

IMUNIDADES PARLAMENTARES

Miguel Guskow

SUMÁRIO

Generalidades

Conceito

Histórico

Problema Terminológico

Espécie de Imunidades

Imunidades no Sistema Constitucional Brasileiro

 Materiais

 Formais

Imunidades dos Deputados Estaduais

Imunidades dos Vereadores

GENERALIDADES

Ao examinar o instituto, a partir da sua concepção tradicional, sua característica marcante está ligada à **prerrogativa** do Poder Legislativo¹.

Estas podem variar segundo os objetivos a alcançar, mas podem ser englobadas como segue:

- I – poder legiferante;
- II – poder de iniciar leis e deliberação sobre o voto;
- III – poder de promulgar a lei quando o Chefe de Estado não o fizer;
- IV – resolver sobre tratados ou convenções, declarar a guerra e permitir o trânsito ou permanência de tropas estrangeiras no território;
- V – conceder anistia;
- VI – inaugurar a sessão legislativa, adiar ou prorrogar trabalhos e convocar-se extraordinariamente;
- VII – poder de auto-organizar-se;

¹ SAMPAIO, Nelson de Souza. Prerrogativas do poder legislativo. *R. Inf. Legisl.*, 17 (67):79-110, Jul/Set. 1980.

- VIII – fixar subsídios próprios dos membros e do Chefe de Estado ou do Governo;
- IX – fiscalizar e controlar atos do Executivo;
- X – policiar suas próprias atividades;
- XI – aprovar ou recusar nomeação de auxiliares de governo;
- XII – funcionar como foro para Titulares de determinados cargos de Governo e do judiciário;
- XIII – gozarem seus membros das imunidades suficientes para o exercício de suas funções.

Desde logo ressalta que a enumeração tende ao **dever ser** de um Parlamento ou como prerrogativas necessárias à independência do Poder Legislativo² num sistema que se costuma chamar de democrático-liberal, ou um Estado de Direito Democrático.

CONCEITO

Não raro, conforme acentua Fernanda D. M. de Almeida³ há "má compreensão de seu sentido e alcance", do que resulta a "censura que muitos dirigem ao instituto".

Menciona as conceituações que lhe dão De Plácido e Silva (Vocabulário Jurídico), Caldas Aulete (Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa) e outros léxicos onde identificam imunidades com **privilegios**, com o que a palavra ficou indelevelmente marcada na consciência do povo.

As imunidades não se relacionam com direito subjetivo dos parlamentares, mas **prerrogativas** funcionais outorgadas pelo povo a estes, para garantir-lhes, diante dos demais poderes e dos particulares, o exercício das funções do mandato.

HISTÓRICO

A história da proteção dos membros do Parlamento é fornecida por diversos indicativos. Existem referências aos "tribuni plebis" do direito romano, onde a função e a pessoa destes eram sagradas. No entanto, apesar de haver outras referências históricas, a certeza permite mencionar que suas origens estão no costume inglês e na Revolução Francesa.

Não nos deteremos com os casos de antecedentes, que serviram de fontes sedimentadoras do instituto, o que, por certo, não está ao alcance deste trabalho.

2 BROSSARD, Paulo. Bibliografia sobre Imunidades Parlamentares. B. bb. da Câmara dos Deputados, 17(1): 217-218, abr. 1969.

3 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Imunidades Parlamentares. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982. 59 p.

