

## IMUNIDADE PARLAMENTAR — SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO — TERMO INICIAL

*— A suspensão da prescrição da pretensão punitiva contra o parlamentar, determinada pelo art. 53, § 2º, da Constituição, para as hipóteses de indeferimento da licença para o processo ou de ausência de deliberação a respeito, não tem o caráter de sanção: resulta unicamente — como é da natureza do instituto — do conseqüente empecilho ao exercício da jurisdição, que se manifesta desde quando se faça necessário paralisar o procedimento e aguardar a deliberação do Parlamento ou, no caso de deliberação negativa, o término, com o fim do mandato, da imunidade processual do acusado.*

*Conseqüentemente, o termo inicial da suspensão da prescrição é o momento em que, reconhecendo-a necessária, o Relator determina a solicitação da licença com o conseqüente sobrestamento do feito.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Inquérito nº 457

*Querelantes:* Marcos Carlos Machado e outros

*Querelado:* Luiz Gushiken

*Relator p/acórdão:* Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, resolvendo questão de ordem e interpretando o § 2º do art. 53 da Constituição Federal, em considerar, como termo inicial da suspensão do curso do prazo prescricional, a data do despacho do Relator solicitando autorização à Câmara dos Deputados para o processo-crime contra o parlamentar, e, por unanimidade de votos, em considerar apenas alterado o fundamento da suspensão, se a licença for indeferida pela Câmara.

Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1993.

*Sydney Sanches* — Presidente; *Sepúlveda Pertence* — Relator.

### RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Carlos Velloso:* — Trata-se

de queixa-crime ajuizada por MARCOS CARLOS MACHADO, FERNANDO DE OLIVEIRA HORTA, ALCEU LUCIANO BARBOSA, FRANCISCO NONATO CAVALCANTE LIMA, ANTÔNIO CARLOS MARIANI MANSUR e JOSÉ MAIA FELIX GONÇALVES contra o Deputado Federal LUIZ GUSHIKEN, que através da imprensa, teria veiculado “declarações e conceitos ofensivos à honra e dignidade dos querelantes”.

Em 19.02.90, por meio do ofício de fl. 104; foi solicitada à Câmara dos Deputados licença prévia, nos termos do art. 53, § 1º, da Constituição Federal, para que pudesse ser instaurado procedimento criminal contra o referido parlamentar: Reiterado o pedido em 30.05.90 (fls. 106/109) e em 19.10.90 (fl. 111), respondeu o Sr. Presidente da Câmara (fl. 113) não ter havido deliberação por parte daquela Casa sobre a licença.

A douta Procuradoria-Geral da República oficiou às fls. 116/117, opinando “no sentido de ser determinado o sobrestamento da presente queixa-crime, com a suspensão da pres-

crição da ação enquanto durar o mandato do querelado”, ao argumento de que a não deliberação pela Câmara dos Deputados sobre o pedido de licença para a instauração do procedimento criminal equivale ao indeferimento do pedido, nos precisos termos do § 2º do art. 53 da Constituição Federal.

É o relatório.

#### VOTO (Vencido)

*O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator):* — A Procuradoria-Geral da República assim colocou a questão no parecer de fls. 116-117, lavrado pelo Subprocurador-Geral Mardem Costa Pinto, com aprovação do Procurador-Geral Aristides Junqueira Alvarenga:

“Cuida-se de queixa-crime proposta por Marcos Carlos Machado e outros, contra o Deputado Federal Luiz Gushiken, apontando-se a prática de crimes contra a honra através da imprensa.

Tratando-se de Deputado Federal não pode ser processado sem licença da Câmara Federal (art. 53, § 1º da CF).

Solicitada a referida licença em 19.02.90 (fl. 104), renovando-se o pedido em 30.05.90 (fls. 106/109) e em 19.10.90 (fl. 111), não houve deliberação a respeito conforme ofício de fl. 113.

A não deliberação, pelo que se vê da redação do § 2º do art. 53 da Constituição Federal, equivale ao indeferimento do pedido de licença.

Negada a licença suspende-se a prescrição (atr. 53, § 2º, parte final, da CF).

Pelo exposto, a Procuradoria-Geral da República opina no sentido de ser determinado o sobrestamento da presente queixa-crime, com a suspensão da prescrição da ação enquanto durar o mandato do querelado.” (fls. 116-117).

Está correto o parecer. O indeferimento da licença para o fim de ser processado criminalmente o parlamentar, ou ausência de deliberação da Câmara ou do Senado, suspende a prescrição enquanto durar o mandato. Quer dizer, indeferido o pedido de licença, ou não deliberando a Câmara, deve o processo ser sobrestado.

Do exposto, voto no sentido do sobresta-

mento da presente queixa-crime contra o Deputado Federal Luiz Gushiken, suspensa a prescrição enquanto durar o mandato, estabelecido o termo “a quo” da prescrição na data em que a Câmara recebeu o ofício solicitando a licença.

#### VOTO

*O Senhor Ministro Marco Aurélio* — Senhor Presidente, peço a vênha aos que entendem de forma diversa para, no caso, votar no sentido de que não podemos ter um terceiro momento visando estabelecer o termo inicial da suspensão da prescrição.

O § 2º do art. 53 da Carta é claríssimo, revelando que a suspensão ocorre com o indeferimento do pedido ou a ausência de deliberação, e essa ausência de deliberação, sim, pode ser entendida como decorrente do fato de a Câmara não deliberar em determinado período. Agora, assentar-se, desconhecendo a letra expressa da Carta, um terceiro momento, que passaria a ser o do recebimento do ofício do Supremo Tribunal Federal, para mim, *data venia*, é um passo demasiadamente largo.

Assim, Senhor Presidente, entendo, com base no art. 53, § 2º, da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo, não se podendo, *a priori*, sem a prática do ato comisso ou omissivo pelo Órgão a que esteja integrado o Parlamentar, cogitar-se do fenômeno, pois não descartável, de início, a possibilidade de a licença vir a ser concedida.

#### EXTRATO DA ATA

Inq. 457-0 — DF — queixa-crime  
Rel. Min. Carlos Velloso. Qrlts.: Marcos Carlos Machado e outros (Adv.: J.J. Safe Carneiro). Qrlido.: Luiz Gushiken.

Decisão: Na questão de ordem submetida pelo Ministro Relator, após o voto de Sua Excelência, julgando que a suspensão da prescrição ocorre desde a data de entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa do Congresso Nacional, e do voto

do Sr. Ministro Marco Aurélio, que entende, com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo, o julgamento da questão de ordem foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, 13.03.91.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

## VOTO (Vista)

*O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence:* Oferecida uma queixa-crime contra Deputado Federal e solicitada reiteradamente à Câmara, há mais de um ano, a licença para o processo, discute-se se a falta de deliberação a respeito, implica a suspensão da prescrição da ação penal e, em caso afirmativo, desde quando.

2. Votou o Relator, em. Ministro Carlos Velloso, no sentido de que se considere suspensa a prescrição a contar do dia “*em que a Câmara recebeu o ofício solicitando a licença*”.

