

## *Sobre o alcance da imunidade parlamentar material* (\*)

ALEXANDRE ARARIPE MARINHO  
e MARIA HELENA CÔRTEZ PINHEIRO (\*\*)

### **I – Introdução**

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, o presente trabalho tem por finalidade ser uma breve reflexão sobre alguns aspectos do instituto da imunidade parlamentar material.

Os autores tomaram como base e ponto de partida para sua elaboração a prática no enfrentamento de questões relativas à inviolabilidade dos parlamentares, obtida no desempenho de suas funções na Assessoria Especial de Investigações Penais da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, órgão com atribuições de assessoramento e consultoria do Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça, no que diz respeito às atribuições originárias da Chefia do Ministério Público, em sede criminal (ação penal originária), aí englobados o exame e elaboração de pareceres sobre um expressivo número de representações criminais por prática de crimes contra a honra, formuladas em face de parlamentares, por diversas pessoas, na quase totalidade dos casos, detentores de cargo público, principalmente no Poder Executivo.

O número relativamente expressivo de representações criminais de detentores de cargos públicos no Executivo e no Judiciário contra parlamentares, destes contra aqueles ou, até mesmo, em casos raros, de parlamentares contra parlamentares, conduz a pensarmos inicialmente no quanto alguns ocupantes de função pública não compreendem que é um dos, por assim se dizer, “ossos do ofício”, a exposição à crítica, às vezes ácida, sobre suas vidas públicas.

Ao discorrer sobre a exceção da verdade no delito de difamação capitulado na Lei de Imprensa, em seus *Comentários*, DARCY ARRUDA MIRANDA salienta o tema, quando afirma: “*Eis por que todo o cidadão que aceita um cargo público ou se investe numa função pública, transitória que seja, deverá colocar-se em situação*

---

(\*) Trabalho apresentado no Encontro Estadual do Ministério Público (1997) e premiado em 1º lugar.

*alta para receber as críticas que se lhe façam. O indivíduo que exerce uma função pública e não sabe compreender o sentido de uma crítica construtiva, embora feita em tom veemente, ou de uma censura, ainda que violenta, mas justificada, não está em condições de exercer essa mesma função". Concluindo adiante: "Quem não estiver forrado de espírito público não aceite o cargo de responsabilidade estatal" (1).*

De fato, o detentor de cargo público está tanto mais exposto à crítica quanto maior for a importância da função por ele exercida, sobrelevando a naturalidade desta exposição quando a função é de natureza política, em seu sentido mais amplo (2). Esta naturalidade da exposição do agente público às críticas surge como conseqüência inarredável do caráter democrático da organização social, fundado, entre outras coisas, na liberdade de expressão e de crítica. Por isso mesmo, como também salientou o comentador acima citado: *"Um país onde os funcionários sejam tabu – observava Fabreguetes – onde o público molestado não tenha o recurso de proclamar pela imprensa as suas justas reclamações, este país, ainda que se denomine de república, viverá sob a mais insuportável das tiranias. As críticas podem ser malfundadas ou muito ardentes, mas a justiça não é infalível neste mundo e nada seria mais perigoso do que fechar a boca à crítica, por veemente que seja, sobre questões de que depende a própria existência nacional". (3)*

O homem público não pode, pois, ter melindres em demasia, impondo-lhe o exercício da função de estado que se revista de uma certa "courage" para que suporte as críticas que contra ele são feitas, como conseqüência natural do processo democrático.

Uma constatação que também é relevante acerca do tema, retirada da observação de alguns casos concretos, é a de que, principalmente quando se trata de ofensas dirigidas por parlamentares contra seus adversários políticos, ou vice-versa, muitas vezes a dinâmica do processo político e o jogo de interesses daí decorrente faz com que se dissipem as animosidades. Em outras palavras, todos nós já vimos alguma vez ferrenhos adversários políticos que se xingavam mutuamente do alto das tribunas e fora delas abraçarem-se e jurarem a mais sólida e duradoura amizade, mercê de "acordos" políticos posteriores. A constatação de semelhantes casos leva-nos a pelo menos suspeitar que algumas vezes as representações por crime contra a honra fazem parte do "jogo de cena" da política, com o uso de medidas legais para firmar determinados posicionamentos ou antagonismos. Um outro exemplo desse

(1) *Comentários à Lei de Imprensa*, ed. RT, 3ª ed., pág. 292.

(2) A função política aqui está tomada não no sentido restrito de referência aos detentores de cargos eletivos, os "políticos", mas sim no sentido global de "agente político", aí compreendidas todas as pessoas que, pela natureza do cargo exercido, detêm parcela do poder estatal.

(3) *Ob. cit.*, pág. 293.

“jogo de cena”, este mais ligado ao tema “imunidades”, é o fato observável de que, vez por outra, algum parlamentar supostamente atacado em sua honra enche o peito para dizer que “abre mão” de sua imunidade para se ver processar e “provar” sua inocência. Ora, é questão mais do que assentada a de que as imunidades são do cargo e não da pessoa do parlamentar; por isso mesmo, não ignorando certamente que não se pode “abrir mão” do instrumento constitucional de defesa do mandato, o representante do povo que assim age está apenas querendo causar impressão favorável através de um artifício retórico.

Não é nosso objetivo, todavia, investir na crítica de algumas práticas políticas e nem se está querendo aqui censurar a atitude de políticos que investem uns contra os outros perante os tribunais, já que o exercício do direito de representação é absolutamente legítimo e o Ministério Público tem o dever de examinar e, com isenção, formar a *opinio delicti* sobre todos os casos dessa natureza que lhe cheguem às mãos.

O tema deste trabalho restringe-se à fixação da extensão da imunidade parlamentar material, tendo por base, como já salientado, o reiterado exame de questões envolvendo o instituto em tela, o que levou os autores, na medida do possível, ao estudo, à pesquisa e à meditação sobre certos aspectos, principalmente no que tange ao enfoque do tema diante do texto da Constituição vigente que, como adiante se verá, rompeu com a tradição das cartas políticas a ela anteriores.

Conquanto nossas conclusões sejam fruto do exame de casos concretos, sobre os quais foram elaborados pareceres aprovados pelo Procurador-Geral de Justiça, as mesmas não refletirão, obrigatoriamente, a opinião da Chefia do Ministério Público sobre o tema, mesmo porque, como qualquer profissional do direito sabe, a casuística está sempre a desafiar a doutrina, por mais exata e abrangente que seja, apresentando-nos, a cada caso, um novo desafio e uma nova fronteira do conhecimento jurídico a conquistar.

