

8. JURISPRUDÊNCIA

8.2 Jurisprudência Comentada

IMUNIDADE PARLAMENTAR

RENÉ ARIEL DOTTI

Ementa: Imunidade parlamentar – Representação criminal contra senador – Fato coberto pela cláusula de imunidade – Despacho do relator determinando o arquivamento.

DESPACHO:

1. O PEDIDO

Paulo Sérgio Gallotti Prisco, Secretário da Fazenda do Estado de Santa Catarina, oferece representação contra o Senador da República Roberto Requião.

Narra a inicial: “No dia 30.04.1997, o Relator (Senador Roberto Requião) e o Sub-Relator (Senador Wilson Kleinübing) da CPI (que apura irregularidades na emissão de títulos públicos) ... tornaram pública a descoberta, a partir da quebra do sigilo bancário do Representante, de dois depósitos realizados em conta sua no Banco de Crédito Real, que juntos somavam aproximadamente R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).”

Esses depósitos tiveram origem na venda, em pregão de bolsa, de ações de propriedade do Representante. Tal fato foi levado ao conhecimento da CPI. É versão da inicial.

Prossegue a representação: “(Tanto o Relator com o Sub-Relator) *levaram a público a hipótese de que entre tal venda e os depósitos feitos na conta do Representante existiria algum tipo de conexão criminosa, imputando ao Representante ... o recebimento de ‘comissões’*”.

Articula-se com base nos arts. 53, § 4º e 102, I b da CF. Imputa os crimes de calúnia e difamação (arts. 138 e 139 do CP). O Procurador-Geral da República manifestou-se

pelo arquivamento (art. 53, *caput*, da CF – fls. 189/190).

2. AS IMUNIDADES PARLAMENTARES.

2.1 O IMPÉRIO

O instituto das imunidades parlamentares, no Brasil, remonta às *Bases da Constituição Portuguesa* de 1821 (Afonso Arinos, *Prerrogativas do Poder Legislativo*, verbete de Ciência Política, 3/118).

Eis o texto:

“Art. 28. Os deputados das Cortes são, como representantes da nação, invioláveis nas suas pessoas e nunca responsáveis pelas suas opiniões.”

No Império, sobreveio o art. 26 da Constituição de 1824:

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

O texto imperial prosseguiu na linha das *Bases Portuguesas*. Substituiu, no entanto, a expressão “como representantes da Nação” por uma esclarecedora cláusula restritiva: “... que *proferirem no exercício de suas funções*”.

A Constituição Imperial não acolheu a fórmula que tinha como núcleo da prerrogativa o *local da manifestação das opiniões*. Tal fórmula estava no projeto da Comissão Especial da Constituinte de 1823 (relator, Deputado Antônio Carlos de Andrada):

“Art. 72. Os deputados e senadores são invioláveis pelas suas opiniões proferidas na assembléia.”

Os Constituintes de 1823, cuja Assembléia foi dissolvida pelo decreto de 12.11.1823, pretenderam alinhar-se aos textos anglo-saxões:

BILL OF RIGHTS

"§ 9.º. The freedom of speech or debates or proceedings in parliament ought not be impeached or questioned in any court or place out of Parliament."

SPEECH OR DEBATE CLAUSE (Constituição Americana de 1787)

"The Senator and Representatives ... shall, in all cases except treason, felony, and breach of the peace, be privileged from arrest, during their attendance and the session of their respective houses, and in going to and returning from the same; and for any speech or debate in either house they shall not be questioned in any other place."

O texto imperial preferiu a fórmula da Constituição Francesa de 1791:

"Les représentants de la nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants" (Art. 7, Section V, Chapitre I Titre III).

Esta fórmula de 1791 não foi adotada pelo "Terceiro Estado".

Após ter se autoproclamado, por instigação de Mirabeau, em Assembléia nacional (17.06.1789), o "Terceiro Estado" editou o Decreto de 23.06.1789:

"L'Assemblée nationale déclare que la personne de chacun de députés est inviolable, que tout particulier, toute corporation, tribunal, cour ou commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours par lui fait aux états généraux ..., sont infâmes et traîtres envers la nation et coupables de crime capital..."

Mas, a França oscilou de uma solução para outra:

A) O Ato Constitucional de 24.06.1793, retorna à solução de 1789:

"Art. 43. Les députés ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour les opinions qu'ils ont énoncées dans le sein du corps législatif."