3. Dele dissentiu, porém, o em. Ministro Marco Aurélio, para quem, à luz do art. 53, § 2º, da Constituição e à falta de indeferimento do pedido de licença, só se pode reputar suspensa a prescrição, por “*ausência de deliberação*”, quando caracterizado o retardamento indevido do procedimento parlamentar respectivo.

4. Com vista dos autos, devolvo o caso à Mesa para que prossiga a tomada de decisão sobre a questão de ordem.

## II

5. As causas suspensivas da prescrição são costumeiramente explicadas pelo impedimento que acarretam ao exercício da ação penal, à sequência do processo ou à execução da pena.

6. O velho Carrara (*Programme*, 1871, P.gen., § 580), que se opunha à interrupção da prescrição por atos do processo, admitia, porém, a suspensão, “*quando la non esperibilità dell'azione penale derivi del fatto stesso del giudicabile; como si, a modo di esempio, l'accusato opponga la pendenza di una lite civile pregiudiziale ostativa a definire il giudizio penale*”. “*In tale ipotesi*” — concedida — “*sta bene che si sottragga dal tempo que occorre a prescrivere lo intervallo nel quale la giustizia fu condannata alla inazione per la eccezione del giudicabile, forse maliziosamente architettata a quel fine*”.

7. Além do caso tradicional da pendência de questão prejudicial, diversos ordenamentos penais contemporâneos, dispensando que sejam imputáveis ao réu, exigem em causas suspensivas de prescrição todos os impedimentos à instauração ou ao desenvolvimento do processo.

8. Assim, dispõe o art. 159 do Código italiano que o curso de prescrição permanece suspenso, além da hipótese de “*questione deferita ad altro giudizio*”, nos casos em que se exige a “*autorizzazione a procedere*” e em todos aqueles em que “*la sospensione del procedimento penale è imposta da una particolare disposizione di legge*”.

9. “*É ben naturale*”, comenta Antolisei (*Manuale Dir. Penale*, 1963, parte geral, p. 566), “*che, non potendo-si iniziare o proseguire il procedimento penale, si apra un parentesi nel corso della prescrizione...*”

10. Entre nós, por isso, Rodrigues Porto (*Da Prescrição Penal*, 1957, p. 87) opõe a suspensão da prescrição, que se dá onde “*existe impedimento do exercício jurisdicional*”, à interrupção, que, ao contrário, “*resulta exatamente daquele efetivo exercício*”.

11. Certo é, porém, que o art. 116 do nosso Código Penal, desde a versão originária, só considerou causa impeditiva do curso da prescrição da ação penal a pendência, em outro processo de questão prejudicial de que dependa reconhecimento da existência do crime e, enquanto durar, o cumprimento de pena, no estrangeiro, pelo agente.

12. Não obstante, é manifesta a analogia entre a pendência de questão prejudicial em ou-

tro processo e o obstáculo ao início ou ao curso do processo penal decorrente da imunidade processual do acusado parlamentar.

13. Por isso, sob a Constituição de 1946, malgrado a existência de preceito constitucional ou legal a respeito, tanto Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira*, 1948, II/54, § 301), quanto Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1946*, 1953, II/247), emprestaram efeito suspensivo da prescrição ao pedido de licença para processar o congressista (curiosamente, aludem ambos os mestres à interrupção da prescrição, mas parece que se referiam à suspensão, tanto que se lê, no texto de Pontes de Miranda (ob. loc. cit.), que findas as funções eletivas determinantes da imunidade processual “a prescrição recomeça a correr”....

15. Dando conta da opinião dos renomados comentadores, já sob os textos constitucionais anteriores, e informando que a solução por eles preconizada estava consagrada pela Constituição da Polônia, Raimundo Macedo (*Da Extinção da Punibilidade*, 1946, p. 153) a ela se opôs, à falta de texto expresso no ordenamento brasileiro.

16. Ao que parece, a tese de Maximiliano e Pontes, efetivamente, não logrou trânsito na jurisprudência, seja sob o regime de 46, seja, sob a Carta de 69, no período de 1978 a 1982, em que vigorou o restabelecimento da exigência constitucional de licença prévia à instauração do processo contra parlamentares.

17. A EC 22/82 substituiu o regime de licença prévia pelo poder de a Câmara respectiva sustar, a qualquer momento, o processo em curso contra Deputado ou Senador.

18. Na vigência dela — depois de casos em que não se cogitou da questão (v.g. APn 233, de 28.6.79, Muñoz, RTJ 96/949 e APn 236, 27.6.79, Muñoz, RTJ, 96/951) — é que o Supremo Tribunal passou a decidir que a sustação do processo por deliberação parlamentar implicava a suspensão do curso da prescrição, até que findasse o obstáculo da imunidade (v.g., APn 287, 11.6.86, Sydney Sanches, RTJ 119/477; APn 282, 20.8.86, Oscar Corrêa, RTJ 119/21; APn 294, 9.3.88, Sanches, RTJ 125/415).

19. Salvo engano, a significativa virada ju-

risprudencial se fez sem motivação mais elaborada. Os dois últimos casos referidos limitam-se à invocação de precedentes. E o primeiro deles remete a breve passagem do parecer do il. Subprocurador-Geral Cláudio Fonteles, por mim aprovado, do teor seguinte:

“Decidida pela Câmara a sustação dos processos-crime em curso na Suprema Corte contra o Deputado Amaral Netto (...) — os autos não de permanecer inertes no Supremo Tribunal, até que cessem os efeitos da deliberação legislativa, posto que não tem ela o condão de ensinar a prescrição, cujo curso suspende-se enquanto sustado o feito, para que, ulteriormente, nele se prossiga e definido seja”.

20. O decisivo, porém, é que a Constituição vigente — embora restabelecendo a exigência da licença prévia, de tradição republicana —, não só acolheu, mas radicalizou os termos da construção pretoriana sob o regime anterior para dispor:

“Art. 53º (...) § 2º — O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato”.

21. Rendeu-se, pois, a Constituinte ao embasamento lógico-jurídico e às inspirações éticas subjacentes à orientação precedentemente tomada pelo Supremo, ao final do regime decaído.

22. De fato, no plano lógico-jurídico, o efeito suspensivo da prescrição emprestado à negativa da licença ou ausência de deliberação a respeito se explica por constituírem ambas as hipóteses, a exemplo da pendência da questão prejudicial objeto de processo diverso, impedimentos *de jure* ao curso do processo penal, irremovível ou de remoção sujeita a decisão alheia.

23. Eticamente, a suspensão da prescrição evita que a imunidade processual — cuja legitimidade se funda em ser outorgada exclusivamente em garantia do exercício do mandato legislativo —, se converta em ilegítimo privilégio pessoal do congressista, ofensivo do princípio fundamental da isonomia.

24. À vista daquele embasamento lógico e dessa inspiração ética — fontes materiais da norma constitucional do art. 53, § 2º — é que,

a meu ver, há de ser resolvida a *vexata quaestio da fixação* do termo inicial da suspensão da prescrição, na hipótese de ausência de deliberação da Câmara competente.

