

IMUNIDADE PARLAMENTAR — ALCANCE

ONIR DE CARVALHO PERES

1. A imunidade deve ser entendida como privilégio decorrente de determinadas situações funcionais em que se pretende deferir aos seus ocupantes certas regalias de natureza penal ou processual penal. É o caso daquela assegurada aos parlamentares, cuja razão de ser reside na “necessária independência e segurança no desempenho de seu mandato” (Aníbal Bruno, *Direito Penal*, Rio de Janeiro, 1959, vol. I, p. 236). Aos parlamentares deve ser garantida a certeza de que a crítica ao poder constituído, quando do desempenho de seu mandato, não resultará em perseguição política, camuflada, as mais das vezes, nos meandros da *persecutio criminis*.

2. A imunidade parlamentar tem sua previsão constitucional assentada no art. 53 e § 1.º, da Constituição Federal. Enquanto o *caput* desse art. prevê a imunidade material, consagra o § 1.º aquela de natureza “processual”. Diz respeito a primeira à imunidade dos parlamentares “pelas opiniões, palavras e votos”, de natureza e motivação essencialmente políticas e cuja expressão se efetiva no desempenho do mandato. Quanto à imunidade processual (art. 53, § 1.º, da CF), atende sua aplicação aos casos de “crimes comuns” cometidos durante o mandato.

3. Esta diferenciação no tratamento legal das hipóteses acima referidas tem, segundo a doutrina, conseqüências diversas: “a imunidade parlamentar material (identidade penal), que isenta de

pena os deputados e senadores em relação aos delitos de opinião, tem ‘eficácia absoluta’”. Significa que a punibilidade não se restabelece após o exercício do mandato. Como explica Raul Machado Horta, “as palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato” (Damásio E. de Jesus, *Questões Criminais*, São Paulo, 1986, p. 293). Para a imunidade meramente processual, entende este autor que, “terminado o exercício do mandato, o parlamentar perde a imunidade processual” (ob. cit., p. 294). Os comentários deste emérito penalista tinham por fundamento o art. 32 e § 1.º, ambos da Constituição Federal de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 1/69.

4. A anterior Constituição Federal, ao prever a imunidade parlamentar (art. 32), deu-lhe o seguinte contorno jurídico: “os deputados e senadores são invioláveis no exercício de seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra”. É evidente que, ao excepcionar os crimes contra a honra, restringia a norma constitucional o alcance da imunidade parlamentar, visto que a incidência desta espécie de delito tem como suporte fático a emissão de opinião, as palavras proferidas ou os votos, estes desde que deles se depreenda qualquer afirmação capaz de ensejar, pelo menos em tese, crime contra a honra.

5. A Constituição Federal de 1988 dá novo contorno jurídico ao instituto da imunidade parlamentar. Não mais condiciona sua eficácia ao “exercício do mandato” (Constituição Federal de 1946, 1967 e EC n.º 1/69); ao “exercício de suas funções” (Constituição Política do Império do Brasil e Constituição Federal de 1937) ou, ainda, ao “exercício das funções do mandato” (Constituição Federal de 1934). Estabelece, apenas, no art. 53, que “os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”, sem qualquer condicionamento ou restrição a delimitar o alcance do privilégio.

6. Diante disso, é óbvio que não pode continuar a prevalecer o entendimento doutrinário e jurisprudencial anteriores que circunscreviam a aplicação da imunidade parlamentar tão-somente às opiniões, palavras e votos, quando proferidas “no exercício do mandato”, entendendo-se nesta expressão, consoante o magistério de Pontes de Miranda, “só aos atos praticados ‘no exercício’ da função de deputado ou senador, escapando eles, por esta única razão, dos princípios que regem a criminalidade e a responsabilidade civil...” (cf. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1/69, Rio de Janeiro, Vol. 3, p. 10). Restringindo, ainda mais, a eficácia da imunidade parlamentar colocava-se o “exercício do mandato” nos estreitos limites das casas legislativas.

Se diferente o enunciado da norma constitucional (art. 53), diversa deve ser a sua exegese e compreensão. É a doutrina do culto Carlos Maximiliano, na clássica obra “Hermenêutica e Aplicação do Direito”: “quando a nova Constituição mantém, em algum de seus arts a mesma linguagem da antiga, presume-se que pretendeu não mudar a lei neste particular e a outra continua em vigor, isto é, aplica-se à atual a interpretação aceita para a anterior” (ob. cit., Rio de Janeiro, 1984, p. 311, n.º

372). *Ex contrario sensu*, quando a linguagem da norma constitucional é modificada, a presunção é de mudança naquele particular em que se diferencia da anterior. Impõe-se, portanto, neste caso, interpretação diversa de forma a compatibilizar o novo texto com a modificação efetuada pelo constituinte.

7. Se a nova Constituição Federal “não estabelece restrições ou condicionantes” para o exercício de determinado direito, não há porque restringi-lo com base em previsão constitucional anterior que, embora da mesma natureza, se apresenta com diverso contorno legal. Socorrendo-nos, ainda, do magistério do culto Carlos Maximiliano, podemos afirmar como princípio geral de Direito Constitucional, o entendimento de que “quando o estatuto fundamental define as circunstâncias em que um direito pode ser exercido, ou uma pena aplicada, esta especificação importa proibir, implicitamente, qualquer interferência legislativa para sujeitar o exercício do direito a condições novas ou estender a outros casos a penalidade” (ob. cit., p. 313, n.º 3.750). Ora, se veda este princípio até mesmo a interferência legislativa, com maior razão haverá de proibir a criação, através da interpretação, de condições para o exercício do direito quando não as prevê o texto constitucional. Konrad Hesse, em seus Escritos de Derecho Constitucional, esclarece: “*La interpretación se halla vinculada a algo establecido. Por eso los limites de la interpretación se sitúan allí donde no existe algo establecido de forma vinculante por la Constitución... Allí donde il interprete se impone a la Constitución deja de interpretala para cambiarla o quebrantarla*” (ob. cit., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 51/52).

