VEREADOR — IMUNIDADES — INEXISTÊNCIA

— Os vereadores às Câmaras Municipais não gozam de imunidades, na órbita penal; o texto constitucional estadual que dispuser em contrário é inoperante.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recorrente: Judith Lins da Costa
Recurso de *habeas corpus* n.º 32.911 — Relator: Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso de *habeas corpus* n.º 32.911 da Paraíba, recorrente Judith Lins da Costa, recorrido Tribunal de Justiça.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, negar provimento ao recurso, por maioria de votos, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1953. — *José Linhares*, Presidente, — *A. M. Ribeiro da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Contra a recorrente, D. Judith Lins da Costa, ofereceu queixa-crime o Prefeito do Município de Cruz do Espírito Santo, Estado da Paraíba, imputando-lhe a prática do delito previsto no art. 138, combinado com o art. 141, incisos II e III, do Código Penal, por isso que se sentira caluniado por expressões contra a sua administração, assacadas pela paciente, como vereadora, em discurso lido na sessão ordinária, da Câmara Municipal, do dia 22 de junho do corrente ano.

Impetrou-se, em favor da paciente, ordem de *habeas corpus*, sob o resguardo da imunidade parlamentar, decidindo o egrégio Tribunal de Justiça a espécie, nos seguintes têrmos:

"As imunidades parlamentares não se estendem aos vereadores, ainda que sejam consagradas pela Constituição do Estado. O que dispõe o art. 142, III, do Código Penal não abrange o crime de calúnia.

"Acórdão — Vistos, etc. Impetrou o bel. Giácomo Pôrto a presente ordem de *habeas corpus* em favor de D. Judith Lins da Costa, a fim de que cesse o constrangimento que diz a mesma vir sofrendo com o processo que lhe é movido na comarca de Cruz do Espírito Santo.

Alega que, contra a paciente, o Prefeito Antônio Pereira Gomes ajuizou uma queixa-crime, sob pretexto de que, num discurso que ela havia proferido na Câmara Municipal, de que era participante como vereador, o caluniara, atribuindo-lhe a autoria de fatos que comprometiam a sua honestidade de homem público e de administrador, e, ainda, que se verdadeira fôsse tal afirmação, não havia justa causa para o processo, uma vez que a Constituição do Estado, no art. 86, parágrafo único, decretava, expressamente, que os vereadores eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato.

Efetivamente, é o que dispõe a lei en que se ampara a paciente; mas, considerando que as imunidades parlamentares se esgotam na esfera estadual, dado que, no regime de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição federal, os podêres Executivo e Judiciário nos Estados não podem sofrer restrição além das previstas naquela Constituição, o que não ocorreria se as cobiçadas imunidades fôssem concedidas aos membros das Câmaras Municipais, con-

soante tem entendido por mais de uma vez o egrégio Supremo Tribunal Federal;

Considerando que êste alto Colégio Judiciário é, pela função específica que lhe compete na vida judiciária do país, o árbitro irrecorrível das soluções que as controvérsias sôbre o entendimento da Constituição federal reclamam, unificando a jurisprudência e indicando rumos no sentido da justa e exata compreensão dos princípios fundamentais do regime;

Considerando, por outro aspecto, que não se pode, sequer invocar o art. 142, III, do Código Penal, segundo o qual o conceito desfavorável emitido por funcionário público, em apreciação da informação que preste no cumprimento de dever do ofício, não constitui crime, para excluir essa criminalidade, uma vez que tal excludente se refere, em caráter de exceção, à injúria e à difamação, e, na espécie dos autos se trata de calúnia;

Acorda a Segunda Câmara do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria de votos, e, rejeitada a preliminar de suspensão do julgamento para que sôbre o caso se manifestasse o Tribunal Pleno, indeferir o pedido, de acôrdo com o parecer do Exmo. Dr. Procurador-Geral do Estado.

João Pessoa, em 1 de outubro de 1953. — As. *Manuel Maria*, Presidente, vencido. — *Renato Lima*, Relator designado, vencido na preliminar. — *Mário Moacir Pôrto* — *João Batista de Sousa*. — *Manuel Maria*, vencido, com o seguinte voto:

Antônio Pereira Gomes, brasileiro, casado, Prefeito do Município de Cruz do Espírito Santo, dêste Estado, se sentindo caluniado por expressões contra a sua administração, usadas pela paciente, como vereadora, e em discurso lido na sessão ordinária da Câmara Municipal, do dia 22 de junho do corrente ano, ofereceu contra ela queixa-crime, imputando-lhe a prática do delito previsto no art. 138, combinado com o art. 141, incisos II e III, tudo do Código Penal Brasileiro.