25. Certo, a letra do dispositivo constitucional, por si só, inclinaria o exegeta ao entendimento esposado pelo eminente Ministro Marco Aurélio: de fato, se a suspensão ocorre desde o pedido de licença, dizer que igualmente a acarreta a negativa da mesma licença, fato necessariamente posterior, parece inócuo.

26. Não obstante, protrair o incício das suspensão para o momento posterior ao pedido é abstrair-se dos fundamentos da regra cuja interpretação se controverte.

27. De fato, superada a aludida posição de Carrara — que a fundava na imputabilidade do obstáculo à defesa do acusado —, a suspensão da prescrição decorre da verificação objetiva da existência de impedimento jurídico à instauração ou ao desenvolvimento do processo.

28. A suspensão, pela falta de deliberação sobre o pedido ou pela decisão parlamentar que indefere a licença não tem, pois, caráter de sanção nem contra o acusado, nem menos ainda contra a sua Câmara: resulta unicamente do conseqüente empecilho ao exercício da jurisdição, que se manifesta desde quando se faça necessário paralisar o procedimento e aguardar desde o início, a deliberação do Parlamento ou, no caso de deliberação negativa, o término, com o fim do mandato, dos efeitos da imunidade processual do acusado.

29. Por isso, na hipótese similar da questão prejudicial, estou em que é correta a solução proposta por Rodrigues Porto (ob. cit., p. 89), *verbis*:

*“O incício da suspensão deve ter um ponto certo e preciso: será o despacho do juiz reconhecendo a necessidade de ser aguardada a solução do outro processo. Coincidem, portanto, o incício da suspensão do processo com o incício da suspensão da prescrição”.*

30. Conseqüentemente, prossegue:

*“Se for interposto recurso contra a decisão do juiz que ordenou a suspensão do processo, em virtude de questão prejudicial (art. 581, n. XVI), a suspensão subsiste porque dito recurso não tem efeito suspensivo. Reformada que*

*seja tal decisão, não será descontado do prazo prescricional o tempo em que subsistiu a suspensão do processo. A suspensão da prescrição desaparece de pleno direito, quando for decidida definitivamente, a questão que impedia o curso prescricional, recomeçando a prescrição a correr do dia seguinte”.*

31. Tenho — e aqui peço vênha para dissentir parcialmente do em. Relator —, que o problema *de quo agitur* deve receber solução semelhante.

32. Se a suspensão da prescrição resulta do impedimento ao curso do procedimento penal derivado da necessidade da licença prévia da Câmara, o início e a duração daquela hão de coincidir com os deste. Começa, pois, a suspensão da prescrição no exato momento em que, reconhecendo-a necessária, o Relator determine a solicitação da licença com o conseqüente sobrestamento do feito.

33. Ao contrário do Relator, sequer exijo, portanto, a recepção pela Câmara do pedido do Tribunal: a suspensão da prescrição, repito, não resulta, de mora da deliberação do legislativo, mas da suspensão do procedimento penal, que a necessidade da solicitação desde logo acarreta e dura, desde então, até a remoção do obstáculo, seja pela concessão de licença, seja pelo término da imunidade processual do acusado.

34. Nessa perspectiva, compreende-se a alusão do preceito constitucional invocado ao indeferimento do pedido de licença: embora, no ponto, a redação se possa reputar tecnicamente defeituosa, ela visou a tornar explícito que a denegação da licença não altera o *status quo ante*, ou seja, que a prescrição, suspensa desde a decisão judicial de sobrestamento do feito, para aguardar, a licença, segue, sem solução de continuidade, após deliberação parlamentar denegatória da autorização solicitada.

Nesse sentido, *data venia*, é o meu voto.

#### EXTRATO DA ATA

Inq. 457-O — queixa-crime — DF

Rel.: Min. Carlos Velloso. Qrltes.: Marcos Carlos Machado e outros (Adv.: J.J. Safe Carneiro). Qrlido.: Luiz Gushiken.

**Decisão:** Na questão de ordem submetida pelo Ministro Relator, após o voto de Sua Excelência, julgando que a suspensão da prescrição ocorre desde a data de entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa do Congresso Nacional, e do voto do Sr. Ministro Marco Aurélio, que entende, com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo, o julgamento da questão de ordem foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Min. Sepúlveda Pertence. Plenário, 13.3.91.

**Decisão:** Pediu vista o Ministro Celso de Mello após os votos do Ministro Relator julgando que a suspensão da prescrição ocorre desde a data de entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa, do Congresso Nacional; do voto do Ministro Marco Aurélio, entendendo, com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo; e do voto do Ministério Sepúlveda Pertence fixando que o prazo da suspensão ocorre a partir do despacho do Relator pedindo autorização à Casa do Congresso Nacional para ser o Parlamento processado. Plenário, 21.3.91.

Presidência do Senhor Ministro Aldir Passarinho. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Célio Borja, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Paulo Brossard.

Procurador-Geral da República, o Dr. Afonso Henriques Prates Correia, substituto.

### VOTO (Vista)

*O Senhor Ministro Celso de Mello* — O Pleno desta Corte já proclamou, ao julgar o Inquérito 510-O-DF, de que fui Relator (DJU de 19.04.91, p. 4.581) que

“O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do Poder Legislativo, seu

real destinatário, em face dos outros Poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar “*ratione muneris*”, em função do cargo e do mandato que exerce. É por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre ela, qualquer poder de disposição.

O exercício do mandato parlamentar recebeu expressiva tutela jurídica da ordem normativa formalmente consubstanciada na Constituição Federal de 1988. Dentre as prerrogativas de caráter político-institucional que inermem ao Poder Legislativo e aos que o integram, emerge, com inquestionável relevo jurídico, o instituto da imunidade parlamentar, que se projeta em duas dimensões: a primeira, de ordem material, a consagrar a inviolabilidade dos membros do Congresso Nacional, por suas opiniões, palavras e votos (imunidade parlamentar material), e a segunda, de caráter formal (imunidade parlamentar formal), a gerar, de um lado, a improcessabilidade dos parlamentares, que só poderão ser submetidos a procedimentos penais acusatórios mediante prévia licença de suas Casas, e, de outro, o estado de relativa incoercibilidade pessoal dos congressistas (“*freedom from arrest*”), que só poderão sofrer prisão provisória ou cautelar numa única e singular hipótese: situação de flagrância em crime inafiançável.”

A Constituição Federal, ao dispor sobre a imunidade parlamentar *formal* (art. 53, § 1º, segunda parte), prescreveu que os membros do Congresso Nacional não poderão ser processados criminalmente, desde a expedição do diploma, *sem prévia licença de sua Casa*.

Esse requisito de procedibilidade, de extração constitucional, impede a válida instauração da relação processual penal e obsta o prosseguimento da “*persecutio criminis*”, contra o titular de mandato legislativo, qualquer que seja a índole da infração penal cometida ou a natureza da ação penal ajuizável (pública ou privada).

A recusa congressional de licença para autorizar processo penal condenatório contra Deputado Federal ou Senador da República pode derivar de comportamento ativo — que se traduz no indeferimento do pedido encaminhado pelo Supremo Tribunal Federal — ou de comportamento omissivo, que se evidencia pela pura e simples ausência de deliberação parlamentar.