Na Inglaterra, a imunidade parlamentar afirmou-se com o "Bill of Rights", de 13 de fev 1689, que no § 9º determinava: "a liberdade de palavra, de discussão, de atos parlamentares não pode ser objeto de exame ante tribunal algum e em nenhum lugar que não seja o próprio Parlamento". Depois disso, a Constituição dos EUA, de 17 set 1787, art. I, seção 6.1, definiu o instituto declarando:

"Gozarão, em todos os casos, de imunidade de prisão, salvo por traição, delito ou perturbação da ordem pública, enquanto assistirem às sessões de suas respectivas Câmaras, e enquanto a elas se dirigirem ou delas voltarem. Fora do recinto das Câmaras, não terão obrigação de responder a interpelações acerca de seus discursos ou debates"⁴

Na França, em 23 junho 1789, a Primeira Assembléia Nacional decretou a inviolabilidade de seus membros, assim como as cartas dos anos III e VIII da Revolução, do mesmo modo as demais Constituições de 1814 e 1830. Porém o princípio conciso, claro e expresso só foi completado na Constituição de 4 nov 1848.

A partir dai sobreveio uma onda generalizante da acolhida das imunidades parlamentares nas Constituições, mesmo naquelas de países autoritários ou de partido único.

BARACHO, referindo-se a ROBERT PELLOUX, diz que o assunto mereceria maior destaque nos manuais recentes de Direito Constitucional, dada a sua importância, porque tem por objeto "assegurar as liberdades das Assembléias e de seus membros, no exercício de suas funções, mas pelas suas freqüentes aplicações"⁵.

PROBLEMA TERMINOLÓGICO

Desde já, ao estudarmos os textos legislativos, bem como atendendo-nos aos doutrinadores, verificaremos que há uma não uniformidade quanto aos termos empregados relativos ao instituto.

Entrando rapidamente no ponto seguinte, verificamos que na realidade as imunidades se guarnecem de dois ramos, com características diferentes, que, se seguida a técnica de redação constitucional, seriam disciplinados em artigos diferentes. O primeiro se refere à proibição do parlamentar ser incriminado por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.

O segundo, consiste na prerrogativa de não ser preso, salvo exceções previstas: nem processado por delitos cometidos fora das funções parlamentares, sem licença de sua Câmara.

⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Imunidades Parlamentares. *R. Inf. Leg.*, 17 (68):37 - , out/dez. 1980.

⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira, "Imunidades . . .", p. 40.

Na Inglaterra e Estados Unidos, chamou-se a primeira de liberdade de palavra e a segunda de liberdade contra prisão.

Na França chama-se a primeira de irresponsabilidade parlamentar, e a segunda de inviolabilidade⁶.

Na Alemanha, a primeira seria **Indenitat**, e a segunda **Imunitat**, termos utilizados pela Constituição de Bonn de 1948. Como curiosidade, em alemão inviolabilidade é “*Unverletzlichkeit*”⁷ –

Como salienta BARACHO a palavra imunidade, no sentido genérico, tem curso universal e só há divergência quando se trata de procurar sinônimos para os dois ramos, ou seja, a material e a formal.

ESPÉCIES DE IMUNIDADES

Para o nosso tema é necessário saber que em geral a doutrina brasileira emprega, para a prerrogativa referente à livre manifestação de pensamento, o termo inviolabilidade, afirmado o constituinte que os membros do Legislativo são invioláveis pelas opiniões palavras e votos. Também são utilizados os vocábulos material ou real, absoluta ou pérenne⁸.

Para aquela prerrogativa relacionada com a liberdade pessoal do parlamentar, que não apaga ou exclui a criminalidade, apenas postergando o processo ou a prisão para depois do término do mandato, utiliza-se o termo processual, formal ou relativa.

Para coerência e harmonia terminológicas, preferimos a opção utilizada por Fernanda Menezes de Almeida, isto é, para a primeira prerrogativa usaremos **imunidade material** e para a segunda, chamamos de **imunidade formal**.

IMUNIDADE NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A imunidade parlamentar é da tradição brasileira, desde a Carta do Império (1824), mantida em todas as Constituições da República.

A Constituição de 1824 tratou do tema em seus arts. 26 e 27:

Art. 26 – “Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções”.

Art. 27 – “Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital”.

6 (...) “a nomenclatura francesa é o inverso da nossa. O que nós rotulamos de inviolabilidade eles nomeiam irresponsabilidade parlamentar e usam aquele termo, inviolabilidade, para o que chamamos imunidade processual”. SAMPAIO, Nelson de Souza – “Prerrogativas...”, p. 91.

