IMUNIDADES PARLAMENTARES — LIMITES TERRITORIAIS

— As imunidades consagradas nas Constituições Estaduais em favor dos deputados às respectivas Assembléias Legislativas são restritas aos limites territoriais do Estado interessado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Paciente: Whady José Nassif
"Habeas-corpus" n.º 29.866 — Relator: Sr. Ministro Ribeiro da Costa

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, de *habeas-corpus n.º* 29.866, do do Distrito Federal, em que é paciente Whady Nassif.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, indeferir o pedido, por maioria de votos, nos têrmos das notas taquigráficas precedentes.

Custas *ex-lege*.

Supremo Tribunal Federal, 27 de agôsto de 1947. — *José Linhares*, Presidente. — *Álvaro Ribeiro da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa: — O advogado Raul Floriano da Silva, impetra, perante esta Côrte, uma ordem de *habeas-corpus*, em favor do deputado à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Dr. Whady José Nassif, ameaçado de constrangimento ilegal, por mandado de prisão contra o mesmo, expedido pelo Sr. Presidente do Superior Tribunal Militar ao Juiz da Auditoria da 4.ª Região Militar, com desrespeito às suas imunidades parlamentares, e sem o conhecimento prévio do corpo legislativo estadual, acrescido da falta de decisão judiciária definitiva e soberanamente julgada.

O pedido vem sustentado brilhante e exaustivamente na inicial de fls. 1 a 13, instruída com os documentos de fls. 15 a 23. Distribuído, foram requisitadas as necessárias informações e a seguir junta uma petição acompanhada de cópia das razões de apelação produzidas em defesa do paciente.

Informou o ilustre General Presidente do Superior Tribunal Militar, pelo ofício de fls. 37, que os autos da apelação n.º 15.345, em que é réu Whady José Nassif, vieram encaminhados a êste Tribunal para julgamento de *habeas-corpus* n.º 29.833 impetrado em favor de Álvaro Vaz, de que foi relator o eminente Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Foram, afinal, apensados a êstes autos, os do processo referido, tendo sido junto com a petição de fls. 39, o projeto n.º 149, de 1947, da lei orgânica do Distrito Federal, em sua redação final, aprovada pelo Senado Federal (*Diário do Congresso Nacional* de 26 de julho findo, fls. 40).

Desenvolve-se, em resumo, a sustentação do impetrante:

"Determinando a prisão de um membro da assembléia legislativa, sem lhe dar qualquer satisfação, impondo-a por seus órgãos subordinados, o Superior Tribunal Militar, menosprezou os dispositivos pela mesma postos em vigor, nos têrmos precisos da Constituição Federal. Tenta praticar um ato de violação dos direitos inerentes ao mandato que o povo do Estado de Minas conferiu em expressiva votação ao deputado Whady José Nassif, direitos impessoais, de ordem pública, estabelecidos no interêsse da coletividade, como elementos inseparáveis do regime federativo.

"É contra a ameaça dessa violação que o suplicante impetra a presente ordem de *habeas-corpus*, na defesa da ordem constitucional mineira e dos interêsses do parlamentar alvo da mesma.

"Envolvido seu nome nos fatos relativos à isenção de convocados, ocorridos em São João del Rey, por ocasião da mobilização de fôrças de terra para constituir a F.E.B., que ia lutar além-mar, teve o paciente constatada a sua nenhuma culpabilidade, com o *veredictum* do Conselho da Quarta Região Militar, que o absolveu.

"Apelando dessa decisão para o Superior Tribunal Militar, foram as razões da promotoria contrariadas pelo parecer do Dr. Procurador Geral, o qual não encontrou no processo quaisquer elementos de culpabilidade do paciente, opinando por que se confirmasse sua absolvição.

"Desprezou as razões da sentença de primeira instância e relegou a um canto o claríssimo parecer, o colendo Superior Tribunal Militar que, em julgamento periclitante de quatro votos contra três por uma acidental maioria, condenou o paciente a dois anos e oito meses de reclusão, tendo expedido ordens para a sua prisão, no Estado de Minas Gerais, onde se encontra.

"Esta ordem, *data venia*, não pode ser efetivada, com a simplicidade com que foi dada. A qualidade de deputado à Assembléia Legislativa Estadual ao paciente lhe conferiu imunidades parlamentares, que, se têm sido discutidas no seu alcance nacional, não o podem ser, válida e razoàvelmente, dentro do território do Estado de Minas.

"Proíbe sua efetivação o texto expresso no Regimento Interno da Assembléia, promulgado na sessão de 27 de março do corrente ano e publicado no jornal oficial do Estado, em 16 de abril, nos §§ 2.º e 3.º do art. 3.º, assim redigidos:

2.º — Os deputados, desde a expedição dos diplomas, não poderão ser processados criminalmente nem presos sem licença da Assembléia Constituinte, salvo em caso de flagrância em crime inafiançável. Essa imunidade é extensiva ao suplente imediato do deputado em exercício.