Em qualquer das hipóteses, porém, tanto o indeferimento do pedido de licença quanto a ausência de deliberação assumem, no plano jurídico-material, a expressão de causas constitucionais de suspensão da prescrição penal.

O texto constitucional, ao definir, a consequência jurídica derivada da recusa parlamentar de conceder licença para a persecução criminal, conferiu positividade jurídica à orientação jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal na vigência do regime constitucional anterior (RTJ 119/20 - 119/477 - 119/943), pois prescreveu, em seu art. 53, § 2º, que, *verbis*:

“O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato.”

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados instituiu, em capítulo próprio, a disciplina formal do processamento “interna corporis” da licença para instauração de processo criminal contra membro daquela Casa Legislativa (arts. 249/251) e dispôs que, recebida a solicitação do Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 249), o expediente será encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (art. 251, “caput”), para que, no prazo de dez sessões (art. 251, II), opine pelo deferimento ou indeferimento do pedido de licença e elabore o competente projeto de resolução.

Esse parecer, uma vez lido no expediente — que é publicado no Diário do Congresso Nacional e em Avulsos — será incluído na Ordem do Dia, designada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, na conformidade da agenda mensal por ele próprio organizada, ouvido o Colégio de Líderes (Reg. Int., art. 17, I, “s” e “t”, c/c art. 251, III).

Nota-se, claramente, que, não obstante o “iter” procedimental fixado pelo Regimento

Interno da Câmara dos Deputados, não está sujeita, esta Casa Legislativa, a qualquer prazo para deliberar, em sua composição plenária, sobre o pedido de licença. Daí, a advertência de PINTO FERREIRA (“Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 2º/657, 1990, Saraiva), ao analisar o preceito constitucional em questão:

“Com respeito ao prazo para a deliberação da Câmara, esta pode providenciar imediatamente a discussão do assunto, ou *protelá-lo indefinidamente*.” (grifei)

A questão que ora se coloca consiste, no que concerne à suspensão da prescrição penal, em definir, objetivamente, para os fins e efeitos do § 2º, do art. 53, da Lei Fundamental, o momento a partir do qual se deve reputar *ausente* a deliberação parlamentar sobre o pedido de licença do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, criminalmente, membros do Congresso Nacional.

DAMÁSIO E. DE JESUS (“Prescrição Penal”, p. 79, item n.21, 4ª ed., 1989, Saraiva), ao versar o tema — mas sem adotar posição sobre a controvérsia — apenas registra que, “*verbis*”:

“A ausência de deliberação sobre o pedido também suspende a prescrição. Como não há prazo expressadamente previsto para a manifestação da Casa, duas interpretações deverão surgir: 1ª) a prescrição estará em curso enquanto não houver deliberação; 2ª) fica suspenso o prazo prescricional a partir da data do recebimento do pedido.”

Tenho para mim que há um indisputável nexo de prejudicialidade externa entre o processo-crime sobrestado e a deliberação parlamentar reclamada.

Trata-se, na realidade, de situação cuja existência configura uma *controvérsia prejudicial*, de que decorre, como consequência imediata, a suspensão do próprio procedimento penal condenatório. Esse *sobrestamento prejudicial* comporta, na lição de CAETANO FOSCHINI (“Rivista Italiana de Diritto Penale”, vol. 530/498, 1951), lembrada pelo saudoso Des. JOAQUIM DE SYLOS CINTRA (“Comentário ao Código de Processo Penal”, vol. II/229, Max Limonad, São Paulo), “um duplo efeito: o suspensivo do processo prejudi-

cado e o remissivo da questão prejudicial. O efeito suspensivo consiste em que o processo prejudicado pára no seu desenvolvimento por um lapso de tempo no qual se obtém a decisão da questão prejudicial, em consequência do efeito remissivo paralelo”.

Para que a *causa prejudicial* — apreciação do pedido de licença na esfera legislativa — não frustre e nem inviabilize a *causa principal* (processo penal condenatório), impõe-se que se estabeleça, nas hipóteses de imunidade parlamentar formal, uma relação de coordenação entre ambos os procedimentos: “o da causa principal e o da causa prejudicial, para a garantia do primeiro contra a inércia do segundo” (Foschini, “apud” Joaquim de Sylos Cintra, “op. loc. cit.”).

Essa relação de coordenação é garantida, no plano do ordenamento constitucional positivo brasileiro, pela suspensão da prescrição penal, causalmente vinculada — como efeito consequencial que é — ao sobrestamento do próprio processo penal condenatório instaurado contra réu que ostente a condição político-jurídica de parlamentar.

Dentro desta perspectiva, parece-me assis- tir plena razão ao eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE que, em douto voto, deixou consignado, “verbis”:

“.....

22. (...) o efeito suspensivo da prescrição emprestado à negativa da licença ou a ausência de deliberação a respeito se explica por constituírem ambas as hipóteses, a exemplo da pendência da questão prejudicial objeto de processo diverso, impedimentos “de jure” ao curso do processo penal, irremovível ou de remoção sujeita a decisão alheia.

23. Eticamente, a suspensão da prescrição evita que a imunidade processual — cuja legitimidade se funda em ser outorgada exclusivamente em garantia do exercício do mandato legislativo —, se converta em ilegítimo privilégio pessoal do congressista, ofensivo do princípio fundamental da isonomia.”

A exigência de prévia licença congressional, imposta pela Carta Política, traduz situação inequivocamente configuradora de obstáculo ao regular exercício da atividade jurisdicional. Atua como causa obstativa do pleno desem-

penho da jurisdição penal e impede o normal prosseguimento da “persecutio criminis” instaurada contra membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional. É por isso que o ilustre Des. ANTONIO RODRIGUES PORTO, ao versar o tema da suspensão prescricional (“Da Prescrição Penal”, p. 77, 4ª ed., 1988, RT), adverte que “Na suspensão da prescrição existe impossibilidade do exercício jurisdicional”.

A necessidade de licença parlamentar evidencia-se como claro obstáculo de direito, a condicionar, de modo inafastável, o prosseguimento do processo penal condenatório instaurado contra membro do Congresso Nacional.

Presente esse nexo de prejudicialidade, que não impede o início da ação penal — mas apenas paralisa-lhe o curso — cumpre assinalar o “dies a quo” da suspensão prescricional, que deve coincidir com a data em que o magistrado reconheceu a necessidade, por imperativo ditado pela própria Constituição, de sobrestamento do processo-crime instaurado contra membro de qualquer das Casas Legislativas, à semelhança do que preconiza, no trato das questões prejudiciais, o magistério de ANTONIO RODRIGUES PORTO (“op. cit.”, p. 78/79, item 56), referido pelo eminente Min. SEPÚLVEDA PERTENCE no voto que proferiu, “verbis”:

“O início da suspensão deve ter um ponto certo e preciso: será o despacho do juiz reconhecendo a necessidade de ser aguardada a solução do outro processo. Coincidem, portanto, o início da suspensão do processo com o início da suspensão da prescrição.