7 Id, Ibid, p. 91.

8 ALMEIDA, Fernanda Dias “Imunidades...”, p. 75.

A Constituição de 1891, consagrou o instituto nos art. 19 e 20, porém ampliou a chamada imunidade material:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato”.

Já a Constituição de 1934, através dos art. 31 e 32 determinava:

“Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato”.

A Carta de 1937, restringiu-as às limitações dos arts. 42 e 43. Como os partidos políticos foram dissolvidos e o Congresso não foi instalado, esses dispositivos não foram utilizados.

A Constituição de 1946 definiu o instituto nos arts. 44 e 45:

Art. 44 – “Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos”.

Art. 45 – “Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara”.

Na Constituição de 1967 as imunidades são tratadas no art. 34 e § 1º., que têm a mesma redação dos arts. 44 e 45 da Constituição de 1946.

Porém, um segundo parágrafo restringiu a possibilidade de atuação do Legislativo:

“Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em ordem do dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorrer deliberação”.

Ainda na Constituição de 1967, o art. 151 criou sanção pelo abuso de direitos individuais e dos direitos políticos, através de fatos que motivaram a suspensão dos direitos. Essa sanção foi aplicada em 1968, no chamado caso Márcio Moreira Alves, em decorrência de discurso profrido no Pequeno Expediente. O Congresso foi fechado por dez meses.

Em outubro de 1969, pela Emenda Constitucional nº. 1, as imunidades foram tratadas no art. 32 e §§, sendo que as modificações no instituto foram quanto aos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional. Desapareceu a licença pré-

via e a prerrogativa da Câmara em conceder licença para o processo ou a prisão de seus membros.

A Emenda Constitucional nº. 11, de 1978, alterou o art. 32 e §§:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional”.

A Emenda Constitucional nº. 22 de 29 jun 82, veio alterar substancialmente o art. 32 e §§ da Constituição em vigor.

Quanto à imunidade material diz que:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra”.

Foram restabelecidas as imunidades formais e nos casos de crime contra a segurança nacional, poderá ser requerida pelo Procurador Geral da República a suspensão do exercício do mandato parlamentar (§5º).

IMUNIDADES MATERIAIS

A disposição constitucional em vigor restabelece a inviolabilidade do parlamentar quanto à liberdade de palavra no exercício do mandato, com a única exceção dos crimes contra a honra (injúria, difamação ou calúnia).

A norma constitucional trata da atividade típica, própria e exclusiva da função parlamentar, que pode ser o pronunciamento de discursos, expressões de voto, apresentação e esclarecimento de moções, apresentação de projetos de lei, declarações de voto e pelo uso de todos os instrumentos previstos e oferecidos no Regimento das Câmaras. O exercício das funções parlamentares próprias é sempre objetivo e não tomado subjetivamente e

“risponde cioè all'esigenza di garantire nel modo più assoluto il libero esercizio di una funzione sovrana, la cui esplicazione non può essere oggetto di sindacato di giudizio diversi da quelli – esclusivi/dinatura politica, rimessi al Parlamento stesso ed al corpo elettorale”⁹.

Porém, segundo adverte Fernanda Dias Menezes de Almeida

“A intenção do constituinte, ao abrir exceções à franquia, terá sido a de reprimir abusos e, no que respeita aos crimes contra a honra, é justificável, encontrando paradigma no

⁹ DICIOLI, Vittorio. Il Diritto Parlamentare Nella Teoria e Nella Prática; Aspetti Generali e Profili Strutturali. Roma, Iuffrè, 1980, p. 150.

direito alienígena, como no da República Federal Alemã, cuja Constituição não irresponsabiliza o parlamentar por injúria e calúnia (...). O certo é que nos parece difícil admitir que a honra alheia seja matéria atinente à função parlamentar, cujo desempenho a inviolabilidade visa a favorecer”¹⁰.