B) A Constituição do 5 do Frutidor do ano III (22.10.1795) volta à fórmula de 1791:

"Art. 110. Les citoyens qui sont ou ont été membres du corps législatif, ne peuvent être recherchés, accusés, ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions."

Essas oscilações do direito francês, que prosseguiram após 1791, não são meras modificações estilísticas de enunciados. São alterações de proposições jurídicas, dando-lhes conteúdo significativa diverso.

Uma coisa é disciplinar o instituto da imunidade para admiti-lo nos casos e hipóteses de opiniões enunciadas *no seio do parlamento* ou nos *speech or debate* no parlamento. Outra, bem diversa, é o instituto abranger somente as opiniões enunciadas *quando do exercício das funções parlamentares*.

A primeira solução só admite a imunidade para as opiniões pronunciadas (a) no âmbito da Casa Legislativa ou, ainda mais restritamente, (b) nos debates travados na mesma Casa.

A segunda solução tem como critério a prática do ato *quando do exercício das funções parlamentares*. Esta fórmula admite a incidência do instituto para atos praticados fora do âmbito físico do parlamento.

O Império, portanto, esteve com a segunda solução, que podemos chamar de mais liberal.

2.2 A REPÚBLICA

A Constituição de 1891 alterou o enunciado imperial substituindo o vocábulo *funções* por *mandato* e acrescentando *palavras e votos*:

"Art. 19. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos *no exercício do mandato*".

O novo texto propiciou exegese diversa da autorizada pela Carta Imperial.

Estabeleceu a 1.ª Constituição Republicana o exercício do mandato, e não o exercício das funções parlamentares, como fonte da prerrogativa.

Já a Constituição de 1934 volta, com enunciado diferente, ao modelo da proposição imperial, quando reintroduz a expressão *funções*:

"Art. 31. Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos *no exercício das funções do mandato*."

Em 1946, suprime-se a expressão *das funções* e altera-se o enunciado para:

"Art. 44. Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos."

Este texto de 1946 é reproduzido pelo art. 34 da Carta de 1967.

A Emenda n. 1 de 1969 manteve a primeira parte do dispositivo de 1946 e acrescentou restrições célebres: ... *salvo nos casos de injúria, difamação, ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional* (art. 32).

A Emenda Constitucional n. 11, de 1978 suprimiu a referência aos casos de injúria, difamação e calúnia e manteve a restrição quanto a *crimes contra a segurança nacional*.

A Emenda Constitucional n. 22, de 1982, suprimiu a referência aos crimes contra a Segurança Nacional e reintroduziu a restrição quanto aos *crimes contra a honra*.

Chegamos em 1988.

A Constituição, no *caput* do art. 53, retira todas as restrições que o direito constitucional brasileiro conheceu – *exercício do mandato e exercício de suas funções*:

"Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos."

2.3 A SOLUÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Os textos acima reproduzidos certificam variações redacionais que anunciam decisões distintas quanto ao *âmbito de validade* do instituto (Kelsen).

Na França, a oscilação entre um critério *funcional* e um *espacial*, encontra até 1795, prosseguiu nos textos posteriores.

A Constituição de 04.11.1848 volta ao sistema de 1789 e 1793 quando circunscreve a inviolabilidade material "pour les opinions qu'ils auront émises *dans le sein de l'Assemblée Nationale*".

Após, a Lei Constitucional de 16.07.1875 (art. 13) e as Constituições de 1946 (art. 21)

e de 1958 (art. 26), repetiram a fórmula "dans l'exercice de ses fonctions".

A exegese desses dispositivos constitucionais, como, de resto, qualquer interpretação de texto legal, não pode se furtar a regra de Carlos Maximiliano:

"(f) Presume-se que a lei não contenha palavras supérfluas; devem todas ser entendidas como escritas adrede para influir no sentido da frase respectiva" (in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, p. 110, Forense, 11.^a ed.)

É evidente que as Constituições históricas tiveram um condicionamento político que se traduziu em textos com sentido jurídico diverso, consoante foi examinado acima.

De um lado, o alcance do instituto limitado pela fórmula *exercício de suas funções de representantes*, encontrada nos textos franceses de 1791, 1795, 1848, 1946 e 1958 e, ainda, nos brasileiros de 1824 e 1934, como, também, nos textos de 1891 e 1946.