## II - Imunidade material nas Constituições Brasileiras – Origens remotas – Breve histórico – Posições da doutrina clássica

Estabelece a Constituição Federal prerrogativas para os congressistas, verdadeiras garantias do livre desempenho de suas funções e da independência do Poder Legislativo perante os outros poderes constitucionais.

Dentre estas, figura a chamada imunidade material, cuja natureza jurídica, para uns, é de *causa excludente de crime* (HUNGRIA E PONTES DE MIRANDA) – para outros, de *exclusão da criminalidade* (ANÍBAL BRUNO); *causa pessoal de exclusão de pena* (FRAGOSO); ou ainda *causa de incapacidade penal por razões políticas* (FREDERICO MARQUES), em relação aos delitos contra a honra.

Não temos a intenção de alongarmo-nos no estudo da polêmica acerca da natureza jurídica do instituto em exame, mesmo porque, qualquer que seja a forma pela qual se entenda tal natureza, é questão de fundo puramente teórico, cuja resolução em nada vai alterar o resultado prático do reconhecimento da incidência da imunidade.

Tendo sede constitucional, a garantia da liberdade da palavra, conferida aos membros do Congresso Nacional, vem insculpida no art. 53 da Magna Carta vigente, que assim dispõe:

**“Art. 53 - Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.”**

Dessa mesma inviolabilidade gozam os Deputados Estaduais, em nosso Estado, em virtude do princípio delimitado no art. 102, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em consonância com a regra do art. 27, § 1º, da Constituição Federal <sup>(4)</sup>.

Indaga-se, porém, acerca da exata dimensão dada pela atual Constituição à imunidade material parlamentar, questionando-se se estaria esta a proteger tão-somente as manifestações do parlamentar, proferidas nas sedes das casas legislativas ou estritamente no desempenho das funções parlamentares próprias, ou se a prerrogativa abraçaria todas as suas manifestações de sentido político, aí compreendidas as manifestações extracongressuais.

Em face da diversidade das funções desempenhadas pelos parlamentares, classificaríamos, *grosso modo*, estas funções em funções parlamentares *strictu sensu* e funções parlamentares *lato sensu*. As primeiras são aquelas derivadas do desempenho de funções próprias do parlamento enquanto as outras englobariam todas as funções não exatamente próprias do parlamento, mas com inequívoca conotação política.

Diante da amplitude, pelo menos aparente, emprestada pela Lei Maior à imunidade material dos parlamentares, por suas opiniões, palavras e votos e dada a evolução do instituto em apreço, inerente a todo estado democrático de Direito, a matéria desafia alguma reflexão, mais ainda porque, como será visto na prática judiciária, algumas interpretações vêm causando certa perplexidade.

---

<sup>(4)</sup> C.F., art. 27 – O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º – Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Indispensável, por isso, inicialmente, uma breve incursão histórica sobre o tema.

A tutela constitucional à liberdade do exercício do mandato parlamentar constitui tradição em nosso sistema. Já a Carta Constitucional de 1824 assegurava, em seu art. 26, "*plena inviolabilidade dos membros das Câmaras integrantes da Assembléia Geral, pelas opiniões que proferissem no exercício de suas funções*".

Um dos mais expressivos constitucionalistas do Império, JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, o Marquês de São Vicente, assim lecionava:

*"a inviolabilidade dos representantes da nação quanto às opiniões que proferirem no exercício de suas funções é um atributo, uma condição essencial e inseparável da existência das assembleias legislativas; é o princípio de alto interesse público que anima a liberdade das discussões, é a independência da tribuna, o dogma constitucional, a soberania da nação no poder legislativo..."*.<sup>(5)</sup>

Todas as Constituições brasileiras, a partir da outorgada no Império, limitavam expressamente a inviolabilidade ao exercício do mandato, assim dispondo: CF de 1891, art. 19: – "*Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos e no exercício do mandato*"; CF de 1934, art. 31– "*Os deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato*"; CF de 1937, art. 43 – "*Só perante a sua respectiva câmara responderão os membros do Parlamento Nacional pelas opiniões e votos que emitirem nos exercícios de suas funções; não estarão, porém, isentos de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime*"; CF de 1946, art. 44 – "*Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos*".

A Carta Constitucional de 67, inicialmente reproduziu essas normas. Já sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/69, sofreu, porém, o instituto diversas alterações.

Assim, por primeiro, alterado o art. 32 pela Emenda Constitucional nº 11/78, ganhou a seguinte redação: "*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*" (grifo nosso). Nova redação foi dada ao art. 32, pela Emenda nº 22/82, que, a par da limitação ao exercício do mandato, retirava a imunidade nos casos de crime contra a honra, assim dispondo: "*Os*

<sup>(5)</sup> *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, ed. 1978, Senado Federal, – Editora Universidade de Brasília, pág. 119.

*deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra.*" (grifo nosso).

A vigente Constituição da República, promulgada em 1988, a par de considerar invioláveis os parlamentares, na prática dos chamados delitos de opinião, omitiu a cláusula restritiva ao exercício do mandato, quebrando, inegavelmente, quanto a este último aspecto, a tradição das Constituições brasileiras.

A inovação da não-limitação da imunidade material ao exercício do mandato enseja controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre o alcance da norma constitucional. A primeira indagação que se faz é se esta amplitude seria capaz de proteger o congressista da prática de delitos de opinião, ainda que desvinculados de seu ofício. De outro lado, cumpre indagar se estariam acobertadas pelo preceito da Magna Carta as manifestações de caráter unicamente político, derivadas do que acima chamamos de atividade parlamentar *lato sensu*.

A complexidade que encerra a questão obriga a ponderações sobre as origens do instituto e à consulta aos juristas clássicos.

Nasceu na Inglaterra, em 1603, a prerrogativa da imunidade parlamentar, quando *Sir Thomas Shirley*, membro da câmara dos comuns, foi levado a uma prisão de Londres, denominada *Fleet*, de cujo guardião foi exigida, pela assembléia, a soltura do deputado. Não acatado o pedido, expediu a assembléia mandado de detenção contra o guardião, que findou por libertar *Sir Shirley*, assegurando, assim, a própria liberdade. Logo após o incidente, promulgou-se um estatuto, que firmava a prerrogativa. Porém, somente após a Revolução de 1688, com a edição do *Bill of Rights*, se estabeleceu de forma definitiva a liberdade da palavra (*freedom of speech*) e do voto no Parlamento inglês.

Na França, em 1789, em episódio envolvendo o Terceiro Estado, reunido em Versailles, e o Rei, saíram vencedores os representantes do povo. O Tribuno fez a assembléia decretar a inviolabilidade dos deputados, declarando traidor e digno da morte quem neles as mãos pusesse.