Para não serem acobertados pelas imunidades materiais “as opiniões, palavras e votos não de conter, pois, necessariamente, um aspecto de ilicitude, ou os parlamentares não seriam resguardados pela inviolabilidade. E conclui que as palavras ilícitas são aquelas por meio das quais se consumam os delitos contra a honra”¹¹

A franquia diz respeito ao Poder Legislativo e nem mesmo a Câmara tem disponibilidade dela¹², estando anexa à qualidade do órgão, é prerrogativa política da função, visando interesses de ordem pública. Os beneficiários da imunidade material, são apenas os parlamentares e não os funcionários ou Ministros eventualmente convocados perante as Câmaras.

Na realidade, com a ressalva dos crimes contra a honra, conceito que

“abrange não apenas os crimes contra a honra definidos no Código Penal, mas também aqueles que leis especiais, inclusive e de nº. 6620, de 17 de dezembro de 1978, prevêem para a proteção da honra das pessoas, em razão das funções públicas que exercem ou em vista do meio de divulgação utilizado para a prática do crime. Já a corrente minoritária entendia que a atual ressalva do art. 32, pertinente a crimes contra a honra, não abrange os crimes previstos na Lei de Segurança Nacional, sustentando que, embora a ação penal devesse prosseguir, se impunha a imediata desclassificação do delito, de que é acusado o réu, para o previsto no inciso I do art. 141 do referido código”.

(A. P. 276-o-DF, Questão de Ordem, STF pleno, em 08 set 82, DJU 1 out 82 p. 9827, Min. Moreira Alves, Presidente, Min. Xavier de Albuquerque, Autor PGR, réu: Domingos de Freitas Diniz Neto)

a imunidade material, na prática, fica reduzida à mera questão teórica, porque os crimes contra a honra só poderão ser praticados pelos meios que a imunidade material visa proteger: opiniões, palavras e votos.

IMUNIDADES FORMAIS

Assim como a imunidade material, também a imunidade formal

10 Op. Cit. pp. 100/101

11 Id. ibid. p. 104.

12 BROSSARD, Paulo – “Imunidade . . .”, p. 19.

mereceu acolhida em todas as Constituições brasileiras. Houve espaço de tempo entre a Emenda Constitucional 1/69 e a Emenda 11/78, onde os parlamentares não dependiam de licença prévia da Câmara para serem presos e processados. Nesse período (30 set 69 a 31 dez 78) a prerrogativa impedia apenas a prisão do parlamentar, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.

A Emenda 11/78 revive a tradição, ampliando a extensão da franquia para abranger o período do mandato e durando fora dos trabalhos e funções da Câmara.

EXCEÇÕES

São impedidos processos criminais, não obstante a propositura de ações cíveis ou processos administrativos. Porém em decorrência desses processos eles não podem ser presos, sem licença prévia.

A única exceção de prisão durante o mandato é a da hipótese de flagrante em crime inafiançável.

Na hipótese de crime contra a segurança nacional, o processo depende da licença da respectiva Câmara. Se o objetivo for a suspensão dos direitos políticos do parlamentar, o processo independente de licença da respectiva Câmara.

A imunidade formal impossibilita a prisão e o desenvolvimento do processo penal pelo tempo previsto na Constituição, mas não exclui a criminalidade.

Outro problema interessante, derivado da imunidade formal, é a prescrição. Há correntes que dizem interromper-se ou suspender-se, outras dizem que isso não acontece.

Porém, segundo sustenta Fernanda Dias Menezes de Almeida

“a não se interromper a prescrição, desvirtuada ficaria a imunidade formal, se aquela ocorresse durante a investidura. Em tal hipótese, seria impossível processar o deputado ou senador após o término do mandato, contrariando a finalidade da prerrogativa, garantia do representante do povo, enquanto tal, e não do cidadão comum, que é o que ele se torna quando deixa de ser congressista”¹³.