3.º — Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os deputados não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença da Assembléia."

"Lei temporária, verdadeira constituição provisória, o Regimento Interno tinha fôrça constitucional nesse dispositivo que êle transladou em têrmos seguramente modificados para a Constituição promulgada em 15 do corrente mês, cujo art. 17 reza textualmente:

"Desde a expedição do diploma até a instalação da legislatura seguinte, o deputado não poderá ser prêso, salvo na flagrância de crime inafiançável, nem processado criminalmente, sem prévia licença da maioria absoluta da Assembléia Legislativa."

1.º — No caso flagrante de crime inafiançável os autos de investigação policiais serão remetidos à Assembléia, para que esta resolva sôbre a prisão e autoria, ou não, a formação da culpa. (fls. 20)."

O impetrante recorda, em todos os seus pormenores, através da lição dos constitucionalistas, e da aplicação jurisprudencial, o respeito e acatamento às imunidades parlamentares, acentuando ser da essência dessa garantia o seu caráter nìtidamente constitucional, que se irradia em tôda União, por fôrça do art. 45 da Carta Magna, quer o seja por escrito na lei constitucional dos Estados da Federação, fazendo sentir-se a sua aplicação nos respectivos territórios.

Sustenta a índole rigorosamente constitucional do preceito, respeitador fiel que é do art. 45 da Lei Magna de 1946, e a que nenhum Tribunal poderá negar aplicação dentro do Estado de Minas Gerais, por isso que, na lição de Kent só se declarará vã a parte do ato legislativo, contrária à constituição (*Commentaires*, ed. 1867, vol. I, pág. 487 cit. por Rui, *Col. Jurídica*, art. 93).

Invoca a opinião de Rui, eis que o dispositivo da Constituição mineira, é, antes que uma regalia individual, como bem o definiu o mestre, "um privilégio a favor do povo, um privilégio a favor da lei, um privilégio a favor da Constituição". Ficariam os legisladores em condição inferior à dos demais cidadãos, se ùnicamente por serem legisladores, se pudessem converter em alvo das violências do poder, a veleidades dos "processos célebres", ao arbítrio de certos magistrados, às perseguições dos adversários políticos: longe de pô-los em situação privilegiada, a prerrogativa parlamentar, de fato, não se fêz mais que nivelar a dêles às dos outros cidadãos. (*In Com. à Const. Federal Brasileira*, coligidos por Homero Pires, vol. 2.º, página 41).

Ferindo a questão no seu ponto essencial, diz o impetrante: não procederia a objeção segundo a qual o pedido de licença às Assembléias Legislativas, pela Justiça Militar, significaria a limitação por essa de suas atribuições constitucionais levantada pelo ilustre Ministro Vaz de Melo ao relator da resposta à Consulta da Auditoria da Terceira Região Militar e determinar a expedição da ordem de prisão (*Diário da Justiça*, de 19 de junho de 1947, fls.)

Eis a opinião, a que se ampara o impetrante, exposta pelo douto Ministro Carlos Maximiliano: "Não procede o argumento de não ter o estatuto regional fôrça para coartar a ação dos membros dos poderes nacionais. Tal prerrogativa não nasce da lei básica dô Estado, ao contrário, êste é constrangido a estabelecê-la, a respeitá-la, de acôrdo com os princípios constitucionais da União, que adotou regime representativo e de ampla separação e independência de poderes. Os elementos federais respeitam no deputado, seja da Câmara do país, seja local, o mandato eletivo, que é a encarnação da soberania popular.

Perante esta e não ante código de alcance restrito, se inclinam tôdas as potestades da República democrática (Com. à Const. Brasileira, ed. de 1928).

Lembra, ainda, com Aurelino Leal, que as constituições estaduais prescreveram as mesmas imunidades para os seus parlamentares, cujos privilégios êste Supremo Tribunal reconheceu em acórdão de 6 de outubro de 1906. (O Direito, vol. CIII, pág. 443). E assim, igualmente:

"O deputado estadual, na vigência de seu madato, goza de imunidades conferidas pelas respectivas constituições, a exemplo do que sucede com os membros do Congresso Nacional". (Ac. n.º 3.383, de 16-7-1913, in *Diário Oficial* de 18-2-914; Ac. n.º 3.513, de 4-4-1914, in *Diário Oficial* de 29-8-914).

"O deputado estadual, mesmo na vigência do sítio, não pode ser prêso sem prévia licença de sua Câmara exigida pela respectiva Constituição".

"A prisão efetuada sem tal formalidade dá lugar ao *habeas-corpus* (Ac. n.º 3.513-A, de 4-4-914, in *Diário Oficial* de 29-8-914).

A exemplificação está a demonstrar que o acórdão publicado no *Diário da Justiça* de 7-1-1931, não privará a adoção do ponto de vista contrário, esperando, assim, o impetrante, prevaleça em favor do paciente, o precedente daquela jurisprudência para ressalva de suas prerrogativas concedidas pela Constituição Mineira.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa: — A questão não se mostra destituída de complexidade. Versaram-na os mestres dando-lhe soluções opostas. Neste Tribunal, o seu pronunciamento tem se firmado, ora num ora noutro sentido, quando se discutiu se as prerrogativas de Deputados e Senadores Estaduais os eximiam das restrições decorrentes do estado de sítio.