(...) A suspensão da prescrição desaparece de pleno direito, quando for decidida definitivamente a questão que impedia o curso prescricional, recomeçando a prescrição a correr do dia seguinte.”

Sendo assim, peço vênica para acompanhar o voto do ilustre Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, que reconheceu, para os fins e efeitos do § 2º do art. 53 da Constituição, que o “dies a quo” da suspensão prescricional comece “no exato momento em que, reconhecendo-a necessária, o relator determine a solicitação da licença com o consequente sobrestamento do feito”.



Nesse sentido, é o meu voto.

## VOTO

**O Senhor Ministro Paulo Brossard:** Muito antes de a Constituição haver enunciado a norma segundo a qual “o indeferimento do pedido ou a ausência da deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato”, § 2º do art. 53, a doutrina já fixara esse entendimento, que poderia ser assim expresso: não ocorre nem pode correr a prescrição se existe impedimento legal que obste o início ou a continuação do processo penal contra parlamentar, custodiado pela prerrogativa da imunidade.

Sob a Constituição de 91 assim doutrinou Carlos Maximiliano:

“O pedido de licença para acionar criminalmente um membro da legislatura, embora rejeitado por esta, interrompe a prescrição até o termo das funções eletivas, em virtude do preceito — *contra non valentem agere non currit prescriptio*”, Comentários à Constituição, 1929, nº 262, p. 360.

Também Paulo de Lacerda:

“E consequência do impedimento é a interrupção da prescrição, cujo curso estaciona por ocasião da denegação da licença, ou da resolução dando pela improcedência da acusação, para reencetar-se logo que o réu perde a investidura no mandato legislativo,” Direito Constitucional Brasileiro, II, nº 392, p. 178.

No mesmo sentido é o magistério de Pontes de Miranda:

“O pedido de licença para se processar o membro da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal interrompe a prescrição até o termo das funções eletivas” Comentários à Constituição, 3ª edição, 1960, II, p. 412; Comentários à Constituição de 1934, d., I, p. 490.

Duguit, o maior dos constitucionalistas franceses, no juízo de Rui Barbosa, doutrina no mesmo sentido:

“La demande en autorisation de poursuite ayant été repoussée par la chambre, on a posé justement la question de savoir si la prescription de l'action publique continuait de courir. La question présente surtout de l'intérêt lorsqu'il s'agit de poursuite pour diffam-

mation ou injures, l'action e'tant alors prescrite, aux termes de l'article 65 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881, par le court délai de trois mois.

Il faut répondre sans hésiter que par le fait de la demande en autorisation de poursuite régulièrement formée, la prescription se trouve suspendue jusqu'au moment où l'autorisation est accordée et, au cas de refus, jusqu'à la clôture de la session parlementaire. Comme le fait très bien observer M.J.Barthélemy dans le rapport précité, il ne s'agit pas ici, à proprement parler, d'une interruption de prescription qui ferait courir un nouveau délai de trois mois, mais d'une simple suspension, la prescription devant recommencer de courir du moment où la poursuite est autorisée, où, à défaut d'autorisation, du moment où la session parlementaire est close.

En faveur de cette solution, il y a des raisons d'équité et de logique qui s'imposent. C'est d'ailleurs un vieux principe de droit qui n'a jamais été contesté que la prescription d'une action ne peut courir contre ceux qui, pour des raisons de droit, ne peuvent la mettre en mouvement. Sans doute l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 ne prévoit aucune cause de suspension; mais on ne peut tirer argument de ce silence parce que les lois, à moins qu'elles ne disent le contraire, supposent toujours l'application du droit commun. Il a été jugé, il est vrai, que celui qui, étant absent, n'a pas pu saisir les tribunaux dans les trois mois, ne peut invoquer une suspension du motif de son absence. En effet, la raison qui l'a empêché d'agir est alors une simple raison de fait et non pas une raison de droit. Au cas de demande en autorisation de poursuite, c'est au premier chef une raison de droit qui empêche la mise en mouvement des poursuites; et vraiment il serait unique que la prescription put courir contre celui qui, en se conformant à la loi, se trouve dans l'impossibilité légale d'agir, “Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, IV, 1924, § 17, p. 224 e 225.

O sábio professor de Bordéus mostra que razões de equidade e de lógica impõem a solução segundo a qual, se há um obstáculo legal do processo, há de ocorrer a suspensão da pres-

crição, pois seria iníquo que a prescrição atinxisse a ação de quem está impedido de agir.

Na sessão de 12 de abril de 1921, o deputado e professor de Direito Constitucional na Faculdade de Paris Joseph Barthélemy, em nome e como relator da comissão encarregada de examinar duas queixas contra o deputado Leon Daudet, apresentou à Câmara notável relatório, que pela sua importância foi publicado "in extenso" na "Reveu de Droit Public", sob o título "Les poursuites contra les Membres du Parlement", do qual reproduzo a seguinte passagem:

"2° La suspension s'impose, en second lieu, par l'application la plus évidente et la plus incontestable des principes généraux en matière de prescription. Ils se résument dans l'axiome: *contra non valentem agere non currit prescriptio*. Votre Commission n'ignore pas que la jurisprudence soumet cette maxime à une interprétation restrictive et que, notamment, elle refuse de l'appliquer lorsque ce sont de simples obstacles de fait qui ont empêché la victime de poursuivre le délinquant: si, par exemple, une personne est diffamée alors qu'elle voyage dans de lointains continents où ne parvient pas les publications, la prescription n'en court pas moins contre elle (Cass, 28 mars 1896). Mais la jurisprudence, par contre, est unanime à affirmer que la prescription est suspendue lorsque c'est la loi elle-même qui paralyse la poursuite. Or, l'inviolabilité parlementaire constitue par excellence l'obstacle aux poursuites, puisqu'elle frappe de nullité tout acte qui serait tenté à son mépris.

La prescription est donc suspendue jusqu'au jour où le plaignant rentre en possession de son droit d'agir.

Il n'y a pas lieu de s'arrêter à l'objection du silence de la loi: l'article 65 de la loi de 1884 organise une prescription de trois mois et ne prévoit aucune suspension. Cette objection est contraire à toutes les règles admises de l'interprétation des textes. La loi suppose en effet, à moins qu'elle n'y déroge expressément, l'application des principes généraux.

La Cour de cassation nous donne d'ailleurs un modèle d'interprétation normale dans la matière toute voisine de la nullité des actes de poursuite contre les parlementaires en session

sans l'autorisation préalable. On est tenté de dire: "Il n'y a pas de nullité sans texte". Mais, riposte la Cour de cassation, ce texte existe et c'est précisément l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Sans le dire expressément, par le seul jeu de la logique, il prononce une nullité; de même manière, il organise une suspension de prescription.

C'est un axiome de sens commun sanctionné para le droit: la prescription ne court pas contre ceux que la loi elle-même met dans l'impossibilité d'agir," v. XXVIII, p. 255.