Como se vê, desde os primórdios, urgia o estabelecimento da prerrogativa, como garantia do pleno exercício da função parlamentar e de sua independência em relação aos demais Poderes, mormente o Executivo.

JOÃO BARBALHO UCHÔA CAVALCANTI, em seus comentários à primeira Constituição Republicana brasileira, talvez pela recenticidade do novo regime, manifestava certa irrisignação quanto à inviolabilidade conferida aos deputados e senadores no art. 19 supra transcrito. Dizia ele, que fora Ministro do Supremo Tribunal Federal, na ainda nascente República, ser forçoso "*convir que nada mais estranho do que existirem invioláveis n'uma República. N'um regimen em que o chefe do executivo dispõe da imensa força e prestígio que é inerente à realza,*

é preciso fortalecer e amparar o elemento democrático. Os representantes do povo precisam ser garantidos contra o rei, que sem isso os pôde perseguir e annullar. Foi isso que deu lugar às imunidades dos membros do parlamento, e ainda hoje se vê, na culta e livre Inglaterra, o presidente da camara baixa ou dos comuns, por ocasião da abertura, começar por declarar que reclama em nome e da parte d'elles, antes de tudo, o direito de fallar com liberdade, o direito de liberdade para suas pessoas, para seos criados, assim como o livre accesso à presença de Sua Magestade, etc.; o que o Lorde Chancellor concede, em nome d'essa Magestade. (J. Dubs, *Le Droit Publique de la Confédération Suiss*, tom. I, pág. 197). Mas é da essência do regimen republicano que quem exerça uma parcella do poder público tenha a responsabilidade d'esse exercicio; n'elle não pôde haver invioláveis ou irresponsáveis entre os que exercitam poderes delegados pela soberania nacional" (6). E adiante conclui, em obediência à letra da Lei Maior: "No exercicio do mandato, no desempenho das funções de representante, e não só no recinto das sessões como nos trabalhos das commissões, quér das regimentaes, quer das extraordinárias, fóra mesmo das camaras, a serviço d'ellas; é isto que resulta dos termos genéricos do artigo. Com effeito, este só não compreende as opiniões proferidas alliunde e n'outra qualidade que não a de representante da nação, na de simples cidadão, pois este está sujeito à responsabilidade por suas palavras e actos offensivos ao direito alheio ou à ordem pública e por elles pôde ser processado quem quér que seja, deputado, senador, ou não. Não há que attender então a privilégio ou immuniidade, desde que o acto não for praticado no character de representante, mas no de simples particular". Ahi predomina o direito *commum*, a lei a que estão sujeitos todos os cidadãos em geral." (7)

A conclusão a que chega o ilustre jurista, acerca da interpretação do preceito constitucional, parece haver sido, ao menos em parte, abraçada por renomados tratadistas que o sucederam.

Comentando a Constituição de 1946, PONTES DE MIRANDA, em nota ao art. 44, embora demonstre justificar-se a existência da imunidade material, apresenta discurso mais rígido sobre a matéria, quando disserta: "A regra de direito material fez-se imprescindível e não ofende os princípios de democracia e igualdade, — serve a eles. Mas é preciso saber onde principia e até onde vai. Só se refere ao que se profere, ou escreve, no exercicio do mandato, — discursos no recinto, pareceres e votos proferidos no edificio do corpo legislativo ou nas sessões conjuntas, opiniões emitidas no desempenho de comissões da sua câmara, discursos feitos das sacadas ou à porta do edificio da câmara, ou em qualquer lugar por incumbência dela. Se o discurso foi publicado em folheto, ou se foi em qualquer trabalho parlamentar, não podem ser vedadas a exposição e a distribuição. É suscetível de aplicação penal, porém, a publicação de discurso que não foi dito, ou do trabalho que não foi apresentado à câmara ou

(6) Constituição Federal Brasileira, F. Briguiet e Cia. Editores, 2ª ed., 1924, pág. 93.

(7) *Idem*.

qualquer das comissões ou em desempenho de missão da câmara". E conclui por afirmar que: "É punível o que o deputado ou senador disse ou escreveu fora da câmara ou do mandato, e.g., em banquetes para que não foi por ela designado, em meetings, jornais ou livros."<sup>(8)</sup>

CARLOS MAXIMILIANO, igualmente, discorre sobre o assunto da seguinte forma: "Para que possam os congressistas exercer com desassombro a sua missão de fiscaes do Executivo, denunciadores de abusos, malversações e condescendências culposas, cumpre dispensá-los do rigor da prova judiciária e investi-los de ampla irresponsabilidade pelo que fizeram no exercício do mandato. Da regalia dimanam abusos; maiores, porém, inestimáveis, até, não são as vantagens da existência de um poder vigilante, que verbera, sem temor, as demasias dos outros; pelo que adotaram a prerrogativa das assembléias inglesas todos os povos cultos. A irresponsabilidade limita-se às palavras pronunciadas ou escritas no exercício do mandato, e abrange não só os discursos proferidos no edifício de uma das câmaras, como também as opiniões emitidas fora, no desempenho de comissão parlamentar. A prerrogativa não isenta de processo o representante pelo que ele diz na qualidade de homem particular e fora do Congresso, na imprensa, em palestras, disputas, conferências ou meetings. É punível a publicação de um discurso que, por qualquer motivo, não foi proferido por seu autor. A prerrogativa ampara a impressão de trabalhos parlamentares, em folhetos, por ordem de um deputado, para conhecimento de seus eleitores."<sup>(9)</sup>

Infere-se, da doutrina acima exposta, reconhecerem os festejados mestres não encontrar a imunidade material parlamentar delimitação de natureza espacial, mas, antes, margear-se no nexos causal da manifestação com o exercício da função parlamentar. Não obstante, observa-se uma certa dificuldade na definição do que seja a tarefa parlamentar. Evidencia-se, assim, certa controvérsia e, ousaríamos dizer, certa incongruência, na estipulação da causalidade exigida.

Apraz-nos, pela clareza da exposição e pela lógica conclusiva, a lição de RAUL MACHADO HORTA, escrita ainda sob a vigência da limitação à imunidade material ao exercício do mandato: "A cláusula que subordina a inviolabilidade ao exercício do mandato impõe acatamento ao caráter teleológico da imunidade. É o que se admite na doutrina constitucional, sem alcance necessariamente vinculativo para as assembléias políticas, pois a matéria está exclusivamente entregue ao 'prudente arbítrio do Parlamento'. Duguit chegou a admitir, com exemplificação que a norma constitucional da inviolabilidade não autoriza, que somente os atos praticados pelo Deputado ou Senador no exercício de suas funções parlamentares escapam ao processo. Assim, não se incluem no rol daquelas as infrações que cometer em reunião com seus eleitores, para prestar contas do exercício do mandato, ou as que decorrerem de

<sup>(8)</sup> Comentários à Constituição de 1946, Vol. II, pág. 29.