Aqui, o essencial é saber se tendo a Constituição do Estado de Minas adotado no seu art. 17 idêntica preceituação da Constituição Federal de 1946, inscrita no seu art. 45, as imunidades dos parlamentares estaduais se sobrepõem às autoridades federais. Ou ainda, cabe indagar, é possível, em face do texto da Lei Maior, ampliar tais imunidades aos Deputados estaduais? Como e em que têrmos, impondo-se essa prerrogativa, se lhe dará aplicação? Examinando sua extensão quanto ao estado de sítio, esclarecera o saudoso Ministro Alfredo Pinto: "No regime atual, porém, o *estado de sítio*, é um ato privativo, soberano da União pelos seus órgãos Legislativo e Executivo. Os Estados na Federação — *não têm soberania mas simples autonomia administrativa;* não intervém naquele ato nem contra êle podem protestar, muito menos resistir. A autoridade federal exerce uma supremacia natural, legítima, definitiva, porque emana da própria Constituição.

"Não contesto que os deputados e senadores tenham imunidades; *mas estão limitadas* às fronteiras do Estado e definidas nas Constituições que os princípios constitucionais da União". ("Jornal do Comércio", de 1 de agôsto de 1922).

Divergem, substancialmente, os conceitos de *soberania e autonomia.* Esta, entre os poderes, é a regra. A soberania, exerce sòmente a autoridade federal.

Ao Estado está limitada a sua estrutura política, no art. 18 do Estatuto de 1946:

"Art. 18 — Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição".

Justamente estas regras, ensina Barbalho, são limites que vêm restringir a autonomia dos Estados e atentam contra ela, por serem incomparáveis com as faculdades que êles têm de se constituir, de estabelecer a forma, as normas por que se hão de reger no seu govêrno, usando para isso de poderes que possuem, que são seus, de que não podem ser despojados e que em caso algum devem passar à União, sob pena de não haver assim federação, mas regime unitário, consolidação de Estados.

Cada Estado, se organizando de modo que não ofenda os direitos e faculdades da União, terá a liberdade de regular-se e de estabelecer seu regime, conforme entender mais conveniente às suas condições e circunstâncias. (Comentários à Constituição, art. 63, pág. 267).

Assim, a autonomia do Estado não o habilita a desobedecer à Constituição Federal, nem a sobrepor-se a esta, naquilo que estabeleça em relação à competência das autoridades federais. Vale, pois, dizer: se o acusado é um deputado estadual, pode processá-lo a Justiça Federal e, bem assim, julgá-lo sem dependência de prévia licença à casa legislativa a que pertença.

O privilégio se exercita e vale, apenas, nos limites territoriais do Estado, em relação às autoridades locais. As autoridades federais, não alcançam as imunidades. Fora dêsse dilema, estaria ferido o princípio da Constituição que atribui às autoridades federais competência em tôda a União. Como exercê-la, sujeita às limitações que pudessem criar as Constituições Estaduais?

Rui já o definira, pondo de lado a menor pretensão dos Estados a exercerem atos de soberania: *"No sentido próprio da palavra soberania,* não há, não pode haver Estados soberanos. Estados autônomos, sim (governadores soberanos).

Igual conceito o deu Amaro Cavalcanti: O Estado Federal, em vez de soberano, não é, não pode ser senão

uma entidade naturalmente dependente no organismo da federação (O Regime Federativo, pág. 187).

Importa decidir se os membros das legislaturas estaduais podem ter imunidades vàlidamente instituídas nas constituições locais e, nesse caso, qual a sua fôrça de irradiação, inclusive as limitações que se lhes possa opôr. Entre estas ressalta a que faz objeto do presente *habeas-corpus*, isto é, se aquelas prerrogativas podem ser eficazmente opostas às federais e, assim, se por sua vez participam da faculdade de criar obstáculos à ação dos poderes ou autoridades federais.

Não se perca de vista, no estudo do problema, o elementar princípio da preeminência da Constituição e das leis federais. Ninguém melhor expenderá a lição do que Rui: "Se há, no regime que adotamos, um princípio absoluto, é o que afirma a supremacia da Constituição Federal, intangível nos seus textos sôbre tôdas as outras leis, sejam as da União ou dos Estados. Em qualquer país de constituição escrita há dois graus na ordem da legislação: as leis constitucionais e as leis ordinárias. Nos países federalizados, como os Estados Unidos e Brasil, a escada é quádrupla: a Constituição Federal, as leis federais, as constituições dos Estados, as leis dêstes. A sucessão em que vêm enumeradas, exprime-lhes a hierarquia legal. Ela traduz as regras de procedência em que autoridade se distribui por essas quatro espécies de leis. Dado o antagonismo entre a primeira e qualquer das outras, entre a segunda e as duas subseqüentes, entre a terceira e a quarta, a autoridade da gradação indica a procedência na autoridade (Rui Barbosa, *Atos Inconstitucionais*).