De outro lado, a extensão do instituto relativizada por critério espacial consistente na fórmula *proferidas na Assembléia do Bill of Rights*, da Constituição Americana e das Cartas francesas de 1789, 1793 e 1848.

A *Speech or Debate Clause*, da Constituição Americana, produziu exegese restritiva. Limitou-se o instituto aos debates na Casa de Representantes. No entanto, tal postura sofreu libelo do Chief Justice Parsons, que acabou aproximando a cláusula com a outra posição:

"... I therefore think that the article ought not be construed strictly, but liberally, that the full design of it may be answered. I will not confine it to delivering na opinion, uttering a speech or haranguing in debate; but *will extend it to the giving of a vote, to the making of a written report, and to every other act resulting from the nature, and in the execution, of the office*.

"... I do not confine the member to his place in the House; and I am satisfied that there are cases in which he is entitled to this privilege, when not within the walls of the representatives chamber" (David Watson, *The Constitution of the United States*, vol. I. p. 326-327, Chicago 1910).

No entanto, a Constituição Brasileira de 1988 afasta-se de ambas as tradições ocidentais e *suprime as restrições funcional e espacial*.

Não se pode deixar de valorar a explícita opção supressiva da Carta de 1988.

Se não levarmos em conta essa opção, teremos de considerar, como subsistente, a resposta dada por Pontes de Miranda à questão da extensão da imunidade nos comentários aos diplomas de 1946, 1967 e 1969:

“mas é preciso saber-se onde principia e até onde vai. Só se profere, ou escreve, no exercício da função, — discursos no recinto, pareceres e votos proferidos no edifício do corpo legislativo ou nas sessões conjuntas, opiniões emitidas no desempenho de comissões da sua câmara, ou em qualquer lugar por incumbência dela. ... É punível o que o deputado ou senador disse ou escreveu fora da câmara ou da função, e.g., em banquetes para que não foi por ela designado, em *meetings*, jornais, ou livros.” (*Comentários à Constituição de 1946*, t. II, p. 407-408, Borsoi, 1963).

Essa resposta estava autorizada pelo texto constitucional que limitava a imunidade ao *exercício do mandato* (art. 44, da CF de 1946).

Na mesma linha prelecionava Leon Duguít, porque examinava o tema sob a égide da Lei Constitucional Francesa de 1875:

“L'irresponsabilité parlementaire n'existe que pour les actes faits pour le député ou sénateur dans l'exercice de ses fonctions; mais elle existe pour tous ces actes. Cela comprend d'abord les discours prononcés, non seulement en séance publique, mais encore en commission, tous ces discours, alors même qu'ils auraient été l'objet d'une publicité spéciale par suite d'un affichage ordonné par la chambre, leur rapports lus en séance publique ou publiés par le Journal officiel ou les journaux, et aussi le votes exprimés par les députés ou sénateurs. Cette irresponsabilité protège aussi le député à l'égard des actes faits par lui dans une commission d'enquête parlementaire” (*Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1924, vol. 4, p. 207-208).

A questão, examinada por esses juristas não se põe, da mesma forma e extensão, diante da Carta de 1988. O art. 53 suprimiu a menção ao exercício do mandato e não o fez somente por ser desnecessária a restrição. Suprimiu para dar outro contexto de incidência e aplicação da prerrogativa. Observe-se que a mesma

Carta, quando trata das prerrogativas dos Vereadores, retoma a cláusula do “exercício do mandato” e cria outra restrição:

“Art. 29...

“VI. inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos *no exercício do mandato e na circunscrição do município*”.

Quer a Constituição Federal de 1988 outro tratamento para a prerrogativa quando se tratar de Parlamentares Federais (art. 53) e estaduais (art. 27, § 1.º). A sua opção foi explícita quando, para estes, suprimiu o que os textos anteriores continham e, para os vereadores, manteve com acréscimo.

O texto de 1988 passou a valorar a *atividade política* do parlamentar.

Entenda-se como exercício do mandato ou de suas funções, todas aquelas atividades vinculadas ao desempenho, pelo Parlamentar, de suas funções constitucionais. É o parlamentar, nessa perspectiva, um agente das funções para viabilizar a realização, pelo Parlamento, de suas funções.

A atividade política do Parlamentar inclui o exercício do mandato e de suas funções. No entanto, nele e nelas não se esgota. É mais ampla.

A atividade política dos parlamentares abrange uma gama de funções e tarefas de natureza vária. É nos partidos, cuja responsabilidade é maior que a dos parlamentares; é nas eleições; é nos debates na mídia etc.