<sup>(9)</sup> Comentários à Constituição Brasileira de 1946, Vol. II, Editora Freitas Bastos, 4ª edição (1948).

*cartazes, circulares ou cartas, por via de imprensa ou de outra forma. ("Traité de Droit Constitutionnel"-vol. 4º - pág. 209). Acreditamos que o exercício do mandato envolve tais atos, embora não sejam obrigatórios no governo representativo. Por isso, eles se encontram abrangidos pela inviolabilidade. Caso contrário, recusaríamos ao parlamentar a comunicação necessária com a fonte do próprio mandato. Todas as vezes que ele se dirigir a ela, para prestar contas do exercício do mandato, pessoalmente, ou através de cartazes, circulares ou cartas, estará praticando ato inerente ao mandato." – (grifo nosso)<sup>(10)</sup>.*

### III - Imunidade material na jurisprudência recente – Estudo crítico de dois casos do S.T.F.

Hoje, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, que assegura aos congressistas plena inviolabilidade material, nos delitos de opinião, com supressão da cláusula restritiva ao exercício do mandato, assiste-se projetar-se na jurisprudência a controvérsia doutrinária antes comentada.

Procuramos, neste campo, socorrer-nos de expressivos julgados da Suprema Corte do País, os quais se nos afiguram retratar a dificuldade em se apreciar, diante do caso concreto, a incidência do preceito constitucional. Pela riqueza de seu conteúdo, adiante transcreveremos, ao menos em parte, o teor de determinados votos, sem olvidar a posição reiteradas vezes adotada pelo Ministério Público Federal.

#### 1º Acórdão - Inquérito 396, Questão de Ordem – DF – Tribunal Pleno – Relator: Ministro Octávio Gallotti

*"Imputação de ofensa desferida fora do recinto das sessões, por Deputado Federal, à honra de Senador, em razão de entrave que estaria sendo oposto pelo último, à tramitação de projeto de lei.*

*Reconhecimento da imunidade material (inviolabilidade) conferida pelo art. 53 da CF de 1988, dada a vinculação existente, no caso concreto, entre o discurso questionado e a atividade parlamentar do representado.*

*Punibilidade que se julga extinta, em face do texto constitucional superveniente (abolitio criminis)".*

---

<sup>(10)</sup> *Imunidades Parlamentares do Deputado Estadual*, Imprensa Oficial, MG, 1967.

Na hipótese objeto deste Acórdão, oferecera representação o então Presidente do Senado, Humberto Lucena, contra o deputado Federal Fábio Feldmann, atribuindo-lhe a prática de crime contra honra por meio de imprensa, vez que o representado, em entrevista ao periódico *Jornal de Brasília*, publicada em edição de 10.12.87, declarara estar o representado a criar obstáculos à tramitação, no Senado Federal, de projeto de lei, já aprovado pela Câmara, relativo à proibição de pesca predatória de baleia e cetáceos, em nosso litoral. Humberto Lucena, com tal conduta procrastinatória, estaria, segundo o entrevistado, visando a "interesses particulares e mesquinhos", como "testa-de-ferro do capital internacional".

Ouvido o parlamentar representado, ratificou suas declarações, afirmando já antes terem estas sido confirmadas em discurso seu, na tribuna da Assembléia Nacional Constituinte.

**2º Acórdão – Inquérito 390 (Questão de Ordem)  
– RO – (Tribunal Pleno) – Relator Ministro Se-  
púlveda Pertence**

Indiciada: Deputada Raquel Cândido da Silva  
Vítima: Jerônimo Garcia Santana.

*"Poder Legislativo. Imunidade Parlamentar material ( CF 88, art. 55): sua extensão. Extinção de punibilidade. procedimento (CPP, art. 61).*

*1. A maior extensão da imunidade material, na Constituição de 1988, não dispensa, em cada caso, a verificação de um nexo de implicação recíproca entre a manifestação de pensamento do congressista, ainda que fora do exercício do mandato, e a condição de Deputado ou Senador.*

*2. Extinção da punibilidade: requerimento do Ministério Público dependendo de prova a sua verificação e não sendo possível, dada a imunidade processual da indiciada, a dilação probatória com garantia do contraditório, reserva-se o Tribunal para oportuna decisão a respeito, se houver denúncia".*

Já aqui, o Sr. Governador do Estado de Rondônia representara contra a Deputada Federal Raquel Cândido que, em tablóide denominado *O Combate*, lhe irrogara expressões tidas como caluniosas, difamatórias e injuriosas.

Em ambas as hipóteses, em brilhantes pareceres aprovados pelo então Procurador-Geral da República, Exmo. Sr. Aristides Junqueira Alvarenga, manifestou-se o ilustre Procurador da República Eugênio José Guilherme de Aragão no sentido da extinção da punibilidade.

No caso Raquel Cândido *versus* Jerônimo Garcia Santana, assim se pronunciou o douto representante do Ministério Público:

*“Vigente, já, a nova Lei Maior, inaugura-se regime amplíssimo de imunidades parlamentares, através do art. 53, que, como na versão da Constituição de 1946, art. 44, omite a restrição a crimes contra a honra; omite-se, também a referência ao exercício do mandato, esta encontradiça naquela carta do pós-guerra.*

*No tocante à exclusão da restrição aos crimes contra a honra, não há dúvida da real intenção do legislador constituinte: proibir qualquer tutela, mesmo dos particulares, à voz parlamentar. É a plena afirmação do “freedom of speech”, lembrando Léon Duguit: “Il importe d’assurer l’indépendance du député, non seulement à l’égard du gouvernement, mais encore à l’égard des particuliers. Pour que le député puisse remplir son mandat avec une entière liberté et une pleine indépendance, il faut qu’il soit soustrait à toute possibilité de poursuite pénale à l’occasion d’actes rentrant dans ses attributions parlementaires, il faut qu’il échappe à toute responsabilité pécuniaire envers les particuliers à l’occasion des actes rentrant les dites atributions” (in *Traité de Droit Constitutionnel*, Vol. IV, 1924, pág. 206).*