Buscando estabelecer a linha nítida e segura da distinção, na solução do tema que se nos apresenta, inclinei-me a seguir o caminho já desbravado, num estudo bem editado, brilhante e erudito que ilustra o voto do douto Ministro Pedro dos Santos, elucidando questão análoga. A cada passo, irei à sua fonte. E devo acrescentar que o segui por se me afigurar objetiva à sua orientação, ao passo que preserva as linhas mestras que separam entre si os poderes, ressalvada a autonomia própria, sem quebra da harmonia que preside ao seu funcionamento.

"Assim é, disserta o ilustrado Ministro, que em novo regime (A República), ficaram obrigados (os Estados) a guardar certa forma e determinados limites nas suas organizações particulares; a respeitar a autoridade federal e seus tratados e convênios; a aplicar o direito civil, comercial e criminal que o Congresso decretasse; a aceitar a intervenção federal até em assuntos íntimos, próprios ou exclusivamente seus; a subordinar as decisões dos seus juízes ao Supremo Tribunal, que a certos respeitos e de alguma forma foi exigido em instância superior para as justiças regionais.

Mas, se no mecanismo da nossa federação os Estados assim se apresentam como entidades naturalmente dependentes e grandemente apoucadas por tão largo círculo de subordinação ou restrições, não é lícito pretender que desfrutem — *o poder supremo e absoluto* — de modo a ser admissível a sujeição dos seus deputados e senadores à autoridade da justiça federal no desempenho de atribuições expressas e ilimitadamente conferidas pela mais graduada das nossas leis". (Rev. dos Tribunais, vol. 59, pág. 150 e seguintes).

Dir-se-á que essa compreensão, à luz de um raciocínio menos ponderado, compromete o princípio constitucional que institui a independência e harmonia dos poderes (art. 7.º, n.º VII, *b*, da Constituição federal).

Tanto se aplica à União como aos Estados, igual princípio, mas quer em respeito a uma como outro, a independência prescrita na Constituição visa a que os poderes exerçam entre si. Quando toque a vez do Estado é a dos poderes que o constituem, *uns em relação aos outros na movimentação* de suas atribuições, *dentro da esfera do próprio Estado*, como a da União respectivamente *dentro da circunscrição federal*. (Rev. dos Tribunais, loc. cit.).

À Constituição do Estado é vedado dispôr contra a cláusula expressa da Constituição Federal (art. 18). Conceda-se que disponha em conformidade com o texto da lei máxima, assim como quando estenda aos membros do legislativo estadual a imunidade prevista no art. 45 da Carta Magna. Essa cláusula terá função, apenas, restrita aos limites territoriais do Estado. Assim, o deputado estadual não pode ser submetido a processo pelo juiz local sem observância do prévio assentimento da sua casa legislativa. O mesmo já não ocorre se o delito fôr da competência da Justiça Federal, uma vez que é expressa a cláusula da Constituição sujeitando o deputado estadual à autoridade federal, independentemente da prerrogativa que lhe assegure a Constituição do Estado. Certo não é lícito aos Estados exercerem os poderes que lhes houverem sido recusados *expressa ou implìcitamente.*

Ora, a competência da Justiça federal se espraia por todo o território nacional, sem limitação possível; e a imunidade pretendida levanta-se como obstáculo sério a faculdade de processar e julgar os delitos cometidos à atribuição daquela justiça, para a qual não pode, conseguintemente, prevalecer qualquer restrição clausulada na Constituição estadual.

Os direitos e poderes da União, inscritos em cláusula expressa da Carta Política, se exercem sem contraste pelos seus órgãos competentes. Essa diferenciação é inerente à índole do regime federativo.

Havemos de concluir justamente pela mesma forma por que nesta Côrte o problema recebera solução, dando-a em lapidar resumo ao douto relator do acórdão de 9 de julho de 1926, o douto Ministro Heitor de Sousa, cujo nome pronuncio com repassada saudade (Arq. Judiciário, vol. 2, pág. 414).

"Atendendo que essa irrecusável superveniência da lei federal é incompatível com as leis constitucionais ou ordinárias dos Estados que consagrem, como na espécie, uma exceção ou privilégio limitativo ou suspensivo da jurisdição federal;

"Atendendo que as imunidades em favor dos deputados estaduais, legítimas e justificáveis para assegurar ao Poder Legislativo, de que são êles representantes, a independência necessária e indispensável em face dos demais poderes — Executivo e Judiciário — de molde a garantir a independência e harmonia entre êsses três poderes estaduais, não podem, mesmo quando expressas e insofismáveis, restringir ou paralisar a ação da Justiça Federal, regulada por leis federais;

"Atendendo que tais imunidades, aplicáveis nos processos de competência e jurisdição estadual e atendíveis pelas autoridades administrativas ou judiciárias do Estado, em tudo quando não contrariem às leis federais, são inoperantes nos casos em que se contraponham a estas;

"Atendendo a que só aos senadores e deputados federais reconhece a Constituição Federal as imunidades ou isenções oponíveis às leis e autoridades federais, que inculca o recorrido como resulta dos seus arts. 20 e 80, § 30".

