal, em primeira instância, para processar e julgar infrações penais praticadas em prejuízo de bens, serviços ou interesses da União ou de suas autarquias ou empresas públicas” (v. Revista do TFR, 1976, 51/236).

Não há que se falar, também, em relação à Justiça Federal, ordinária ou especial, em prerrogativa de foro concedida, *ratione muneris*, aos deputados estaduais. Tal prerrogativa se esgota na órbita estadual, eis que a competência da Justiça Federal, estabelecida de modo rígido e inalterável, não pode ser afetada ou ampliada por dispositivos constitucionais estaduais.

Fora dos casos expressos no texto da Constituição Federal, não se tem como cogitar de foro privilegiado (v. Revista Trimestral de Jurisprudência, 66/818), eis que as normas da Carta Federal brasileira definiram taxativamente as hipóteses de competência penal originária dos Tribunais superiores, não podendo, em consequência, por encerrarem *numerus clausus*, ser ampliadas por legislação infraconstitucional, ordinária ou complementar, ou por legislação constitucional estadual (v. Rosah Russomano, “Anatomia da Constituição”, págs. 212-213; Themístocles B. Cavalcanti, “A Constituição Federal Comentada”, vol. II/325; Paulo Sarasate, “A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos”, pág. 437; Cláudio Pacheco, “Tratado das Constituições Brasileiras”, vol. VII, págs. 275-276).

8. Finalmente, questão de larga repercussão foi recentemente decidida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do habeas corpus n. 57.173-5, do Maranhão, relator o Min. Cordeiro Guerra.

Essa decisão, em síntese, além de advertir que o foro especial assegurado aos deputados estaduais pela Constituição do Estado se limita ao tempo do exercício do mandato, estabeleceu que enquanto a Carta Estadual não se adaptar, expressamente, ao disposto no art. 32 da Constituição Federal, com a nova redação que lhe deu a Emenda Constitucional n. 11, de 1978, os deputados estaduais não gozarão de imunidade parlamentar.

O Supremo Tribunal Federal, nessa decisão, deixou assentado que, em tema de imunidade parlamentar, a regra consubstanciada no artigo 200 da Carta Federal não tem aplicação automática, vez que se trata de matéria sobre a qual os Estados-membros podem dispor livremente. Segundo Raul Machado Horta, “... trata-se, portanto, de tema que compõe o poder de auto-organização constitucional do Estado-membro, e cuja concretização normativa exprime a capacidade de estruturar ordenamento jurídico próprio...” (v. Revista de Direito Público, 3/49).

Dessa maneira, faz-se mister que o Estado-membro altere a sua Constituição, reformando-a expressamente nos termos da Emenda Constitucional n. 11, de 1978, a fim de que a Carta Estadual abrigue, sob o manto da imunidade parlamentar material, os delitos contra a honra eventualmente praticados pelo deputado estadual no exercício do mandato.

Se tal não ocorrer (é o caso da Constituição Paulista, ainda não alterada sob esse aspecto), os deputados estaduais, em relação aos delitos de calúnia, difamação e injúria, não gozarão de qualquer imunidade material, podendo, em consequência, ser processados e condenados criminalmente por tais ofensas.

Impõe-se, destarte, no plano do direito constitucional legislado dos Estados-membros, a existência de expressa norma de recepção do direito federal, que, no entanto, será facultativa, dado que o instituto da imunidade parlamentar, por ser matéria compreendida na autonomia legislativa estadual, sobre ela o Estado-membro poderá livremente dispor, respeitados, apenas, os limites da imunidade que a Constituição Federal consagrar.