Segundo aquela autora há precedente jurisprudencial no assunto e melhor seria emendar a Constituição para tornar a não fluência da prescrição incontroversa.

Quanto à renúncia, a doutrina em geral diz que não sendo a franquia privilégio pessoal do congressista, não pode ser renunciado um direito que não é seu.

Os beneficiários da imunidade formal são os parlamentares, o que não impede a continuação do processo aos co-reus, quando negada licença da Câmara.

13 “Imunidades...”, p. 113.

LICENÇA

Não está sujeita a regras fixas e a prática parlamentar brasileira mostra orientações diferentes e contraditórias, que seria objeto de estudo mais detalhado.

Interessante é saber quem deve pedir a licença. Segundo Baracho, citando Pedro Aleixo¹⁴ a Câmara não deve deixar de conhecer pedido para processar Congressista quando formulado:

- a) pelo Ministério Público, nos crimes de ação pública;
- b) pelo ofendido ou por quem tenha qualidade para representá-lo ou sucedê-lo, na ação privada;
- c) pela autoridade policial, no caso de prisão em flagrante por crime inafiançável;
- d) por qualquer dos órgãos do Poder Judiciário, competente para o processo ou para o prosseguimento deste.

Concedida a licença o parlamentar fica sujeito às regras do direito comum.

A Emenda nº. 22/82 supriu o prazo para análise do pedido de licença; pode a Câmara discutir prontamente ou adiar indefinidamente seu exame.

Ainda, paralelamente há outras prerrogativas dos parlamentares:

- depoimento testemunhal, dia, hora e local que serão ajustados com a autoridade judicial;
- se o parlamentar se recusar a depor, só com licença da Câmara poderá ser processado;
- competência para julgamento é do STF;
- incorporação às forças armadas depende de licença da respectiva Câmara;
- estado de sítio e estado de emergência não alteram o quadro das imunidades consolidadas.

IMUNIDADE DOS DEPUTADOS ESTADUAIS

Nos Estados Federais o princípio da supremacia da Constituição assume grande significação diante da autonomia dos Estados membros e a respectiva repartição de competências jurídicas.

Nos regimes unitários é a autoridade central que cria e dá medida às imunidades, como se fez no Brasil desde o Ato Adicional de 1834. O problema da extensão das imunidades no Estado ou na província existe em todas as organizações federativas.

Em todos os casos é invocado o célebre caso *Marbury v. Madison*,

14 "Imunidades . . .", p. 58.

onde o Juiz Marshall, da suprema corte dos Estados Unidos adotou a tese da supremacia da constituição, firmando o princípio do controle da constitucionalidade das leis pela via jurisdicional ordinária.

A autonomia dos estados membros caracteriza-se por quatro elementos: capacidade de autogoverno, de auto-organização, de auto-legislação e de auto-administração, além do que o art. 200 da atual Constituição determina que "as disposições constantes desta constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados".

A jurisprudência entendeu que as imunidades parlamentares constitui princípio primordial, implícito nas Constituições Estaduais e extensivo às Assembléias.

O Ato Adicional de 1834, no art. 31, previa que

"os membros das Assembléias Provinciais são invioláveis pelas opiniões que emitirem no exercício de suas funções".

Proclamada a República, transformadas as Províncias em Estados, as imunidades foram asseguradas pelo art. 20 da Constituição de 1891, acontecendo o mesmo com a de 1934¹⁶. Quando havia silêncio, isso não impedia que as Constituições dos Estados-membros conferissem imunidades aos deputados estaduais.

Segundo Machado Horta, citado por Fernanda Dias Menezes de Almeida "as imunidades dos congressistas integram a organização do poder federal, na área da competência da União, e as imunidades dos Deputados Estaduais é tema da organização de poder estadual, na órbita da competência reservada ao Estado-membro"¹⁵. As imunidades aos Deputados Estaduais decorrem da própria estrutura do regime federativo e a necessidade da garantia da independência e harmonia de poderes.