Aí ficam lançados os fundamentos substanciais com que se dá remate à delicada questão, muito sem o declarar que assim o concluímos em obediência estrita à preceituação constitucional, diante da qual cedem as leis de menor categoria.

Indefiro o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: — Sr. Presidente, é tradição imemorial de ambas as Casas do Parlamento inglês o privilégio concedido a seus membros contra a prisão. Afirmasse que o fundamento dêste privilégio está menos na garantia da pessoa do parlamento do que na garantia da própria função legislativa. A imunidade é necessária ao exercício da função legislativa.

Antes de desenvolver êste meu ponto de vista, é interessante que se façam algumas considerações históricas.

As disposições contidas na Constituição de 1946, nos arts. 44 e 45, recordam as da Constituição do Império de 1824, nos arts. 20 a 28.

No art. 26 tratava-se da inviolabilidade das opiniões, segundo se preceitua no art. 44 da Constituição vigente.

Nos arts. 27 e 28 tratava-se da imunidade contra a prisão, conforme se verifica ainda hoje no art. 45 da Constituição.

O Ato Adicional de 1834, grande passo no sentido da descentralização, concedeu aos deputados provinciais apenas a primeira garantia. Mas é preciso se recorde que se estava num Império Unitário, onde apenas se dava o primeiro passo para a descentralização. Mas o Ato Adicional, já então, concedeu aos deputados provinciais a garantia da inviolabilidade das suas opiniões, conforme se vê no art. 21 do Ato citado, que reproduz o art. 26 da Constituição de 1824.

Se era assim no Império, se já se notava então esta tendência no sentido de se proporcionarem aos membros das assembléias provinciais as mesmas garantias reconhecidas aos membros do Parlamento, que se dirá na República, em que o pensamento federativo se tornou vitorioso?

A imunidade contra a prisão — volto aqui ao ponto de que parti para esta digressão — a imunidade concedida contra prisão é uma garantia da função legislativa.

Para se resolver a hipótese, creio que não será preciso, não será necessário discutir-se a preponderância da Constituição e da legislação federais. Não é disto que se trata. Trata-se é de verificar se a disposição do art. 45 deve ou não ser estendida aos representantes estaduais. Trata-se de uma interpretação extensiva.

Ainda que não existisse a disposição do art. 17 da Constituição mineira, a mim se afigura que era indiscutìvelmente devida aos deputados estaduais a garantia estabelecida no art. 45 para os membros das Casas do Congresso Nacional. Trata-se de uma interpretação extensiva apenas. A garantia que o art. 45 outorga é uma garantia para o exercício da função legislativa. Esta, quer exercida na Câmara dos Deputados, quer no Senado, quer na Assembléia Legislativa, é a mesma. Exerce-se o mesmo poder. O poder é o mesmo, essencialmente. Não há diferença qualitativa quanto à função legislativa exercida nas Casas do Congresso Nacional e a função legislativa exercida nas Assembléias estaduais. A função é a mesma, essencialmente. Quantitativamente, pode ser diversa.

Ora, se a Constituição confere à função legislativa a imunidade contra a prisão, contra o processo, nos têrmos do art. 45; se esta imunidade é a garantia do exercício do próprio Poder Legislativo, porque se há de conceder êste privilégio aos membros do Poder Legislativo estadual por uma interpretação extensiva, que se impõe até de acôrdo com a tradição do nosso Direito, que vem desde os primeiros ímpetos da descentralização, já sentida durante o próprio Império?

Se é esta a tradição do nosso Direito, parece-me que aplicando-se mesmo a disposição do art. 4.º da Constituição, e pondo-se de parte o preceito da Constituição estadual, deve ser reconhecido o mesmo privilégio aos membros das assembléias legislativas estaduais.

Assim, lamento profundamente divergir do esplêndido voto do Sr. Ministro Ribeiro da Costa, e concedo a ordem, porque reconheço que aos membros das assembléias legislativas estaduais cabe o privilégio dado à função legislativa pelo art. 45 da Constituição.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada: — Estou de acôrdo com o brilhante voto do Ministro Relator.

As imunidades dos deputados estaduais são restritas aos limites dos respectivos territórios, e não podem valer contra a justiça federal, justiça que obedece sòmente aos preceitos da Constituição do País, os quais não reconhecem êsses atributos aos membros das assembléias legislativas, com a extensão que se pretende.

As imunidades dêsses representantes dos Estados não podem obstar, tornar ineficazes poderes atribuídos a órgãos da União, como no caso, a competência da justiça militar de processar e julgar livremente os cidadãos que incorrerem na sanção prevista para os delitos de natureza militar.