No entanto, não tem sido esta a percepção.

Para o Ministro Celso de Mello:

“... Ao contrário do que ocorria no regime constitucional anterior (RDA 151/141), em que havia cláusula subtraindo ao âmbito da incidência da imunidade material os delitos contra a honra ... restabeleceu-se, agora, em sua plenitude, essa prerrogativa da instituição parlamentar.”

“Isso, no entanto, não significa que a imunidade material, hoje, em face do texto constitucional vigente, tenha se elasticado a tal ponto que abranja e proteja o congressista na prática de atos qualquer, ainda que desvinculados do exercício do ofício congressional. É evidente que somente serão passíveis dessa tutela institucional, dessa especial proteção

jurídico-constitucional, os atos cuja prática seja, em verdade, *imutável ao exercício do mandato legislativo*, havendo, pois, de identificar a necessária existência de um nexo de causalidade entre a prática do ato e o exercício da atividade legislativa". (Inq. n. 510-0/143, RTJ 135/512).

Esta é a posição da doutrina produzida no regime anterior. Não valora as supressões do novo texto.

Há que se entender que o objeto da prerrogativa, hoje, não é a "prática de atos quaisquer", mas o exercício da atividade política do parlamentar. *Esta é mais do que* "os atos cuja prática seja ... *imputável ao exercício do mandato legislativo*".

É a persistência do pensamento tradicional.

Correto Carlos Maximiliano, citado no voto, quando afirma que "a prerrogativa não isenta de processo o representante *pelo que ele diz na qualidade de homem particular e fora do Congresso*." ("Comentários, p. 355, item n. 258, 3.^a ed., 1929). É evidente que a atividade política não contém essa hipótese.

Damásio de Jesus deixou muito claro a permanência da concepção tradicional:

"...o art. 32, *caput*, da CF de 1969, ao disciplinar a imunidade parlamentar material dos deputados e senadores, exigia que o fato tivesse sido cometido 'no exercício do mandato'. A atual Constituição Federal não repetiu a locução no art. 53, *caput*. *Não obstante cremos que a exigência deve ser mantida*, a prerrogativa alcançando somente as manifestações escritas ou orais, as exposições em comissões, etc., desde que guardem relação com o exercício da função (fora ou dentro do recinto da casa), não compreendendo as manifestações particulares (privadas), desligadas da atividade oficial de legislador" (*Código de Processo Penal Anotado*, São Paulo: Saraiva, 1989, p. 57).

Esse texto polariza "atividade oficial de legislador" e "manifestações particulares (privadas)".

Desconhece o que a Constituição valorou: atividade política do parlamentar, que é, repita-se, mais do que *atividade oficial de legislador*.

A imunidade, pelo novo texto, vai além do mandato do parlamentar. Abrange a atividade

política desempenhada pelo mesmo, que é mais ampla e aguda, nos dias de hoje, que aquela.

Por isso, ousou discordar de Paulo Brossard quando afirma que "não precisava dizer que era no exercício do mandato, porque a imunidade é exatamente para proteger o mandato parlamentar" (Inq. 396-3 DF).

O enunciado tradicional foi alterado. A proposição jurídica nele contida tem outra abrangência.

O Ministro Sepúlveda Pertence, em voto no mesmo Inquérito, acompanhando o Ministro Otávio Gallotti que afirmara que o "silêncio (do art. 53) não tem, todavia, o efeito de tornar extensivo, para além do exercício do mandato, a proteção da imunidade material, pois essa não pode ser entendida como um privilégio pessoal do deputado ou senador, mas como verdadeira garantia da independência do exercício do poder legislativo", conclui:

"Não creio, por exemplo, que o tratar-se de 'exteriorização da opinião política' seja bastante para, em qualquer hipótese, expungir a criminalidade da ofensa à honra alheia perpetrada por membros do Congresso Nacional: do contrário, estaria consagrado em seu favor e em detrimento de seus adversários um injustificável privilégio, por exemplo, nas campanhas eleitorais em que disputassem a reeleição ou outro cargo eletivo" (RTJ 131/1043/1048).

O argumento não considera a opção adotada pelo texto constitucional.

A questão é explicitar-se o que se contém em *atividades políticas*, nas quais as opiniões e palavras são protegidas. Só assim definiremos o âmbito de abrangência da prerrogativa.