8. O texto do art. 53, da atual Constituição Federal, estabelece a imunidade parlamentar sem as condicionantes contidas nas Cartas Políticas anteriores e o

faz de forma vinculante. Logo, não se pode, através de interpretação realizada em cima de texto constitucional diverso, restringir-lhe o alcance. Importa, ainda, salientar que, quando o constituinte quis, em relação à imunidade parlamentar, diminuir a extensão do preceito jurídico contido no art. 53, se manifesta de forma expressa, como se verifica pela leitura do art. 29, VI, da Constituição Federal. Ao estabelecer a inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos, vincula, expressamente, este privilégio ao exercício do mandato e na circunscrição do Município. Se, portanto, no caso do art. 53, não estabeleceu o texto constitucional quaisquer condições ou circunstâncias específicas para a sua eficácia, não pode criá-las a interpretação de molde a restringir onde a lei não restringe.

9. Recente ensaio de Direito Constitucional de autoria do professor da Universidade Complutense, Dr. Eloy Garcia, enfoca a questão do alcance da imunidade parlamentar.

O art. 71.1 da Constituição Espanhola, de 31.10.1978, prevê o instituto da imunidade parlamentar restringindo-lhe o alcance através da expressão *"en el ejercicio de sus funciones"*.

"Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones".

Comentando esta norma constitucional, pleiteia este constitucionalista uma interpretação para o texto que atenda às novas realidades da atividade parlamentar e política.

Começa por afirmar que *"en su visión primigenia, el objeto de inviolabilidad vendría dilimitado por dos notas superpuestas y absolutamente coincidentes: una, de carácter formal, el locus parlamentaris, y otra de tipo material la función representativa"*. (Inmunidad Parlamentaria y Estados de Partidos,

Editorial Ténos, Madrid, 1989, p. 65). Traça, a seguir, a situação da imunidade palamentar diante das especiais circunstâncias da atividade política na sociedade contemporânea: *"Hoy como se verá más adelante, la representación política ha desbordado, con mucho, los estrechos cauces del recinto parlamentario, provocando de este modo una crisis de la institución de la que se ha echo eco la doctrina na forma de la siguiente pregunta: la protección que la inviolabilidad dispensa al diputado es predicable tan solo de las opiniones y votos emitidos en el parlamento, o alcanza también a aquellas situaciones públicas que el representante efectua fuera del marco parlamentario?"* Para responder a este questionamento invoca a Lei Federal Suíça de 14 de março de 1958 que, em seu art. 14, trata da imunidade parlamentar: *"precisamente la preocupación por garantizar de alguna forma la actividad política extraparlamentaria del diputado ha movido a uno de los ordenamientos más progresivos del mundo en esta materia, el suizo, a diseñar, um tertius genus, una tercera figura, la llamada irresponsabilidad relative, que, aun incorporando elementos de las otras dos, se define como un instituto singular perfectamente diferenciado"*. (ob. cit., p. 66).

Concluindo arremata Eloy Garcia: *"mientras que para el pensamiento libera su (de la inmunidad parlamentaria) ambito de acción quedaria reducido a las condutas privadas del diputado, en el momento actual incluiría los comportamientos públicos del representante que no estubiesen protegidos por la inviolabilidad"*. (ob. cit., p. 67).

Vemos, portanto, que naqueles países em que a norma constitucional prevê com restrições o privilégio da imunidade parlamentar, procura-se, através de interpretação, que atenda às exigências da sociedade moderna, compatibilizá-la

com as circunstâncias em que se dá, atualmente, o desempenho da atividade política e parlamentar.

10. A atual Constituição Federal Brasileira, atendendo às preocupações expostas pelo moderno pensamento constitucional em torno do instituto da imunidade parlamentar face às novas circunstâncias da representação política, “não restringia o exercício deste privilégio”. Ampla é, na Constituição de 1988, a extensão da imunidade parlamentar, “alcançando a atuação política do deputado ou senador ainda que fora do Parlamento”. O fundamental é que seja de natureza política a conduta colocada sob a proteção do privilégio constitucional. Entendemos que os votos, opiniões e palavras, estas duas últimas, ainda que proferidas fora das Casas Parlamentares, desde que vinculadas ao desempenho da atividade política do deputado ou senador, se encontram ao abrigo da imunidade parlamentar “material” (*caput* do art. 53 da CF).

Diante do novo texto constitucional, não se resume a eficácia da imunidade parlamentar aos atos legislativos propriamente ditos, “mas se estende a toda a atividade política do congressista, no Congresso ou fora dele”.

Esta a compreensão autorizada pelo art. 53 da atual Constituição Federal e que, como foi demonstrado, melhor atende às peculiaridades e circunstâncias em que, hoje, se desenvolve a atividade política parlamentar.

Bibliografia

- BRUNO, Aníbal. Direito Penal, Rio, 1959.
GARCIA, Eloy. Inmunidad Parlamentaria y Estados de Partidos, Madrid, 1989.
HESSE, Konrad. Escritos de Derecho Constitucional, Madrid, 1986.
JESUS, Damásio E. de. Questões Criminais, São Paulo, 1986.
MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito, Rio, 1984.
MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional de n.º 1/1969, Rio, 1987.