Depois das diligências preliminares e como esclarece o Dr. Juiz processante, foi a queixa recebida e interrogada a querelada, que por intermédio do seu advogado, apresentou defesa prévia. Os autos foram, com vista, ao querelante para contestar a execução de verdade, no prazo de dois dias, caso quisesse, como conclui o juiz as suas informações (fls. 12).

Argúi o impetrante que o fato na queixa articulada, mesmo que verdadeiro fôsse, não constituiria crime, porque assiste à paciente a prerrogativa constitucional de inviolabilidade de suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e por fôrça do preceito contido no art. 86, parágrafo único, da Constituição do Estado da Paraíba.

Efetivamente, prescreve êsse dispositivo constitucional que os vereadores às Câmaras Municipais são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato, dispositivo que a Câmara só poderia deixar de aplicar se fôsse infringente da Constituição da República, argüição levantada pelo Excelentísimo Dr. Procurador-Geral do Estado, em seu parecer oral, emitido por ocasião do julgamento, e que ela própria julgou irrelevante.

Concede assim a nossa Constituição aos vereadores, não imunidades, matéria de direito constitucional-processual, mas a inviolabilidade pelas opiniões emitidas no exercício exclusivo do mandato. E a Constituição federal não veda ao Estado-membro conceder essas garantias aos seus vereadores, como veda a concessão de imunidades aos deputados às suas Assembléias Legislativas, perante os seus juízes e tribunais.

É que "a Constituição não impera só pelo que está explícito, mas, como acentua Carlos Maximiliano, pelo que se acha implícito nos podêres e garantias outorgados e na índole do regime" (*Comentarios à Constituição Brasileira, 1946*, vol. II, pág. 58).

E sem liberdade de pensamento, sem liberdade de emiti-lo (liberdade da palavra, da opinião), observa Pontes de Miranda, não há Poder Legislativo que possa representar com fidelidade e coragem, os interêsses do povo (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 29).

Embora as Câmaras Municipais não sejam órgãos legislativos, na expressão técnica do têrmo, constituem, todavia, órgãos fiscalizadores dos podêres executivos municipais e elaboradores de *resoluções* ou *posturas*, denominações tradicionais, que no dizer de Castro Nunes, vieram do município colonial, foram mantidas no Império e chegaram consagradas pelo uso até a República. De qualquer modo torna-se necessário que os seus membros fiquem acobertados contra os processos judiciais, adrede preparados e que visam o silêncio dos vereadores, tornando-se assim nula a sua ação fiscalizadora.

Não há, pois, e como ressalta Temístocles Cavalcânti, como negar-se a imunidade, em têrmos, aos membros das Câmaras Municipais, restrita esta imunidade à natureza das funções que exercem e dentro da órbita geográfica do município, desde que a garantia esteja expressa na Constituição estadual.

A Constituição federal não limitou a competência do constituinte dos Estados que apenas não podem invadir a esfera federal, outorgando privilégios que restrinjam a órbita legislativa e jurisdicional do poder federal.

Dentro dêsses princípios, remata o eminente constitucionalista brasileiro, não vemos como fulminar os dispositivos das Constituições dos Estados, que outorgam tais privilégios aos membros das assembléias estaduais ou municipais" (*A Constituição Federal Comentada*, vol. II, pág. 38).

E de acôrdo com êsse preceito constitucional (parágrafo único do art. 86 da Constituição da Paraíba) não comete crime contra a honra da pessoa do Prefeito Municipal, o vereador que no exercício do seu mandato exproba, censura a conduta funcional do Chefe do Executivo Municipal, em linguagem candente, mesmo irreverente, que apenas poderá revelar a falta de educação política de quem a usa, mas não constitui uma infração penal.

Ademais a Câmara só poderia deixar de aplicar o referido dispositivo da Constituição do Estado se fôsse êle violador da Carta Magna da República e assim declarado pela maioria absoluta dos membros do Tribunal de Justiça, nos têrmos do seu art. 65.

Não há assim justa causa para a ação penal prometida contra o paciente, razão por que concedia a ordem impetrada, de acôrdo com o art. 648, inciso I, do Código de Processo Penal".

Manifestado o recurso ordinário, com base no art. 101, II, letra *a*, da Constituição, alega o ilustre patrono da recorrente a fls. 19 (lê):

O Dr. Agnelo Amorim Filho, ilustre Procurador-Geral do Estado, no substancioso parecer de fls. 26 a 40, impugna o recurso, pleiteando que ao mesmo se negue provimento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Reconhece e proclama, em síntese, o venerando acórdão recorrido que as imunidades não se estendem aos vereadores, ainda que estejam consagradas pela Constituição do Estado.