Reconheço a dificuldade, que não autoriza desconhecer a supressão, com alteração de conteúdo, na Constituição de 1988.

Tenho presente a recomendação de Jean-François Aubert:

"Or une règle critiquable doit être abrogée, ou *emendée*, elle doit pas être tournée" (*Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Neuchâtel, 1967, vol. II, p. 467).

A vivificação da norma constitucional, assumida a sua opção, explicará seu conteúdo.

A aplicação a casos concretos produzirão sua inteligibilidade. Parece evidente, por exemplo, não se conter em "atividade política" as

opiniões e palavras de um parlamentar sobre a conduta de seu senhorio no que diz com a locação de imóvel. É a hipótese de Maximiliano - afirmações "na qualidade de homem particular".

3. CONCLUSÃO

As manifestações do Senador-Representado foram feitas no exercício, e em razão do exercício, de funções que desempenha em Comissão Parlamentar de Inquérito.

Este caso não permite as discussões relativas ao tratamento do tema na Constituição de 1988.

Adentra-se em qualquer um dos tratamentos históricos da prerrogativa.

Não é de ser emitido, para os efeitos de ação penal, qualquer juízo de valor sobre as declarações imputadas.

Estava o Representante sob o manto do art. 53.

Impossível prosseguir.

Acolho o requerimento pelo Procurador-Geral da República.

Arquive-se (art. 231, § 4.º, RISTF).

Publique-se.

Brasília, 01.08.1997 - Ministro NELSON JOBIM, Relator¹⁾

COMENTÁRIOS

1. No momento em que as atenções nacionais se dirigem à Câmara dos Deputados e, mais especificamente, aos processos de cassação de mandatos, com destaque para os episódios que envolveram o Deputado Sérgio Naya, o tema da imunidade parlamentar é retomado para a discussão por setores da administração da Justiça, pelos meios de comunicação social e pela opinião pública de modo geral.

Como é curial, a imunidade parlamentar constitui um dos aspectos inerentes à soberania popular que é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos (CF art. 14). Essa primeira *petição de princípio* se desdobra em duas conclusões: a) a imunidade é uma *prerrogativa* instituída em função do exercício independente e autônomo do mandato; não é um *privilegio* concedido em favor da pessoa do mandatário; b) a prerrogativa da imunidade é irrenunciável posto não ser uma faculdade do parlamentar, mas da Casa a que ele pertence.

2. Sob outro aspecto, convém reafirmar que a imunidade parlamentar é uma das mais importantes conquistas da democracia representativa e uma expressão vigorosa do Estado Democrático de Direito para tornar factíveis os princípios fundamentais da República Federativa: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CF art. 1.º).

O país e a sociedade ainda sofrem as maléficas conseqüências dos Atos Institucionais baixados pelo Governo militar em 09.04.1964 (AI n. 1) e 13.12.1968 (AI n. 5), este último com eficácia até 13.10.1978, quando foi revogado pela Emenda Constitucional n. 11/78. Durante aqueles *anos de chumbo* os mandatos legislativos federais, estaduais e municipais podiam ser cassados, excluída a apreciação judicial desses atos praticados "nos interesses da paz e da honra nacionais" (AI n. 1, art. 10) ou "no interesse de preservar a Revolução" (AI n. 5, art. 4.º). As cassações foram aplicadas, primeiramente pelos Comandantes - em Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (de 09.04.1964 até 31.01.1966) e, depois,

¹⁾ Cópia integral do despacho publicado no Diário da Justiça, de 14.08.1997, seção I, p. 36.779-81. (Destques do original).

pelo Presidente da República que não fora eleito mas, sim, escolhido pelo sistema de poder militar que governava o país.

3. Independentemente, porém, das perniciosas consequências institucionais geradas pelos regimes autoritários de poder, o mandato parlamentar deve ficar a salvo de intervenções ilegítimas e ilegais principalmente quando a Nação, o Estado e o povo estão convivendo sob as coordenadas do Estado Democrático de Direito. A Constituição de 1988, ao prever as hipóteses do *estado de defesa* e do *estado de sítio* (arts. 136 e 137 a 139) preserva o funcionamento do Congresso Nacional que decide sobre a decretação ou prorrogação do primeiro e autoriza a decretação do segundo. Durante o *estado de defesa* haverá restrição aos direitos de: *a)* reunião, ainda que exercida no seio de associações; *b)* sigilo de correspondência; *c)* sigilo de comunicação telegráfica e telefônica (CF art. 136, § 1.º, I). Outras medidas coercitivas poderão ser adotadas como a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública e a prisão por crime contra o Estado (CF art. 136, § 2.º e 3.º). O *estado de sítio* será decretado quando houver comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida adotada durante o estado de defesa, ou, ainda, no caso de declaração de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. Sob a vigência do estado de sítio poderão ser tomadas as seguintes medidas: *a)* obrigação de permanência em localidade determinada; *b)* detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; *c)* restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; *d)* suspensão