As disposições das Constituições estaduais, na parte que se refere às imunidades parlamentares, têm a natureza de normas autônomas que exercem a competência reservada ao Estado, na criação de seus próprios poderes.

O STF, contudo, tem registrado em seus pronunciamentos a tendência de que as prerrogativas dos deputados estaduais só têm validade dentro do território dos respectivos Estados e contra autoridades locais. É a teor da Súmula nº. 3:

"A imunidade concedida a Deputado Estadual é restrita à Justiça do Estado-membro".

No *habeas corpus* nº. 57.173-5, impetrado em favor de deputado estadual do Maranhão, réu em ação pública pela prática de calúnia e difamação contra Secretário daquele Estado em 1978, o STF fixou

15 "Imunidades . . .", p. 145.

16 BARACHO, "Imunidades . . .", p. 62.

orientação incompatível com a emenda 11/78, quando ainda nessa época não estavam incluídos na inviolabilidade os crimes contra a honra.

As normas de imunidade da Constituição Federal não tem aplicação automática aos deputados estaduais,

“por isso que a matéria concernente às imunidades parlamentares não se acha mencionada no art. 13 da Constituição da República, dentre as que devem constar, obrigatoriamente, nas Constituições estaduais”¹⁷

Por isso, conclui Fernanda Dias Menezes de Alemida que

“se as Constituições locais não se adaptarem expressamente às modificações operadas no art. 32 da Constituição da República pela Emenda nº. 11/78 – o que poderão fazer ou deixar de fazer – os deputados estaduais continuarão a gozar das imunidades restritas vigorantes”¹⁸.

E, a Emenda nº. 22/82, sem dúvida, trouxe alterações substanciais no que tange às imunidades, conforme já tivemos ocasião de discorrer.

IMUNIDADES DOS VEREADORES

A doutrina e a jurisprudência têm se pronunciado contra as imunidades para os vereadores. O problema ficou na ordem do dia após a Constituição de 1946, quando algumas Constituições estaduais incluíram essas franquias aos edis. No exemplo está a da Paraíba e do Paraná.

Hoje as Constituições do Rio de Janeiro e de Santa Catarina mantêm a inviolabilidade dos vereadores (art. 178 RJ e art. 24 SC), sendo que a de Minas Gerais diz que “será respeitada a independência dos vereadores, no exercício do mandato, por suas opiniões e votos”. A imunidade formal não é assegurada aos vereadores por nenhuma dessas Constituições.

A União, segundo Barbosa Lima Sobrinho, “não era infensa ao reconhecimento das imunidades estaduais que, quando chamada a legislar para o então Distrito Federal, conferindo-lhe poderes legislativos, estabeleceu também no texto da Lei nº. 217, de 15 de janeiro de 1948 – lei elaborada pelos próprios congressistas que haviam composto a Constituinte de 1946 – nos arts. 11 e 12 desse diploma legal:

“art. 11 – Os Vereadores são invioláveis no exercício de mandato, pelas suas opiniões, palavras e votos.

Art. 12 – Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os Vereadores não poderão ser presos, salvo

¹⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. – “Imunidades . . .”, p. 162.

¹⁸ Id. Ibid., p. 162.

em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença da Câmara.

- § 1º. No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos à Câmara, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.
- § 2º. Nos casos de que trata este artigo, a Câmara deliberará sempre pela maioria da totalidade de seus membros”¹⁹

Essa questão das imunidades a vereadores veio a debate perante o Supremo Tribunal Federal, que julgou da constitucionalidade do preceito da Constituição do Paraná.

Reiteradamente vem sendo oposta grande resistência para se reconhecer imunidades parlamentares aos vereadores municipais, entendendo-se que o Município não dispõe de poderes no sentido constitucional da soberania nacional, realizando função de caráter executivo e legislativo com o objetivo de atuar a administração local.