Com efeito, esta dispõe em seu art. 86, parágrafo único:

"Os vereadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato".

Sob o manto dessa imunidade, pretende acobertar-se a paciente por que, no exercício do mandato de vereadora, e no recinto da Câmara Municipal, teria perpretado o delito de calúnia pelo qual se vê sumetida a processo perante a Justiça local.

O tema não se mostra despido de relevância, cuja solução, porém, já a deu, em oportunidades várias, esta Su-

prema Côrte, enfrentando o caso concreto das imunidades inextensíveis, de modo absoluto, aos vereadores, enquanto, de forma relativa, se estendem aos deputados estaduais.

É regra, entre os podêres, a faculdade de autonomia; a soberania, entretanto, exerce-a, sòmente, a autoridade federal.

Está limitada aos Estados a sua estrutura política, pelo disposto no art. 18, do Estatuto Político vigente:

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

Daí decorre, como se tem sustentado, o poder de limitação dessas imunidades que sòmente garantem os atos dos deputados estaduais, no âmbito da jurisdição do próprio Estado, não sendo, assim, oponíveis aos atos das autoridades federais, pelo acatamento ao princípio mesmo da soberania.

Já acentuou, nesta Casa, 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 intervêm 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 imunidade: *mas estão limitadas* às fronteiras do Estado e definidas nas Constituições que as regem e leis que adotem, respeitados os princípios constitucionais da União" (*Jornal do Comércio* de 1 de agôsto de 1922).

"Justamente estas regras, ensina Barbalho, são limites que vêm restringir a autonomia dos Estados e atentam contra ela, por serem incompatíveis 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 podêres 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 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).

É, assim intuitivo que a autonomia do Estado não o habilita a desobedecer à Constituição federal, nem o sobrepor-se a esta naquilo que estabelece em relação à competência das autoridades federais. Vale, pois dizer: se acusado é um deputado estadual, pode processá-lo a Justiça Federal e, bem assim, o julgar, sem dependência de prévia consulta à Casa Legislativa a que pertença.

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

Pusera Rui de lado a menor pretensão dos Estados a exercerem atos de soberania:

"No sentido próprio da palavra *soberania*, não ha, não pode haver Estados soberanos. Estados autônomos, sim" (Governadores soberanos).

Conceito igual firmou, com essas palavaras, Amaro Cavalcânti:

"A Estado federado, em vez de soberano, não é, não pode ser senão uma entidade naturalmente dependente no organismo da federação (*O regime federativo*, pág. 187).

Daí resulta o elementar princípio da preeminência da Constituição e das leis federais, sendo estas e aquelas intangí-

veis nos seus textos sôbre os Municípios.

Ora, é vedado às Constituições dos Estados dispor contra cláusula expressa da Constituição federal (art. 18) e se de um lado, as imunidades concedidas aos deputados estaduais se entendem restritas, não sendo oponíveis à competência das autoridades federais, fôrça é convir que não são elas, também, extensíveis aos vereadores, como aliás já aqui se decidiu, em sessão de 20 de abril de 1948, no *habeas corpus* n.º 30.256, de que foi Relator o eminente Sr. Ministro Castro Nunes.

Reza a ementa dêsse julgado:

"As Assembléias Legislativas são o Poder Legislativo dos Estados, poder que, para se mover com independência em face dos outros dois, precisa gozar ds garantias de inviolabilidade e irresponsabilidade penal de seus membros componentes. Já as câmaras municipais legislam nos assuntos da órbita do município, *mas não exercem o Poder Legislativo*, no sentido constitucional.

"Não basta a analogia da função deliberante municipal com a função legislativa federal e estadual para que se admita a extensão das imunidades parlamentares aos legisladores municipais. As imunidades constituem um privilégio que não pode ser estendido sem base segura na Constituição federal, pois manietam, em relação a certas pessoas, a ação policial do Estado e a ação repressiva da Justiça, obstante a aplicação das leis penais.

"Não está no alcance dos Estados adotar, no funcionamento dos podêres, outras restrições além das previstas no texto federal para o mecanismo dos podêres da União. Não é permitido ao Poder Constituinte estadual assegurar imunidade a vereadores, criando uma situação de dependência do Executivo e do Judiciário em face das câmaras municipais. Os podêres do Estado são independentes e harmônicos entre si, por limitações expressamente previstas e que que não podem ir além do jôgo dos três podêres.

"A regra da responsabilidade de cada um pelos atos que praticar não pode comportar exceções ampliáveis por analogia, transformando-se em manto de imunidade para alguns milhares de cidadãos membros das câmaras municipais" (*Revista Forense*, vol. 120, pág. 213).