da liberdade de reunião; *e)* busca e apreensão domiciliar; *f)* intervenção nas empresas de serviços públicos e *g)* requisição de bens (CF arts. 137 e 139).

Em todas as hipóteses fatuais referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio, a independência, a liberdade e outras franquias do Congresso Nacional ficam resguardadas e os seus membros são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

4. No *affaire* do Senador Roberto Requião, acusado de ter praticado crime contra a honra em face de informações e entrevistas prestadas na qualidade de relator da Comissão Parlamentar de Inquérito, o Procurador Geral da República, Geraldo Brindeiro, opinou pelo arquivamento da representação. Vale transcrever alguns trechos de seu parecer: “O parlamentar teria praticado os delitos mencionados em entrevistas concedidas à imprensa, nas quais foram feitas afirmações sobre o eventual envolvimento do representante Paulo Sérgio Gallotti Prisco Paraíso nos fatos que estão sendo apurados pela denominada ‘CPI dos Títulos Públicos’ ou ‘CPI dos Precatórios’. (...) Além do mais, em casos de delitos contra honra, cometidos por parlamentar, deve-se confrontar os fatos com o disposto no art. 53, *caput*, da Constituição Federal, que prevê a inviolabilidade das opiniões, palavras e votos dos Senadores da República e dos Deputados Federais. Essa imunidade parlamentar material, consoante a doutrina e a jurisprudência, é causa excludente da ilicitude penal, cujo alcance depende, nas palavras do eminente Ministro Sepúlveda Pertence, do *nexo de implicação recíproca*, verificável entre a manifestação do pensamento e a condição de congressista. Na hipótese em exame, o teor das palavras proferidas pelo representado através da imprensa importa em manifestação intimamente ligada ao objeto da investigação

realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito dos Títulos Públicos, da qual o Senador Roberto Requião é relator. Logo, há de incidir na espécie a citada imunidade parlamentar material, prevista no art. 53, *caput*, da Carta da República e que exclui mesmo o crime. Ante o exposto, o *Ministério Público Federal* requer o arquivamento do presente inquérito.²²

5. O pronunciamento do Ministério Público Federal foi acolhido sem ressalva pelo Relator, Ministro Nelson Jobim. Ao reverso, mereceu do talentoso jurista um despacho que deve ser transcrito como um dos documentos mais lúcidos já produzidos na história da judicatura brasileira. A atualidade das informações legislativas, o tratamento científico do tema e a visão publicística da atividade parlamentar, são algumas das virtudes da meritória decisão que compõe uma fulgurante página da *alta jurisprudência*.

6. O despacho não se refere ao tema da responsabilidade civil, matéria não questionada pela representação e não tocada pelo parecer do Ministério Público Federal. Entendo, porém, que a cláusula de imunidade parlamentar, assim como está posta em nossa lei fundamental, tem caráter absoluto e excludente geral de ilicitude. Muito mais que o exercício regular de um direito, as opiniões, as palavras e os votos do representante popular caracterizam o estrito cumprimento de dever legal (CF art. 53, c/c o art. 23, III, primeira parte, do CP).

O art. 160, I do CC é taxativo ao excluir a ilicitude dos atos quando praticados “em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido”. Essa última *cláusula salvatória*

deve ser interpretada extensivamente quando o ato caracterize o exercício da função parlamentar.

Outra solução, ou seja, a residual responsabilidade civil, expondo o parlamentar aos inconvenientes e aos dissabores de uma ação de indenização, por perdas e danos materiais ou morais, constituiria um paradoxo do sistema e uma ofensa à garantia da imunidade. Com efeito, o Deputado ou Senador ficaria protegido contra a ação penal por uma infração de menor potencial ofensivo (como a difamação ou a injúria) mas deveria se submeter, como réu, a uma milionária ação cível.