Na mesma linha de pensamento Barthélemy et Duez iluminam a questão com esta precisa e transparente observação:

"la prescription est suspendue lorsque c'est la loi elle-même, et non de simples obstacles de fait, qui paralyse la poursuite; or l'inviolabilité parlementaire constitue manifestement un obstacle légal aux poursuites, puisqu'elle frappe de nullité tout acte qui serait tenté à son mépris," Traité de Droit Constitutionnel, 1926, p. 494; 1985, p. 575.

Em sentido, contrário, manifestou-se Pedro Aleixo, em exaustiva monografia:

"está aí feito, que o legislador não previu, da concessão de imunidades parlamentares. Enquanto lei ordinária, não determinar que a recusa de licença para a prisão ou para o processo criminal importa suspensão do curso do prazo de prescrição, frequentemente ocorrerá extinção da ação penal em virtude de haver decorrido, durante o exercício do mandato, tempo suficiente para completar-se aquele prazo", Imunidades Parlamentares, 1961, p. 128.

A Constituição tornou explícita regra que vinha sendo construída pela doutrina. Na prática, no entanto, não conheço decisão que a tenha acolhido. De outro lado, a tendência, entre nós, é negar a licença para processar parlamentar ou de deixar o tempo passar sem deliberação, o que importa no mesmo. Um forte e mal compreendido *esprit de corps* inspira esse comportamento. Penso que é preciso distinguir. Se a infração penal de que é acusado o representante nada tem a ver com o mandato, se é anterior à eleição, se ninguém duvida da isenção da justiça, não vejo porque negar a licença, salvo casos especiais. Se, porém, a imputação tem relação com o exercício do

mandato ou se a licença vai distrair o parlamentar do seu exercício efetivo em momento de trabalhos relevantes, se a opinião está contaminada pela paixão, a licença, em tese possível e até defensável, pode ser inconveniente e desaconselhável. A Câmara a que pertence o parlamentar que se quer processar tem ampla discricção para decidir a respeito. Decide à luz do direito, mas também da prudência, da oportunidade, da conveniência. Depois, como é sabido, a licença não significa que a Câmara considere o parlamentar culpado, nem a negativa autoriza a concluir que a Câmara o julga inocente. Um dos primeiros pareceres que dei na Assembléia Legislativa, a que tive a honra de pertencer, foi no sentido de autorizar a instauração de processo criminal contra um deputado. A infração penal de que era acusado não tinha relação com a deputação, o fato era anterior à eleição, não havia restrição alguma à isenção da justiça. A Assembléia aprovou o parecer, que, por sinal, está publicado na Revista Forense, v. 169, e o deputado foi processado e, felizmente, absolvido, ficando assim livre da pecha que a todo instante poderia ser-lhe jogada à face.

Assim, a Constituição menos inovou que tornou explícito o que a doutrina assentara, mas que a prática não observava. Se o fundamento da ligação da doutrina, nacional e estrangeira, é o obstáculo legal do processo iniciar-se ou prosseguir, a suspensão da prescrição relaciona-se com caracterização desse obstáculo, ou seja, deve ligar-se à formalização do pedido de licença, ou seja, da sua apresentação formal à Câmara competente. Até porque deve haver certeza quanto ao momento em que isto ocorre. Não fora assim e quando ficaria caracterizada “a ausência de deliberação”?

É o meu voto.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Célio Borja:* — Sr. Presidente, nada poderia acrescentar de útil aos fundamentos doutrinários do voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, agora com a adesão do Ministro Celso de Mello. Votos aos

quais adiro porque entendo que a suspensão da prestação jurisdicional se dá por um fato objetivo que advém da lei, isto é, advém da Constituição. A partir do instante em que é necessária a licença da Câmara a que pertence o parlamentar para que o exercício da função jurisdicional prossiga, penso eu, suspende-se também o curso de prescrição.

*O Sr. Ministro Moreira Alves:* — Minha única preocupação é a de que, com relação à prescrição, ela ocorre quando o Poder Judiciário é inerte. Ora, pode suceder que haja o despacho do relator, mas, por problemas de Secretaria, não haja andamento no processo. Isso é atribuível à inação do Judiciário, e, nesse caso, não deveria continuar a fluir a prescrição? Já com o recebimento, não há mais, absolutamente, nenhuma inação do Poder Judiciário.

*O Sr. Ministro Célio Borja:* — Com estas considerações, acompanho o voto do Ministro Sepúlveda Pertence.

#### EXTRATO DA ATA

Inq. 457-O-DF — Queixa-Crime

Rel.: Min. Carlos Velloso. Qultes.: Marcos Carlos Machado e outros (Adv.: J.J. Safe Carneiro). Qrldo.: Luiz Gushiken.

Decisão: Na questão de ordem submetida pelo Ministro Relator, após o voto de Sua Excelência, julgando que a suspensão da prescrição ocorre desde a data de entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa do Congresso Nacional, e do voto do Sr. Ministro Marco Aurélio, que entende, com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo, o julgamento da questão de ordem foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, 13.3.91.

Decisão: Pediu vista o Ministro Celso de Mello após os votos do Ministro Relator julgando que a suspensão da prescrição ocorre desde a data de entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa do Congresso Nacional; do voto do Ministro Marco Aurélio, entendendo, com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a

suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo; e do voto do Ministro Sepúlveda Pertence fixando que o prazo de suspensão da prescrição ocorre a partir do despacho do Relator pedindo autorização à Casa do Congresso Nacional para ser o Parlamentar processado. Plenário, 21.3.91.

Decisão: Pediu vista dos autos o Ministro Néri da Silveira, após os votos do Relator e Paulo Brossard julgando que a suspensão da prescrição ocorre desde a data da entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa do Congresso Nacional; do voto do Ministro Marco Aurélio, entendendo com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo; e dos votos dos Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Célio Borja, fixando que o prazo de suspensão da prescrição, ocorre a partir do despacho do Relator pedindo autorização à Casa do Congresso Nacional para ser o Parlamentar processado. Plenário, 07.8.91.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallo, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes a sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Sydney Sanches, Presidente.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, substituto.

#### VOTO (Vista)

*O Senhor Ministro Néri da Silveira: —* Discute-se acerca do termo “a quo” da suspensão do prazo de prescrição, nas hipóteses do art. 53, § 2º, da Constituição, “*verbis*”: “§ 2º. O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato”.

O ilustre Relator, Ministro Carlos Velloso, entendeu, em seu douto voto, que o termo “a quo” da suspensão do prazo da prescrição é a data em que a Casa do Congresso Nacional a que pertence o parlamentar recebe o ofício solicitando a licença para o processo.

Nessa linha, também, a conclusão do voto do Senhor Ministro Paulo Brossard. Os ilustres Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Célio Borja fixam o início da suspensão do prazo da prescrição “no exato momento em que, reconhecendo-a necessária, o relator determina a solicitação da licença com o consequente sobrestamento do feito”. Já o Senhor Ministro Marco Aurélio votou no sentido de a suspensão da prescrição somente se verificar nos termos do art. 53, § 2º, da Constituição, “não se podendo, “a priori”, sem a prática do ato comissivo ou omissivo pelo Órgão a que esteja integrado o Parlamentar, cogitar-se do fenômeno, pois não é descartável, de início, a possibilidade de a licença vir a ser concedida”.