Aderi a êste fundamento, no voto que então proferi, aduzindo, entre outras considerações, o seguinte:

"Se atentarmos para o que dispõe a Constituição federal, no art. 28, ns. II e III, verificamos que a autonomia dos municípios está prescrita expressamente, mas ela é restrita.

Verificamos, então, que o art. 28 dispõe:

I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse e, especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

Parece-me, disse eu, que, se o legislador constituinte entendesse necessário maior resguardo à autonomia dos municípios ou outras providências, além destas, teria previsto a de estender aos vereadores a pretendida imunidade" (*Revista* cit., pág. 222).

Sòmente, pois, mediante interpretação extensiva é que poder-se-ia ampliar essa imunidade aos vereadores, mas *data venia*, o sistema constitucional vigente, como o demonstrou o eminente Sr. Ministro Castro Nunes, veda semelhante extensão de privilégio, o qual colocaria o Legislativo Municipal em condições de sobrepor-se aos Podêres Judiciário e Executivo, ferindo, destarte, o princípio da harmonia entre os podêres.

Diante do exposto, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro **Nélson Hungria** — Sr. Presidente, também entendo que o

dispositivo da Constituição federal, concernente às imunidades parlamentares é um *horius conclusus*, de modo que não pode ser estendido aos *vereadores municipais*. A Constituição fala em *senadores* e *deputados*, não compreendendo, portanto, os representantes do Município. É o ponto de vista que tenho sempre sustentado, salvo quanto ao Distrito Federal, cujos vereadores, por circunstâncias especiais, são equiparados aos deputados estaduais. Feita esta ressalva, os edis municipais não gozam das imunidades outorgadas pela Constituição.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, lamento divergir do eminente Sr. Ministro Relator, porque continuo fiel à doutrina sustentada aqui pelo eminente Sr. Ministro Aníbal Freire. Entendia S. Excia. que as garantias conferidas na Constituição devem ser generalizadas a todos os que exercem mandatos legislativos em qualquer órbita, federal, estadual ou municipal. A garantia da inviolabilidade de quem exerce um mandato legislativo se estende também, a meu ver, aos vereadores e aos deputados estaduais, como a imunidade contra prisão, que não derive de flagrante de crime inafiançável e contra o processo penal, sem autorização da Câmara. Pareceu a S. Excia. (e eu o acompanhei) que essas garantias são necessárias ao exercício do mandato legislativo em qualquer esfera que seja.

Dou provimento ao recuso.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — Senhor Presidente, no julgamento a que se referiu o eminente Sr. Ministro Relator, e que foi relatado pelo eminente Sr. Ministro Aníbal Freire, fiquei vencido, com o eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães. Mantenho o meu voto pelos fundamentos que expuz, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, mais de uma vez tem êste Supremo Tribunal versado a questão da imunidade dos vereadores municipais. E em tôdas elas desprevaleceu o privilígio pretendido.

E a meu ver rigorosamente jurídica a solução do Tribunal, *data venia* dos eminentes colegas que opinam de modo contrário. A imunidade de que se trata é *natural* no regime democrático, mas não é *essencial* a êle. Sem lei expressa não se daria imunidade nem aos mesmos deputados federais. Já procurei demonstrá-lo em votos anteriores.

O princípio rigoroso da independência dos podêres levaria a submeter ao Poder Judiciário os próprios membros do Congresso Nacional. Para impedí-lo, mister se faz lei expressa, que existe com respeito aos deputados, mas inexiste com referência aos vereadores que, aliás, legislam em âmbito muito estreito, falecendo-lhes "comando político". Nem há justiça *municipal* de que se possa imunizar com respeito aos crimes que pratiquem.

Nestas condições, voltando a meus votos anteriores, em casos similares, acompanho o eminente Sr. Ministro Relator e nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Senhor Presidente, nego provimento ao recurso, na conformidade do voto do eminente Ministro-Relator e guardando coerência com os pronunciamentos anteriores.

Além de haver formado na corrente vencedora, quando do julgamento dos recursos de *habeas corpus* ns. 30.256 e 31.647, êste de Mato Grosso e aquêle do Paraná, fui Relator do recurso de *habeas corpus* n.º 32.166, de Pernambuco, a 3 de setembro de 1952, proclamando ainda uma vez que, sem ofensa à Constituição federal, aos Vereadores Municipais não podem ser estendidas

as imunidades parlamentares (*Arquivo Judiciário*, vol. CVIII, pág. 5).

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento ao recurso contra os votos dos Srs. Ministros Hahnemann Guimarães e Edgar Costa. Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Não compareceu, por se achar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro Luís Gallotti, substituído pelo Sr. Ministro Afrânio da Costa.