As constituições estaduais não podem estabelecer restrições, não podem impedir o livre exercício das autoridades da União, o cumprimento de decisões proferidas por sua justiça.

Indefiro o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa: — Sr. Presidente, as imunidades dos Deputados estaduais decorrem do princípio estabelecido na Constituição estadual, porque não lhes são extensivas as fixadas pela Constituição Federal; delas, portanto, não gozariam, embora necessárias à independência do mandato recebido, se não figurassem na Constituição, Estadual. Decorrendo dela, ficam limitadas, como a própria Constituição, ao respectivo território e não podem, exceção que constituem, ser oposta aos Poderes federais. Se o caso de que se trata é da alçada da Justiça Militar e, portanto, de um dos ramos da Justiça federal, a sua ação não pode ser cerceada por um dispositivo da Constituição Estadual; seria ampliar a órbita de sua atuação além das fronteiras do Estado em que vive.

Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, denegando a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato: — Sr. Presidente, a questão versada neste *habeas-corpus* não carece de importância. Ao revés, a sua relevância conspícua impõe-se, porque, como disse o ilustre advogado, ela transcende dos interêsses, aliás respeitáveis do paciente para encontrar sua atmosfera própria em região de altos princípios que se entrosam em assuntos cabedais da Lei Maior do país.

O ilustre advogado, na sua oração, excusou-se de alongar-se em maiores expansões doutrinárias, abstendo-se, por gentileza e ao que ressai de suas palavras, de "parler latin devant le cordelier"; mas, no memorial que apresentou, e, ainda no trabalho, que tive presente, da ilustre comissão de parlamentares do Congresso de Minas, a controvérsia desenvolve-se em todos os seus têrmos, com erudição e clareza. Realmente, a questão suscita graves controvérsias. No Supremo Tribunal, grandes vozes, como Viveiros de Castro, Edmundo Lins, Hermenegildo de Barros — às quais se junta, agora, a do nosso eminente colega Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — elevaram-se no sentido de proclamar que as imunidades próprias dos deputados federais se ampliam, em todo o país, aos deputados estaduais, pela consideração capital, que ainda agora o eminente Ministro Hahnemann Guimarães realçou, de que a função do deputado estadual é qualitativamente a mesma; apenas expande-se em âmbito mais estreito e não tem irradiação pelo território nacional. Quer dizer que, no desenvolvimento das suas atividades, o parlamentar cearense, o parlamentar goiano, o parlamentar mineiro, tanto quanto o deputado federal, reclamam o mesmo resguardo de direitos invioláveis ligados ao exercício de sua nobre função de representante do povo.

No parecer da comissão mineira e no memorial do ilustre advogado, o assunto é versado proficientemente. Dão-se as razões do privilégio e argumenta-se no sentido de sua natural ampliação aos deputados estaduais.

Quanto ao primeiro ponto, não há dúvida. O privilégio, inserido na Constituição Federal, tem a justificá-lo, sôbre a situação pessoal do representante da soberania do povo, o interêsse da coletividade, sem o que lavraria estridente contraste entre a democracia apregoada pela Lei Maior e o privilégio constituído para o indivíduo.

É para cintar a atividade do parlamentar de uma linha infrangível de defesa que se outorga o privilégio. Não é beneficiado o indivíduo, mas a função; não é a pessoa, senão a atividade que ela exerce, em nome da soberania

popular. Mas o privilégio existe, ainda que inspirado em razões de interêsse da coletividade. Existe e não perde, porque atende a razões dessa ordem, a feição e o caráter de verdadeiro privilégio. Mas: — se êle se justifica nesses têrmos, nem por isso é ínsito na função legislativa. Decorre naturalmente, mas não necessàriamente, do exercício dessa função. E, como bem realçou o eminente Ministro Edgar Costa, se não houvesse texto legal que o exprimisse, êle não existiria, apesar de existir o princípio e apesar da necessidade de se resguardar a ação parlamentar. É preciso, a meu ver, não perder de vista êsse dado na solução do problema, ao decidir matéria que diz respeito à segurança da coletividade, através da ação legislativa.

Outra afirmativa incontestável, feita pelo ilustre advogado e constante no trabalho da douta comissão do Parlamento mineiro, que nobremente tomou a iniciativa de esclarecer o assunto e defender as prerrogativas do Parlamento mineiro, é que forte corrente jurisprudencial e doutrinária pende em favor da extensão do privilégio aos deputados estaduais. Além dos eminentes Ministros já por mim referidos, e a cujo pronunciamento se juntou, agora, o do nosso eminente colega Ministro Hahnemann Guimarães, essa extensão do privilégio foi adotada pelo egrégio jurista, Ministro Carlos Maximiliano, autoridade, a tôdas as luzes, benemérita de respeito. Tenho a impressão de que a corrente jurisprudencial mais volumosa é no sentido da extensão do privilégio e ao propósito cita-se brilhantíssimo voto do Ministro Pedro Santos, publicado na Revista dos Tribunais, adverso, aliás, àquela corrente.