*Impõe-se, assim, a ampla irresponsabilidade parlamentar, alcançando o foro criminal e o cível, como ensinou Pontes de Miranda, ao discorrer sobre os limites da imunidade material, à luz do art. 44, da Constituição de 1946, verbis: “Mas é preciso saber onde principia e até onde vai. Só se refere ao que se profere, ou escreve, no exercício do mandato, – 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, discursos feitos das sacadas ou à porta do edifício da câmara, ou em qualquer lugar por incumbência dela. Se o discurso foi publicado em folheto, ou se foi em qualquer trabalho parlamentar, não podem ser vedadas a exposição e a distribuição...”*

*E disse adiante: “Não se admite o processo, porque não há crime; nem cabe a responsabilidade por perdas e danos, porque a irresponsabilidade do art. 44 é geral, de direito constitucional, material e, pois, compreensiva da*

*irresponsabilidade penal e da irresponsabilidade civil... (os grifos são do original; in Comentários à Constituição de 1946, Tomo II, 1960, págs. 407/408).*

*É verdade, como mais acima se suscitou, que a Constituição Federal de 1988, ao reverso da Constituição de 1946, não mais inclui, na disposição definidora da imunidade material, a cláusula restritiva ao exercício do mandato parlamentar. Por isso, seria de se supor, extrapolaria, a irresponsabilidade parlamentar, na nova ordem fundamental, os lindes congressuais.*

*Essa observação é tanto mais importante quanto se considera que, in casu, as declarações estampadas no Tablóide "O Combate" que se quer ofensivas à honra do Governador do Estado de Rondônia, não foram proferidas, propriamente, em "trabalho parlamentar" e, muito menos, em discurso de Tribuna: foram, isto sim, reproduzidas de matéria jornalística estampada no "Jornal Alto Madeira", de 10/11 de abril de 1988, como reporta o próprio tablóide. Pode-se, assim, ter por certo que as ditas ofensas foram assacadas em entrevista a periódico, o que refoge da definição tradicional do exercício parlamentar, como, novamente, em Pontes de Miranda, com vistas à Constituição de 1946:*

*"É punível o que o deputado ou senador disse ou escreveu fora da câmara e da função, e.g., em banquetes para que não foi por ela designado, em meetings, jornais, livros" (idem, idem).*

*A omissão à restrição ao exercício do mandato – tal resulta de trivial comparação de textos – foi evidentemente proposital, firmando, como se firmou, a nova Carta, com êxito e prestígio político do Poder Legislativo.*

*Mas, de outra parte, não é razoável querer-se, com a dirigida omissão de restrição, conceber irresponsabilidade absoluta dos cidadãos que transitoriamente se acham investidos na representação popular. É curial ressaltar que a norma constitucional do art. 53, caput, visa a privilégio de mandato, pois, como sujeitos da vantagem, refere-se a senadores e deputados, evidentemente enquanto tais. Não é, destarte, admissível estender a vantagem ao cidadão, acaso mandatário, que investe ofensas, e.g., contra seu vizinho de residência, pois, nesse âmbito de interesses, não há considerá-lo sendo senador ou deputado federal.*

Vê-se, pois, que a novel ordem constitucional buscou, com a supressão da antiga restrição da imunidade ao exercício do mandato, indiscutível alargamento do preceito, para compreender, até, exteriorização de opinião política – no sentido coloquial mesmo – estampadas em jornais, proferidas por deputado ou senador em diversas situações da vida social. Pretendeu-se admitir como imune ao cerceio jurisdicional, o parlamentar, em hipóteses antes excluídas da garantia, como – apud Pontes de Miranda – “banquetes (...), meetings, jornais ou livros” (supra), sempre que a opinião aí expressa seja de natureza, por assim se dizer, funcional.

No caso presente, não há negar serem de natureza funcional, as declarações da representada: só por isso é que suscitaram interesse para publicação no tablóide “O Combate”, que se destina à divulgação das posições ideológicas e das práticas políticas de Raquel Cândido e Silva, no seu trabalho de representante popular”.

E conclui o Ministério Público, pugnando pela declaração da extinção da punibilidade, face à retroatividade da norma constitucional mais benéfica, verdadeira *abolitio criminis*, ressaltando que eventuais excessos de linguagem, que extravasam a serenidade exigida pelo decoro do *munus* mandatário, são matéria de foro interno da casa legislativa, nos moldes do art. 55 da Magna Carta, sendo defeso, sobre tal circunstância, decidir a quem não a integre.

Não fora diverso o parecer ministerial quando da apreciação do inquérito a envolver o Deputado Federal Fábio Feldmann e o Senador Humberto Lucena, a seguir transcrito parcialmente:

“A espécie vertente apresenta inegável semelhança com aquele tratado no Inquérito nº 390-5-Rondônia, no qual foi exarado o parecer supracitado: também, aqui, se cuida de entrevista concedida por parlamentar, senão no exercício imediato do *munus* mandatário, pelo menos em atividade indiscutivelmente a este vinculada, pois foi na condição de deputado que Fábio Feldmann declarou à imprensa sua irresignação com expedientes que entendia eivados de má-fé, tendentes a atrasar ou inviabilizar a tramitação de projeto de lei no Senado Federal.

Por isso, nenhum crime pode-se, hoje, lhe atribuir, tendo se operado, como no caso análogo versado no pare-

*cer antes citado, autêntica discriminação do fato, pela norma constitucional superveniente”.*

Neste último caso, o Tribunal Pleno acolheu o parecer do Ministério Público. Merece transcrição parcial o voto do Eminentíssimo Relator Octávio Gallotti, pelas ressalvas e ponderações sobre a omissão, no novo texto constitucional, da referência ao exercício do mandato.

Invocando a lição de RAUL MACHADO HORTA, por nós acima transcrita, e ressaltando a necessidade da existência de liame indispensável entre a prerrogativa e a função parlamentar, concluiu o nobre Relator:

*“A prerrogativa compreende, pois, os atos cometidos fora do Congresso, a serviço deste ou por meio da imprensa, desde que logicamente vinculados ao exercício do mandato, como este agora apreciado, em que o membro de uma das Casas Legislativas acusa o Presidente da outra de entravar o andamento de uma proposição. O fato só pode ser qualificado como episódio congressual, embora transcorrido fora das instalações do parlamento, não havendo recusa, na espécie, um caráter funcional, pela clara vinculação entre a atividade legislativa e a ofensa atribuída ao indiciado.*

*Assim encarada, a conduta tida por delituosa há de se considerar compreendida a garantia estatuída pelo art. 53 da Constituição e, sendo excludente da antijuridicidade ou da qualificação criminal do fato, não é possível recusar a aplicação retroativa da norma, como bem sustenta o Ministério Público Federal, cuja promoção defiro, para julgar extinta a punibilidade relativa aos fatos que são o objeto deste Inquérito”.*

Não obstante, no caso do Inquérito Policial a envolver a Deputada Raquel Cândido e o Governador do Estado de Rondônia, tratamento diverso recebeu a questão, com inovação até mesmo acerca da antes inquestionável impossibilidade de recusa, pelo Tribunal, de promoção do Ministério Público, no sentido do arquivamento do feito.