Parece que a questão deixou de ser examinada detidamente sob o aspecto de direito positivo. Antes do surgimento do Decreto-Lei nº. 201, de 27 fev. 1967, que trata especificamente da responsabilidade de prefeitos e vereadores, a responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal era condicionada a um julgamento prévio político.

Aquele diploma legal eliminou o estágio político e transferiu diretamente o assunto ao judiciário.

Por ai se verifica que os prefeitos e vereadores, interessando-nos os membros da câmara, são colocados em termos de administradores públicos, que agem para cumprir determinada finalidade de interesse público.

Quanto ao Vereador não prevê o Decreto-Lei crimes de responsabilidade, o qual fica sujeito a julgamento de ordem política. Diz o art. 7º.:

“A Câmara poderá cassar o mandato de vereador quando:
 I - utilizar-se do mandato para atos de corrupção ou de improbidade administrativa.
 II - fixar residência fora do município.
 III - proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública”.

Buscando em João Mendes de Almeida Júnior, vamos extrair a seguinte lição:

“... ali firmou-se definitivamente o princípio de que as câmaras são corporações meramente administrativas . . .”²⁰

19 LIMA SOBRINHO, Barbosa. As Imunidades dos Deputados Estaduais. Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966. p. 121.

20 ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. Monographia do município da cidade de São Paulo. R. Dir. Pùblico, 7 (39/40):263-292, jul/dez. 1976.

José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles, citados por Fernanda D. M. de Almeida, afirmam que o vereador se inclui entre os agentes públicos aos quais o legislador penal, no art. 142, III, concedeu liberdade de manifestação sobre assuntos cometidos às suas funções.

No entanto, não há no texto constitucional nenhuma norma que possa ser invocada como base da imunidade aos vereadores, sendo que, para sua proteção, poderiam utilizar-se do habeas-corpus e do mandado de segurança.

Porém, a favor das imunidades há corrente na doutrina que sustenta que as funções dos vereadores não são meramente administrativas, mas legiferantes. Além disso estes agentes estão cobertos do manto do mandato popular, cujo exercício se estende à fiscalização dos atos do poder público, ao emprego dos dinheiros públicos, do cumprimento das leis, etc. .

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- OLIVEIRA FILHO, João de. *Legislativo:Poder Autêntico*, Rio de Janeiro, Forense, 1974. 449 p.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. "Prerrogativas do Poder Legislativo", in Revista Inf. Legislativa, Brasília, ano 17, nº. 67, jul/set 1980, pp. 77/110.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo – "La Responsabilità Politica" – Giuffrè Editore, 1967, 283 páginas.
- FALCÃO, Alcino Pinto – "Da Imunidade Parlamentar" – Edição Revista Forense, Rio, 1955, 120 páginas.
- DICIOLO, Vittorio – "Il Diritto Parlamentare Nella Teoria e Nella Pratica" – Giuffrè Editore, Roma, 1980, 468 páginas.
- BROSSARD, Paulo – "Imunidade Parlamentar" – in Rev. Inf. Legislativa, Brasília, ano 16, nº. 63, jul/set 1979, páginas 5 a 42.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira – "Imunidades Parlamentares", in Rev. Inf. Legislativa, Brasília, ano 17, nº. 68, out/dez 1980, páginas 33 a 64.
- LIMA SOBRINHO, Barbosa – "As Imunidades dos Deputados Estaduais" – Edições Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966, 150 páginas.
- ABREU DALLARI, Adilson – "Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores", in RDP, nº. 39/40, jul/dez 76, páginas 249 a 261.
- ALMEIDA JÚNIOR, José Mendes de – "Monographia do Município da Cidade de São Paulo", in RDP, nº. 39/40, jul/dez 76, páginas 264 a 292.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de – "Imunidades Parlamentares", Brasília, Câmara dos Deputados, 1982, 182 páginas. Dissertação Mestrado USP.