Êsses dados são porém insuficientes à solução do problema. Porque o problema que desafia solução é o de saber se a lei estadual, ainda que constitucional, pode irradiar sua influência além das fronteiras do Estado e, o que é mais grave, submeter a seu império a ação do poder federal. Êste o *nó frígio* da questão. Entendo que não é possível essa irradiação e nem o império da lei constitucional estadual pode subordinar a ação da justiça federal. A verdade, porém, é que a extensão do privilégio aos deputados estaduais, não existe em face da Lei Maior Brasileira. Se é certo que elementos teóricos militam em seu favor, também é certo que o poder federal está sobranceiro à ação de leis estaduais. Não vejo, na Constituição Federal, a fonte dêsse privilégio, porque êste é ali outorgado, em têrmos claros e restritos, aos deputados federais. A Constituição Estadual é que, de seu turno, outorgou o privilégio ao deputado estadual, mas com eficácia dentro das fronteiras do Estado e em face das autoridades respectivas. Dir-se-á que a nossa Justiça é substancialmente única. É verdade; é certo. Mas a unificação da Justiça no plano estadual não conseguiu e nem seria possível fazê-lo — eliminar a subsistência dos órgãos federais, como o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Federal de Recursos, o Superior Tribunal do Trabalho, o Tribunal Superior Eleitoral e o Superior Tribunal Militar. Todos êsses órgãos de justiça têm ação federal em todo o território do país. Seria, por conseguinte, necessário que a lei estadual tivesse fôrça para limitar a atividade nacional e constitucional dêsses órgãos federais de justiça para que o privilégio de que se trata incidisse na ação do Supremo Tribunal Militar.

Foi êsse o problema que, entre nós, enfrentou com a superioridade habitual, o insigne Pires e Albuquerque. Como Procurador Geral da República, manifestou-se Pires e Albuquerque, em lições límpidas e nutridas da mais rica seiva jurídica, não ser possível ao poder estadual, ainda que constitucional limitar a ação dos órgãos federais. Perguntava o eminente jurista aos Ministros do Supremo Tribunal se admitiam que um poder estadual pudesse diminuir a ação nacional de órgão federal da justiça. E argumentava que se isso fôsse possível essa atividade estadual poderia chegar, lògicamente, ao extremo de reduzir a atividade do Executivo Federal e do Legislativo Federal.

Ainda que me incline, como o eminente Sr. Ministro Relator, à extensão das imunidades, por amor da liberdade parlamentar, entendo que êsse privilégio teria, em face de um poder federal, de decorrer da Constituição Federal. E como não encontro na lei dispositivo algum que outorgue ao deputado estadual imunidades em face de autoridade federal, sou forçado a indeferir o *habeas-corpus* acompanhando o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire: — Sr. Presidente, lamento divergir da maioria dos votos já manifestados. As imunidades parlamentares não são estabelecidas em favor dos representantes do povo; são inerentes ao mandato, decorrem necessàriamente dêle na necessidade de guardar a independência do Poder Legislativo e premuní-lo — e êste ponto não pode escapar ao Supremo Tribunal — contra maquinações e pretextos que procurem criar óbices ao exercício dessas funções e afetar a sua integridade. Ligam-se à idéia de representação; são da essência do regime representativo, qualquer que seja a forma da instituição.

Já na conceituação do assunto — conforme acentuou o ilustre advogado, além da rememoração histórica que fêz o eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — basta recordar a opinião de Blackstone de que a imunidade é concedida em razão de direito público, tanto assim que não há legislação alguma que admita a hipótese de renúncia a essa garantia, porque instituída em benefício da coletividade. É o que se lê, desde Jefferson, um dos pioneiros do Direito Constitucional Americano, no seu "Manual de Direito Parlamentar", até o clássico Eugéne Pierre.

É certo que o princípio tem encontrado opositores, aos quais se refere Berthelemy, mas a verdade é que tais oposições revelam critério meramente despótico.

No sistema brasileiro, a exemplo dos outros povos, instituíu-se constitucionalmente e como base da estrutura do regime, um sistema de garantias destinadas a premunir a independência de cada um dos seus órgãos. Assim, para o Poder Executivo, a integridade da função executiva, só afetada pelo "impeachment" processado e pronunciado regularmente para o Poder Legislativo a inviolabilidade, sem a qual não pode existir e a imunidade parlamentar. O Poder Judiciário tem a sua independência assegurada pela inamovibilidade, pela vitaliciedade e pela irredutibilidade dos vencimentos. São barreiras, são fronteiras intransponíveis por qualquer outro poder, porque se ligam, essencialmente, à vigência, à existência do regime representativo.

Um dos fundamentos do acórdão recorrido é que os Estados Federados não são soberanos, mas sòmente gozam de autonomia administrativa. Os votos já aqui proferidos realçaram, com grande relêvo, a distinção entre soberania e autonomia dos Estados. Não encontro, com a devida vênia, essa íntima conexão, essa colisão, entre os princípios gerais relativos à soberania da União e a dos Estados Federados e a tese das imunidades parlamentares extensivas aos deputados estaduais.