O emérito relator, Ministro Sepúlveda Pertence, assim votou:

*“Questão similar foi resolvida na Sessão Plenária de 21.9.89, quando se declarou extinta a punibilidade do Deputado Fábio Feldmann por ofensas ao Senador Humberto Lucena (Inq. 396, rel. Ministro Octávio Gallotti).*

*Tendo pedido vista dos autos, acompanhei o voto do relator, o em. Ministro Octavio Gallotti.*

*Li e endossei passagem do seu voto, em que S. Exa. observava:*

*“Esse silêncio (do art. 53) não tem, todavia, o efeito de tornar extensível, para além do exercício do mandato, a proteção da imunidade material, pois esta não pode ser entendida como um privilégio pessoal do deputado ou senador, mas como verdadeira garantia da independência do exercício do poder legislativo. É assim, inerente ao instituto, o liame indispensável entre a prerrogativa em causa e a função de parlamentar. E os crimes contra a honra, que não sejam praticados no exercício do mandato, são objeto somente de imunidade formal, cabendo às Casas do Congresso resguardar a sua independência, mediante a concessão ou a recusa, caso a caso, da licença para o processo de seus membros.*

*Nessa linha, disse eu, é que lhe acompanhava a conclusão; donde acrescentei a necessidade de explicitar certa reserva à tese do brilhante parecer da Procuradoria-Geral. E prossegui:*

*Não creio, por exemplo, que o tratar-se de “exteriorização de 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.*

*Estou assim em que, ainda quando se cuide de discursos políticos, é de excluir-se a imunidade material, se a ocasião, o local, o propósito ou outras circunstâncias relevantes evidenciarem a total desconexão do fato com o exercício do mandato ou a condição de parlamentar.*

*Por tudo isso, a mim me parece que, para compatibilizar a amplitude sem precedentes, da nova inviolabilidade parlamentar, com os princípios basilares da Constituição, entre os quais o do pluralismo e o da isonomia, o Tribunal deve reservar-se o poder de examinar, caso a caso, o contexto do fato, a fim de evitar que a prerrogativa legítima se converta em odioso privilégio.*

*Se, não obstante, naquele caso, se reconheceu a abolição criminis é que se levaram em conta as circunstâncias*

do fato: reunião pública entre parlamentares e cidadãos militantes de movimentos ecologistas, realizada no Auditório Nereu Ramos, no próprio edifício da Câmara dos Deputados, denominada Alerta do Meio Ambiente à Nação, no correr da qual o Deputado Feldmann, notório integrante da Frente Verde, teria feito acusações ao Senador Lucena, a propósito de alegado retardamento na tramitação de um projeto de lei de preservação das baleias. Todo esse contexto do fato, como pode acentuar, tornava mais estreito e inequívoco o liame entre o discurso questionado e a atividade parlamentar do representado.

Daí, parece, a unanimidade da decisão.

O em. Ministro Brossard, por exemplo, acompanhou, no caso, o voto do relator e o meu, embora declarando entender que nada mudou de substancial, no ponto, entre a Constituição de 1946 e a atual. Explicou S. Exa.: sendo a imunidade garantia da função legislativa e não do mandatário, era ocioso dizer que só protegia suas opiniões, palavras e votos, "no exercício do mandato".

De seu turno, também, o em. Ministro Célio Borja sublinhou que só reconhecia, naquele caso, a imunidade material porque se tratava de um episódio parlamentar sobre assunto parlamentar.

Considero, data venia, que o âmbito da imunidade material efetivamente se ampliou no texto constitucional de 1988 em relação ao de 1946, ou, pelo menos, em relação à interpretação predominante sob a vigência deste ou de preceitos constitucionais idênticos."

E, adiante, disserta:

"Hoje – e daí o meu voto no caso Feldmann – estou em que a eliminação, no art. 53 CF, da cláusula restritiva, – "no exercício do mandato" –, permite que se dê à imunidade material uma extensão maior, de modo a compreender na sua esfera de proteção manifestações que, embora não se possam estritamente caracterizar como exercício de função parlamentar, dela são conseqüências inarredáveis, em particular no tempo de comunicação de massas.

É preciso não olvidar, contudo, como frisou, com razão, o parecer do Ministério Público, que, mesmo na sua dicção vigente, a garantia "refere-se a senadores e deputados evidentemente enquanto tais".

O decisivo para que incida a regra da inviolabilidade parlamentar será, assim, em cada caso, que haja um nexo de implicação recíproca entre a manifestação de pensamento do congressista, ainda que fora do exercício do mandato, e a condição de deputado e senador.

Em outros termos, a imunidade material cobre hoje não apenas o que disser o mandatário no exercício do mandato, mas também em razão dele.

É indubitável, assim, para voltar ao parecer da Procuradoria-Geral, não ser admissível "estender a vantagem ao cidadão acaso mandatário que investe com ofensas, e.g. contra seu vizinho de residência, pois, nesse âmbito de interesses, não há considerá-lo sendo senador ou deputado federal".

Nossa divergência começa, porém, no ponto em que, logo em seguida, o parecer entende compreender-se nas novas dimensões irresponsabilidades, "até, exteriorizações de opinião política, no sentido coloquial mesmo — estampadas em jornais, proferidas por deputado ou senador em diversas situações da vida social".

"Est modus in rebus". Tratar-se de opinião política ou de opinião sobre políticos não me parece suficiente para expungir a criminalidade de eventuais ofensas à honra alheia perpetradas por membros do Congresso Nacional, quando nem haja conexão entre o discurso e a função parlamentar.

Se não se quiser confundir a imunidade material com o privilégio de irresponsabilidade pessoal é preciso o cuidado de distinguir entre a ação do congressista e a ação do político.

A pregação de idéias, o apoio e a crítica a atos dos governos, a qualificação positiva ou negativa de homens públicos são a matéria prima do aliciamento e da mobilização de opiniões que constituem o empenho cotidiano dos políticos, sejam eles mandatários ou não: estender a inviolabilidade ao que, nesse trabalho essencialmente competitivo, diga o político, que seja parlamentar, fora do exercício do mandato e sem conexão com ele, é dar-lhe situação privilegiada em relação aos concorrentes, que briga com princípios fundamentais da Constituição.