A verificação da existência de obstáculo jurídico, decorrente da imunidade processual do parlamentar, à instauração e desenvolvimento do processo criminal, consubstancia-se em despacho do Relator, que determina o sobrestamento do feito e a solicitação da licença prevista no art. 53, § 1º, da Constituição, à Casa Legislativa a que pertença o parlamentar acusado. A partir daí, a persecução penal fica suspensa, somente podendo se reiniciar, ou com a extinção do mandato, ou com a autorização para o processo.

BASILEU GARCIA, em Instituições de Direito Penal, 2ª ed., vol. 1º, Tomo II, nº 215, p. 707, anota que “caracteriza as causas suspensivas o aparecimento de um obstáculo à ação repressora, que, forçosamente, se detém”. E acrescenta: “Mas a inatividade é justificada. Por isso, não há cogitar de prescrição durante o tempo em que perdura o impedimento. O tempo anterior a esse hiato soma-se ao posterior, em benefício o réu, porque a inação, antes e depois do interregno, não tem justificativa”.

Na hipótese do art. 116, I, do Código Penal, a prescrição não ocorre enquanto não resolvida, em outro processo, questão de que dependa o reconhecimento da existência do crime (questão prejudicial, a que se referem os arts. 92 a 94 do CPP). No art. 159 do Código Penal italiano estipula-se: “O curso da prescrição fica suspenso nos casos de autorização para proceder, ou de questão deferida para ou-

tro julgamento, e sempre que a suspensão do procedimento penal seja imposta por especial disposição de lei. A prescrição retoma o seu curso desde o dia em que tiver cessado a causa da suspensão”.

Cuidando-se de obstáculo de direito, impedimento que a própria lei oponha ao exercício da ação penal, tal como ao tratar-se da questão prejudicial, desde seu reconhecimento, força será dar-se, simultaneamente, pelo sobrestamento do curso da prescrição da mesma ação.

Ora, de acordo com o § 1º do art. 53 da Constituição, desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não podem ser processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa. A prévia licença é, assim, condição de procedibilidade, para a ação penal contra o parlamentar. Oferecida denúncia, opõe-se esse obstáculo jurídico para proceder, o que afirmará, nos autos, desde logo, o Relator, esclarecida a situação de parlamentar do acusado, solicitando a licença. Presente, pois, o impedimento “de jure” ao processo, impede entender que o sobrestado fica o curso da prescrição.

Dir-se-á, entretanto, que o § 2º do art. 53, da Lei Maior, de explícito, prevê que a suspensão da prescrição somente sucede com o indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação, por parte da Casa do Congresso Nacional a que pertença o parlamentar, estendendo-se até a extinção do mandato.

Penso, *data venia*, que não se pode conferir ao dispositivo compreensão que torne viável o curso da prescrição, mesmo após verificado o impedimento para o processo; ou, no curso do mandato, se faça possível, inclusive, consurmar-se a prescrição da pretensão punitiva, bastante, a isso, não haja deliberação da Casa Legislativa, ou essa ocorra em momento posterior à consumação da prescrição. Não se pronunciando o órgão competente, não acontecerá, formalmente, a primeira hipótese (indeferimento do pedido). Como se haveria, ademais, de definir o momento em que caracterizada a ausência de deliberação, para configurar-se a segunda hipótese de suspensão do prazo de prescrição? É de entender-se, além disso, que o obstáculo posto na Constituição

não há de constituir causa de favorecimento ao acusado, em matéria prescricional, o que, efetivamente, não se dá se, posto o impedimento, de forma objetiva, ao processo, com o despacho do Relator, simultaneamente, sucede a suspensão da prescrição, como é dos princípios.

Dessa maneira, na data em que o Relator afirma, nos autos, a existência do obstáculo a prosseguir no processo, aí, cumpre admitir, ocorre suspensão da prescrição.

A solução preconizada no voto do ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, desse modo, a meu entender, “*data venia*”, consigna critério que torna de fácil apuração o “*dies a quo*” de suspensão da prescrição, bem assim o cômputo final desta, certo que retomará seu curso a partir do dia imediato ao término do mandato, ou na data da licença para o processo.

Não tenho como preferível, também, se fixe o termo “*a quo*” em causa, na data em que a Casa Legislativa competente recebe o ofício do STF solicitando a licença, porque, em realidade, a ocorrência do obstáculo a proceder está configurada desde o despacho que o reconhece, não sendo jurídico, pois, prossiga a prescrição seu curso, durante o lapso de tempo que medeia entre o despacho, a partir do qual o processo está suspenso, e a data em que o ofício vier a ser recebido, oficialmente, na Casa Legislativa correspondente.

Com a devida vênia, acompanho, pois, o voto dos ilustres Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Célio Borja.

#### VOTO (S/ Questão de Ordem)

*O Senhor Ministro Paulo Brossard:* Senhor Presidente, fui parlamentar vinte e quatro anos, sempre zeloso na defesa das prerrogativas parlamentares. Mas isto não importou em tornar-me complacente em relação a determinadas situações. O primeiro parecer que dei, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, foi no sentido de conceder licença para a instauração de processo contra um deputado, parecer que a Comissão de Constituição e Justiça aprovou, por unanimidade, e o Plenário da Assembléia aprovou, por larga maio-

ria. Felizmente, o Deputado processado veio a ser absolvido, ficando bem ele e a Casa. Tratava-se de fato anterior à eleição, que nada tinha a ver com o exercício do mandato e a respeito da isenção da magistratura riograndense não havia qualquer sombra de dúvida, de modo que não vi porque não conceder a licença.

Ditas essas palavras acho que o preceito constitucional, § 2º do art. 53, não é feliz, na sua formulação, e dá margem a dissensões, em sua interpretação. Em verdade, o que ele diz, primeiramente, é que indeferido o pedido de licença, fica suspensa a prescrição enquanto durar o mandato. O indeferimento é ato formal, positivo, concreto, certo no tempo; a cláusula seguinte alude a “ou a ausência de deliberação”. Aí é que surge o problema. Como é sabido, existe nas Casas Legislativas generalizada tolerância; não se dá, nem se nega a licença; não se vota o pedido, o que é uma forma indireta de negá-lo, mas também não autoriza, quer dizer, não aprecia. São incontáveis os casos em que a legislatura se finda sem a apreciação da solicitação judicial.

Entendi, assim, que a ausência de deliberação se caracterizava com a recepção do ofício do Judiciário solicitando a licença; a recepção tem data certa, o que é importante. Talvez seja uma interpretação um pouco severa, que não atende à literalidade da lei, mas atende, sem dúvida, à finalidade do preceito; nem se pode exigir que um pedido chegue num dia, e na semana seguinte seja votado. Isso não acontece, nem lá, nem cá; em que os processos têm tramitação mais demorada; há boas razões para ser assim e encerra uma dose de sabedoria.

Entendi que, não havendo a apreciação, o momento suspensivo da prescrição retroagia ao momento em que, formalmente, a Câmara foi convidada a pronunciar-se, e o seu silêncio veio a caracterizar a ausência de deliberação. Agora, transpor de lá para cá, ou seja contar a suspensão da prescrição do despacho judicial, é que me parece demais.