O conceito da soberania, no campo internacional, reflete-se na organização da sociedade internacional, para o fim de estabelecer a igualdade jurídica entre as nações. No campo da organização interna, também na hipótese da federação, para assegurar atributos essenciais da soberania e que são a unidade e a indivisibilidade, tão essenciais que Schutzenberg a considera como uma aplicação da fórmula do absoluto. Mas, na ordem interna, os Estados têm sua autonomia política definida claramente no art. 18 da Constituição. Êles se podem organizar livremente, dentro dos limites e observados os princípios estabelecidos pela Constituição. São-lhes reservados os direitos que, explícita ou implìcitamente, não lhes hajam sido negados pela Constituição.

Não se me afigura haver diminuição ou sujeição de qualquer poder federal ao se conformar com a observância de

princípio universalmente adotado e sem o qual o regime representativo não subsistiria, não haveria independência das Câmaras no pronunciamento de suas opiniões.

Que sujeição, que diminuição, poderá haver na observância de prática tão salutar e que não colide, ao contrário se harmoniza, com o regime brasileiro existente? A soberania é para efeito externo; para efeito interno, foram retirados aos Estados Federados apenas os atributos próprios da soberania porque esta é una e indivisível. Mas, na hipótese, o Estado subordinou suas Constituições às máximas traçadas pela própria Constituição Federal: observou, estritamente, o princípio geral instituído em tôdas as Constituições e inerente à essência do regime representativo. Onde, pois, essa diminuição, essa colisão? Há, ao contrário, jôgo harmônico entre o exercício dos diversos poderes, a fim de assegurar, em relação a cada um dêles, o princípio máximo da sua existência, da sua independência, da sua inviolabilidade e da sua imunidade. Não devemos nos deslembrar da experiência. Com o precedente, podem os legisladores estaduais ficar sujeitos a serem processados sem licença de suas Câmaras, dando margem a maquinações e pretextos, em momento em que se procura resolver problemas de ordem política local, com o sacrifício de representantes do Legislativo estadual.

Não vejo, com a devida vênia, colisão alguma entre a soberania da União e a observância, por parte dos órgãos do Poder Judiciário, de princípio da Constituição de Minas Gerais, reproduzido integralmente da Lei Maior, em obediência à norma de ordem geral, de Direito Público, estabelecida na Constituição Federal, cuja irradiação só pode ser benéfica ao interêsse da coletividade.

Com êsses fundamentos, concedo o *habeas-corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto: — Sr. Presidente, à vista de preceito constitucional expresso, concernente, tão só, a privilégio e imunidade dos representantes às Câmaras Federais, acompanho os eminentes Ministros Relator, Lafayette de Andrada, Edgar Costa e Orosimbo Nonato, indeferindo o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo: — Discute-se sôbre o alcance do preceito constitucional relativo às imunidades asseguradas aos membros do seu poder legislativo.

E isto pelo fato de um deputado à Assembléia Mineira ter contra si ordem de prisão emanada do Supremo Tribunal Militar, sem que ao ato precedesse a necessária licença daquela corporação.

Tenho para mim como não necessária a formalidade.

A respeito da matéria, ou seja do privilégio de que gozam os legisladores estaduais, não são acordes os doutrinadores, como acorde não é a nossa jurisprudência.

Mesmo aqui no Supremo já se decidiu em 1900 que o preceito constitucional do Estado, em nada contravindo à preceituação da União, é de merecer observância em todo o território nacional.

Já diferentemente se decidiu em 26 por se entender que as imunidades só vigoram no território em que ficaram estabelecidas.

No presente pedido de *habeas-corpus*, porém, o impetrante faz sentir que o resguardo à pessoa do deputado só diz respeito ao território do Estado de Minas Gerais, não se discutindo assim o alcance nacional das imunidades.

Mas não lhe favorece delimitar o âmbito da discussão.

As imunidades foram consagradas para o bom funcionamento do corpo legislativo.

Constituem preceito de ordem pública e são, em última análise, uma garantia ao livre exercício do mandato.

E essas imunidades muito sofreriam com qualquer reação mesmo regular de outro poder.

Compreende-se, entretanto, seja êsse poder do mesmo Estado.

Cuida-se, assim, da ação dos poderes estaduais um em relação aos outros.

Dêste modo, cometido um crime de jurisdição local, a justiça do Estado, a não ser nos casos de exceção, não poderá prender e processar o congressista, sem prévia licença da corporação a que pertencer.

Nada mais do que isso.

As imunidades, portanto, asseguradas pela Constituição Estadual não podem prevalecer nos processos de jurisdição federal, conforme já decidiu o Supremo.

Nego a ordem.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido, contra os votos dos Srs. Ministros Hahnemann Guimarães e Aníbal Freire.