No caso concreto, é preciso voltar ao contexto da matéria jornalística incriminada.

*Não empresto relevo decisivo à circunstância de o jornal, em que publicada a entrevista, intitular-se "órgão de divulgação das atividades parlamentares da Deputada Raquel Cândido". Esse caráter, a publicação mantém, por exemplo, quando estampa entrevista sua a respeito do significado da votação, a realizar-se na Constituinte, sobre o Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, mas ao menos, já não se mostra patente, na outra entrevista, objeto da representação.*

*O conteúdo da matéria, que ocupa quatro páginas e tem por título "O Governador de Rondônia deve ir ao psiquiatra" – está bem resumido no lead (fl. 8):*

*"A deputada federal Raquel Cândido, do PFL, aconselhou ontem o Governador Jerônimo Santana "a procurar imediatamente um psiquiatra", ao comentar os últimos atos do Governo de pedir a nomeação, do reitor pro tempore da Unir, Álvaro Lustosa, e autorizar a demissão em massa de servidores públicos. Segundo ela, "esses gestos são próprios de um administrador debilitado e desequilibrado psicologicamente".*

*A respeito do segundo assunto – o das demissões de servidores públicos – nada, nem uma só palavra relaciona as opiniões da Deputada com a sua atividade parlamentar: aparentemente, é manifestação política sobre fato da administração local, que nada indica sequer tivesse sido objeto de pronunciamento seu na Câmara dos Deputados.*

*Já no que toca ao outro ponto da entrevista – o da indicação de determinado cidadão para a reitoria da Universidade – o problema é mais delicado: há alusão a um discurso na Câmara e a correspondências com autoridades federais e contatos pessoais com Ministros de Estado – nomeadamente os então Ministros da Educação, Hugo Napoleão, e da Justiça, Paulo Brossard – : não há porém elementos para averiguar se o texto incriminado – "Conforme Raquel (...) Jerônimo mentiu descaradamente para o Presidente da República, podendo ser interpretada, até, como estelionato, quando apresentou documento dizendo que Lustosa fazia parte do corpo docente, o que nunca foi" – constitui ou não reprodução substancial da sua manifestação parlamentar.*

*Tenho para mim, em consequência, que os autos não contêm elementos de convicção necessários para decidir*

aqui e agora sobre a extinção da punibilidade invocada pelo Ministério Público.

*Declarar a abolitio criminis sem averiguar melhor a conexão das expressões e imputações questionadas com a atividade parlamentar no Congresso Nacional, seria estender, além da conta o âmbito da imunidade material cogitada. Negá-la, sem que a interessada se manifeste – manifestação à qual só poderia ser convocada se, denunciada, houvesse licença da Câmara para o processo – seria patente cerceamento da defesa.*

*Entendo, assim, Senhor Presidente, que, por falta de provas e dada a impossibilidade, neste momento, de instrução contraditória a respeito, deva o Tribunal, com base no art. 61, in fine, Código de Processo Penal, abster-se de decidir e devolver os autos ao Ministério Público para que ofereça ou não denúncia, a fim de que, caso oferecida, se decida oportunamente, ouvida a denunciada, sobre a incidência da regra de imunidade parlamentar.*

*É o meu voto.”*

De ressaltar-se que, por unanimidade, o Tribunal determinou a devolução dos autos ao Ministério Público, para os fins enunciados no voto do insigne Relator.

Ousamos, com a *maxima venia*, manifestar nossa perplexidade com o desfecho dado à questão, condicionando-se a incidência ou não da inviolabilidade à verificação de haver sido a matéria jornalística abordada em discurso, eventualmente proferido pela Deputada, na Câmara, acerca do ato governamental que inquinou de insano.

Este critério, de cunho puramente espacial, inteiramente contrário ao preceito constitucional, parece estar sendo, porém, afinal, o predominantemente adotado pela Suprema Corte do País, para delimitar o nexos causal entre a manifestação do pensamento e a atividade parlamentar.

Sem qualquer pretensão de jogar com palavras, o “combate”, através da manifestação do pensamento, a atos que entenda o parlamentar venham desviar-se do interesse público, está, *data venia*, a traduzir atividade inerente ao *munus* do mandato, independentemente de sua forma, local, ou qualquer outra circunstância.

#### **IV - Critérios para aferição do alcance da imunidade parlamentar material – Noção de “atividade parlamentar” – o interesse público**

À minguada de melhor definição sobre o que seja “atividade parlamentar”,

quer nos parecer, em nossa modesta interpretação, ser o critério da **proteção do interesse público** o menos precário a ser adotado, na verificação, caso a caso, da incidência da inviolabilidade.

Com efeito, não é outra a razão de existir da atividade dos parlamentos a não ser, em última análise, o resguardo do interesse público, atividade esta que não se desempenha somente com as ações englobadas no processo legislativo ou nas provisões regimentais das casas de leis, mas, também, de forma igualmente importante, com a **atividade política** genericamente considerada.

Ora, malgrado a expressão "política" hoje venha sendo mais entendida como "política partidária" ou esteja vinculada à má prática dos "políticos" e até tenha, por isso, uma conotação de uso do Poder Legislativo para interesse próprio, não se pode esquecer que a própria raiz etimológica do termo (derivado do grego "polis") está indissociavelmente ligada à idéia de "multiplicidade" ou "coletivo", não sendo por outro motivo que a língua portuguesa, a exemplo de outras tantas, incorporou o "polis" como prefixo ou sufixo indicativo dessa idéia.

Daí porque a atividade política não pode ser definida de outra forma senão como aquela atividade voltada para o interesse coletivo.

Como na lição de RAUL MACHADO HORTA, acima reproduzida, o caráter teleológico da imunidade há de ser considerado na delimitação da imunidade material parlamentar. E este repousa na necessidade de se lhe assegurar ampla liberdade de ação, no exercício do *munus* para que foi eleito.

Cabe ao parlamentar não somente a tarefa legislativa, mas, ainda, a defesa dos interesses de relevância pública, atinentes à sua base eleitoral ou mesmo ao povo em geral.

Nessa defesa do interesse público, o parlamentar não pode deixar de contar com a total inviolabilidade de suas manifestações que guardem nexos com tal desiderato, pois, ao contrário, não se poderia exercer o legítimo direito de oposição que não se exerce certamente com elogios aos adversários, quer sejam eles outros parlamentares, detentores dos poderes Executivo ou Judiciário e mesmo qualquer pessoa que o parlamentar entenda estar prejudicando o interesse coletivo.