Desse entendimento resulta a conclusão de que a cláusula constitucional de imunidade parlamentar não admite qualquer exceção fundada no interesse privado de preservação da honra ou outros direitos da personalidade (CF art. 5.º, X). Em outras palavras: a imunidade constitui uma causa de exclusão de ilicitude criminal e também civil.

7. O antigo e sempre renovado confronto entre a liberdade de informação e os direitos da personalidade³, deve ser resolvido na doutrina e na jurisprudência através de um *processo de balanceamento de bens em conflito*. Trata-se de uma situação particular do estado de necessidade como causa geral da exclusão da ilicitude. O Anteprojeto de *Lei de Imprensa*, elaborado por comissão instituída pela Ordem dos Advogados do Brasil, procura resolver a questão com a seguinte proposta inscrita no art. 8.º: “O conflito entre a liberdade de informação e os direitos da personalidade, entre eles os relativos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, será resolvido em favor do interesse

⁽²²⁾ Parecer n. 8.253/GB, de 02.06.1997. Inquérito n. 1.296-3/140-SC).

⁽³⁾ Entre muitos, veja-se Miguel Urabayen, *Vida Privada e Información: un Conflicto Permanente*, Ediciones Universidad de Navarra S/A, Pamplona, 1977.

público visado pela informação". O parágrafo único desta norma, declara que não caracterizam violação aos direitos da personalidade: a) a divulgação da informação dada pela autoridade pública; b) a divulgação da imagem ou do som colhidos em local público ou de acesso ao público; c) a narração e a crítica de fatos de interesse público; d) a publicação ou transmissão de informações colhidas nas Casas Legislativas e em procedimentos administrativo ou judicial, ressalvados os casos legais de sigilo."⁴

8. Sob outro aspecto, não há reprovabilidade jurídica na conduta do Deputado ou Senador em prestar informações e tecer comentários quando o faz na qualidade de membro de uma CPI, deve apurar fatos determinados e de interesse coletivo. A regra constitucional de exclusão de ilicitude material é também refletida pelo art. 27, II e VIII da Lei n. 5.250, de 09.02.1967, *verbis*: "Não constituem abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e de informação: II – a *reprodução*, integral ou resumida, desde que não constitua matéria reservada ou sigilosa, de *relatório*, pareceres, decisões ou atos proferidos pelos órgãos competentes das *casas legislativas*; VIII – a crítica inspirada pelo interesse público".

Tais preceitos envolvem duas liberdades essenciais ao Estado Democrático de Direito: a liberdade de informação e a liberdade de crítica dos atos da administração pública. A propósito, já tive oportunidade de sustentar que o princípio da liberdade de informação é expressamente contemplado no art. 220,

caput, da Constituição e caracteriza uma das bases do regime político de participação pluralista e um dos pilares do Estado Democrático de Direito. O princípio tem limites opostos pela própria Carta Política, caracterizados pela reserva de proteção de alguns bens jurídicos da personalidade: a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, cuja violação obriga a indenizar o dano material ou moral conseqüente (art. 5.º, X). Outras restrições à liberdade de informação, decorrem da proibição do anonimato, dos direitos de resposta ou retificação, da liberdade para o exercício de qualquer trabalho, ofício e profissão, bem como do acesso à informação e o resguardo do sigilo da fonte, quando necessário à atividade profissional (CF, art. 220, § 1.º, c/c o art. 5.º, IV, V, X, XIII e XIV).⁵

9. A única hipótese de responsabilidade do parlamentar pelos abusos que possa vir a cometer no desempenho do mandato é a de natureza regimental. Essa conclusão, aliás, se harmoniza com a histórica e secular carta: *Bill of rights*. Só o Parlamento poderá exercer o seu poder de punição quanto aos excessos de linguagem cometidos pelos seus membros.

É, aliás, o que a sabedoria centenária das *Declarações de Direitos* já o demonstrou de forma insuperável com a cláusula de proteção de 13.02.1689:

"Que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos a acusação ou apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio Parlamento" (9.^a).

(4) A comissão foi coordenada pelo Ministro Evandro Lins e Silva e o *disegno di legge*, relatado por René Ariel Dotti, foi publicado no *Diário do Congresso Nacional*, seção II, de 14.08.1991, p. 4.763 e s.

(5) René Ariel Dotti, *Princípios constitucionais relativos aos crimes de imprensa*, em *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: RT, n. 10, abr.-jun., 1995, p. 119.