A interpretação que dei suponho não atender à letra da cláusula constitucional, mas atende à sua finalidade. Atribuir ao despacho do Juiz o efeito de suspender a prescrição, independente da solicitação formal à Câmara

competente, não me parece seja a solução ideal. Quando a Constituição fala em “ausência de deliberação”, supõe que a Câmara competente tenha sido convidada a deliberar.

Penso, Senhor Presidente, que a solução mais equânime seria a de recepção do ofício judicial, e esta mesma, insisto, reconheço não atende à literalidade da lei constitucional. Lembraria ainda que a cláusula constitucional em causa deriva, exatamente, da permissividade, que se tornou notória e consagrada, de deixar que o mandato terminasse sem deliberação da Câmara acerca da solicitação Judicial, porque as Constituições anteriores não tinham uma palavra a esse respeito, embora preclaros juristas, dos maiores comentadores da Constituição, sustentassem, mesmo na ausência de norma expressa, que, constituindo a licença um óbice ou impedimento legal, a sua não concessão importava na suspensão prescricional. Deste ponto de vista divergiu PEDRO ALEIXO, em preciosa monografia sobre a imunidade parlamentar; o saudoso homem público e professor entendia que, não havendo norma expressa, não era aceitável a solução. Tenho a impressão de que o penalista prevaleceu sobre o constitucionalista.

Acompanho o eminente Relator, Ministro CARLOS VELLOSO, reportando-me ao voto emitido no Inquérito 457-0/140, na sessão de 7 de agosto de 1991.

#### VOTO (S/ Questão de Ordem)

*O Senhor Ministro Marco Aurélio* — Senhor Presidente, para explicitar: meu voto é no sentido de que o fenômeno da suspensão ocorre com o indeferimento da licença ou com a ausência de deliberação, e, aí, fixo um prazo que entendo mais do que razoável para que ela ocorra: seis meses a partir da remessa ou recebimento do ofício pela Casa do Congresso. Assim procedo diante da regra do § 2º do art. 53 da Constituição Federal. Data vênia, não vejo como se possa concluir que a suspensão opera efeitos a partir do despacho do relator no sentido de oficiar à Casa Legislativa, objetivando a concessão de licença para a tramitação da ação penal contra o parlamentar.

É que, em última análise, a solução preconizada acaba por criar uma terceira causa de suspensão da prescrição que, por sua vez, afasta por completo a possibilidade de ocorrência do que previsto constitucionalmente — indeferimento do pedido de licença ou ausência de deliberação quanto a esta. Se existe campo próprio à construção jurisprudencial, está restrito à eleição de interregno razoável para ter-se como configurada a falta de deliberação.

É como voto na espécie, com a devida vênia da maioria que se está formando.

#### VOTO (S/ Questão de Ordem)

*O Senhor Ministro Octávio Gallotti:* — Sr. Presidente, também peço vênia aos eminentes Colegas, que dela divergem, para acompanhar a corrente encabeçada pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence, isto é, tendo como inicial da suspensão a data em que o Relator prolatou o seu despacho.

#### VOTO (S/ Questão de Ordem)

*O Sr. Ministro Moreira Alves:* — Sr. Presidente, com a devida vênia dos que pensam em contrário, acompanho a corrente que está sendo encabeçada pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE.

Acho, ademais, que seria conveniente explicar que, sendo indeferido o pedido de licença posteriormente, o que haveria seria apenas a mudança de fundamento jurídico da suspensão da prescrição, que, com esse novo fundamento, continuaria, sem solução de continuidade.

#### VOTO (S/ Questão de Ordem)

*O Senhor Ministro Sydney Sanches (Presidente / Relator):* Peço vênia para acompanhar o Relator e o Ministro Paulo Brossard, entendendo que, enquanto o ofício não chega ao Congresso, este não pode deliberar sobre o pedido de licença. Não podendo deliberar, não

se há de considerar caracterizada “ausência de deliberação”. Considero como o momento da suspensão do prazo prescricional o da chegada do ofício no Congresso Nacional.

#### EXTRATO DA ATA

**Decisão:** Na questão de ordem submetida pelo Ministro Relator, após o voto de Sua Excelência, julgando que a suspensão da prescrição ocorre desde a data de entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa do Congresso Nacional, e do voto do Ministro Marco Aurélio, que entende, com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo, o julgamento de questão de ordem foi adiado em virtude do pedido de vista do Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, 13.3.91.

**Decisão:** Pediu vista o Ministro Celso de Mello após os votos do Ministro Relator julgando que a suspensão de prescrição ocorre desde a data de entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa do Congresso Nacional; do voto do Ministro Marco Aurélio, entendendo, com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo; e do voto do Ministro Sepúlveda Pertence fixando que o prazo de suspensão da prescrição ocorre a partir do despacho do Relator pedindo autorização à Casa do Congresso Nacional para ser o Parlamentar processado. Plenário, 21.3.91.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

#### EXTRATO DA ATA

Inquérito nº 457-0 — Queixa-Crime. Origem: Distrito Federal. Relator: Min. Carlos Vel-

loso. Qrltes.: Marcos Carlos Machado e outros. Adv.: J. J. Safe Carneiro. Qurldo.: Luiz Gushiken.

**Decisão:** Pediu vista dos autos o Ministro Néri da Silveira, após os votos do Relator e Paulo Brossard julgando que a suspensão da prescrição ocorre desde a data da entrada do ofício que solicitou a licença para o processo na respectiva Casa do Congresso Nacional; do voto do Ministro Marco Aurélio, entendendo com base no art. 53, § 2º da Constituição Federal, que a suspensão da prescrição somente se verifica nos termos desse dispositivo; e dos votos dos Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Célio Borja, fixando que o prazo de suspensão da prescrição ocorre a partir do despacho do Relator pedindo autorização à Casa do Congresso Nacional para ser o Parlamentar processando. Plenário, 07.08.91.

**Decisão:** Por maioria de votos, o Tribunal, resolvendo questão de ordem, suscitada pelo Ministro Carlos Velloso (Relator) e interpretando o § 2º do art. 53 da Constituição Federal, considera, como termo inicial da suspensão do curso do prazo prescricional, a data do despacho do Relator solicitando autorização

à Câmara dos Deputados para o processo crime contra o parlamentar, vencidos os Ministros Relator, Paulo Brossard e Sydney Sanches (Presidente), que como tal, consideram a data da chegada do ofício, do Tribunal, à Câmara dos Deputados. Vencido, ainda, o Ministro Marco Aurélio, que só considera iniciada a suspensão 06 meses depois da chegada do ofício à Câmara. Por votação unânime, o Tribunal considera apenas alterado o fundamento da suspensão, se a licença for indeferida pela Câmara. Não votou o Ministro Francisco Rezek, por ser sucessor do Ministro Célio Borja que já proferira voto. Votou o Ministro Ilmar Galvão (§ 2º do art. 134 do RI). Relator para o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, 10.2.93.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.