E nem se diga que se trata de privilégio, por vezes capaz de violar o princípio constitucional da isonomia. A outorga de certas prerrogativas aos parlamentares, conforme leciona MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO "*são exceções ao regime comum, decorrentes não de seu interesse pessoal (pois se assim fossem seriam privilégios) mas do interesse público no bom exercício do mandato, do que resulta não serem renunciáveis por aqueles que são por elas escudados.*"<sup>(11)</sup> Por isto

<sup>(11)</sup> *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, 16ª edição, pág. 168.

mesmo, não se poderia deixar de considerar, como prática de ato inerente à função parlamentar, “a comunicação necessária com a fonte do próprio mandato”, desde que, evidentemente, revele informações voltadas ao interesse público.

Nessa linha de raciocínio, ainda que em discurso proferido na tribuna congressual venha o parlamentar a proferir ofensas e impropérios sem a mais remota vinculação com o interesse público, mas atinentes à vida estritamente particular de terceiros, afastada estará a inviolabilidade, sob pena de, aí sim, ferir-se o princípio da igualdade de todos perante a lei. Isto porque nenhum nexó causal guarda a matéria com o interesse público, que se estaria, no exercício do mandato, a pretender resguardar.

Sendo assim, estaria acobertada pela imunidade parlamentar material a manifestação de parlamentar, *onde quer que tenha sido proferida*, p. ex., no sentido de que determinado Promotor de Justiça ou Magistrado seria “relapso” no cumprimento de seus deveres, ou que estaria “a soldo de interesses escusos” quando tenha agido desta ou daquela forma no desempenho da função, ou mesmo a imputação de pechas como “mentiroso” ou “covarde” p. ex., desde que indiscutivelmente relacionadas com algo do interesse público. Jamais teria sentido, todavia, emprestar-se a mesma imunidade quando o parlamentar, ainda que da tribuna da casa legislativa, fizesse afirmativa ofensiva totalmente desvinculada da defesa do interesse público, referindo-se à vida estritamente pessoal de alguém por puro ânimo de ofender. Semelhante proceder seria, de parte do deputado ou senador, servir-se indevidamente da imunidade para fim de vingança pessoal, o que nada tem a ver, evidentemente, com o interesse público. Nessas hipóteses, em regra se revelam revanchismos, afastados da interpretação teleológica do art. 53 da Constituição Federal.

É verdade que o mau uso ou o abuso da imunidade parlamentar material traz conseqüências danosas para a honra de pessoas atacadas por maus parlamentares, que têm sua atuação pautada justamente pela incontinência verbal, às vezes até como forma de atrair um eleitorado pervertido, ávido por sensacionalismo grotesco.

Mas o exercício da verdadeira democracia não pode prescindir da imunidade parlamentar material como uma de suas pedras fundamentais, sendo absolutamente indiscutível que os benefícios por ela trazidos para a sociedade em muito superam os malefícios advindos de seu mau uso.

Em que pese a prodigalidade de impropérios que, não raro, entremeia alguns discursos, afigura-se-nos que quando estivermos diante de um “alerta” à base eleitoral, acerca de fatos reputados como mercedores de lhes serem revelados, mormente quando se pretenda ter o condão de evitar a prática de ato dito prejudicial à população, é de ser reconhecida ao representante do povo a imunidade comentada.

Não se vislumbra, em tais hipóteses, possibilidade de afastar o nexo de causalidade reclamado pela jurisprudência pátria entre as palavras dirigidas aos eleitores e a atividade parlamentar da pessoa que as proferiu. O ânimo de dar publicidade a atos administrativos tidos como eivados de vício, prevenindo a população, com o fito de proteger o interesse público, estaria a sobrepor-se ao dolo de injuriar ou caluniar, encontrando, portanto, amparo na imunidade material, com o elastério dado pela Constituição Federal vigente.

É certo, como antes ressaltamos, valerem-se com certa constância nossos parlamentares, em meio à exasperação, de palavreado pouco cortês, chocante mesmo ao ouvinte ou leitor.

Tal aspecto denota a falta de traquejo no trato social de alguns parlamentares que, em última análise, constituem um reflexo do cidadão brasileiro, a quem se tem olvidado de oferecer oportunidades de crescimento cultural.

Nada obstante, esses excessos de linguagem, posto que atípicos <sup>(12)</sup>, configuram questão a ser solucionada no âmbito da Casa Legislativa respectiva, à qual compete apreciar se o procedimento constitui "abuso de prerrogativa", "incompatível com o decoro parlamentar". Esta é a regra insculpida no art. 55, II e § 1º, da Constituição Federal, conquista, justa ou não, dos congressistas, cujo teor se acha simetricamente reproduzido no art. 104, II e § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

### *V - Conclusões para apreciação do Plenário*

Do que foi exposto neste trabalho, selecionamos algumas conclusões como sugestão para apreciação e discussão em plenário.

1 - A Constituição Federal de 1988, rompendo com a tradição das cartas constitucionais anteriores, alargou o conceito de imunidade parlamentar material, ao suprimir a cláusula "no exercício do mandato".

2 - Não obstante, consideradas a natureza e a origem histórica do instituto, bem assim sua razão de ser – a proteção do livre exercício do mandato parlamentar – não se dispensa para o reconhecimento da incidência da imunidade a correlação entre a manifestação de pensamento do parlamentar e a "atividade parlamentar".

---

<sup>(12)</sup> Neste ponto concordamos com aqueles que entendem que a imunidade material exclui a tipicidade do fato.

3 - A atividade parlamentar não é desempenhada somente com as ações englobadas no processo legislativo ou nas providões regimentais das casas de leis, mas também na atividade política genericamente considerada.

4 - Dada a dificuldade de definição precisa do que venha a ser "atividade parlamentar", o critério da proteção do interesse público é o que deve ser adotado, caso a caso, na verificação da incidência da imunidade, devendo a manifestação do pensamento do parlamentar ter estrita vinculação com o interesse público a defender.

5 - O critério puramente espacial deve ser afastado na apreciação da incidência da imunidade parlamentar material. Assim, a manifestação de pensamento do parlamentar, desde que vinculada à defesa do interesse público, está coberta pela imunidade total onde quer que tenha sido proferida. Ao contrário, ainda que proferida da tribuna ou no recinto da câmara ou assembléia, a manifestação de pensamento sem qualquer vinculação com o interesse público não está acobertada pela referida inviolabilidade.

---

(\*) ALEXANDRE ARARIPE MARINHO e MARIA HELENA CÔRTEZ PINHEIRO são, respectivamente, Procurador de Justiça e Promotora de Justiça no Estado do Rio de Janeiro.

---