



No intuito de propiciar à Comissão Especial incumbida do exame da proposta os mais amplos esclarecimentos sobre a natureza e o alcance do instituto da imunidade parlamentar, foram ouvidos, em reuniões sucessivas, os senhores Prof. Rômulo de Araujo Lima, Ministro Nelson Jobim, Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Ministro Paulo Brossard, Jornalista Villas Boas Correa, que atendendo a convite do Presidente da Comissão, deputado Vicente Cascione, prestaram valiosa colaração ao estudo do tema. O Prof. Raul Machado Horta, impossibilitado de comparecer por motivos supervenientes, enviou ao exame da Comissão monografia de idêntica importância e abrangência.

Finalizados os debates sobre a proposta, cumpre-me como Relator emitir parecer a respeito. A exiguidade do prazo entre a data da conclusão dos debates e o que me é assinado para entrega do parecer não me permite senão o breve estudo dos aspectos mais importantes da modificação preconizada e de seus possíveis efeitos sobre o instituto da imunidade parlamentar.

Imunidade é expressão de conteúdo genérico, sendo necessário decompô-la para a identificação dos tipos que a integram. Não há dúvida sobre as espécies de imunidade, que são a imunidade real e material, também denominada de inviolabilidade ou irresponsabilidade, conforme a preferência do sistema constitucional, e a imunidade processual ou formal. A inviolabilidade, para usarmos expressão consagrada no Direito Constitucional Brasileiro, protege opiniões, palavras e votos do membro do Congresso Nacional no exercício do mandato. A imunidade processual ou improcessabilidade ampara a liberdade pessoal do congressista nos casos de prisão ou de processo criminal, dependendo a efetivação da primeira e o seguimento do segundo de prévia licença da respectiva Casa, observada a regra da licença posterior para a hipótese de crime inafiançável.

A inviolabilidade deflui da natureza parlamentar do ato - opinião, palavra e voto - e em razão dessa mesma natureza exclui a qualificação de ilícito. É duradoura no tempo, pois a proteção ao voto, opiniões e palavras, manifestadas no exercício do mandato, não se extingue com o término deste. A improcessabilidade, porém, não veda a ação penal, por ser estranho ao exercício do mandato parlamentar o ato em que ela se fundamenta, sendo, portanto, temporária, com início e fim prefixados no texto constitucional. Enquanto refoge a primeira a qualquer



característica de ilicitude, para colocar-se sempre à sombra protetora da irresponsabilidade, a segunda, estranha ao exercício do mandato, reclama o conhecimento do fato pela Casa respectiva, para deliberar, mediante licença, sobre a suspensão da improcessabilidade.

A concepção atual da inviolabilidade, nas Constituições democráticas, é a da irresponsabilidade por palavras, opiniões e votos manifestados no exercício do mandato. Nesta condição, a inviolabilidade obsta a propositura de ação civil ou penal contra o parlamentar por aqueles motivos, sendo, no caso, absoluta, permanente e de ordem pública. Sendo a inviolabilidade total, as palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato. Ela imuniza o parlamentar em face de qualquer responsabilidade: penal, civil ou administrativa. O parlamentar somente está sujeito, para correção dos abusos ou excessos que cometa, ao poder disciplinar previsto nos Regimentos Internos.

É necessário acentuar, ainda, que a inviolabilidade, tal como o exprime o Direito Constitucional Brasileiro, está vinculada ao exercício do mandato ou das funções legislativas, e deve ser interpretada à vista de sua finalidade primordial, que é a de assegurar a independência do Poder Legislativo e o livre exercício do mandato. Incluem-se, portanto, em sua esfera protetora, não somente os atos praticados pelo deputado ou senador no desempenho estrito das funções parlamentares, mas os que decorrem do exercício do mandato, entendidos como tais os que envolvem a comunicação do parlamentar com a opinião pública como forma de prestação de contas de suas atividades parlamentares. A questão foi magistralmente fixada pelo Prof. Raul Machado Horta no excelente trabalho sobre o tema, enviado a esta Comissão Especial:

"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 decorrem de cartazes, circulares ou cartas, por via da imprensa ou de outra forma. ("Traité de Droit Constitutionnel"-vol. 4º - p. 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".

Significando a inviolabilidade exclusão de ilicitude, não há como restringí-la à responsabilidade penal. Já se afirmou neste parecer que sendo a inviolabilidade absoluta, excluem-se as palavras e opiniões proferidas no exercício do mandato de qualquer ação, repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato. Se inexistente ilicitude, porque assim o determina o mandamento constitucional, não há da parte do parlamentar conduta antijurídica ao proferir palavras e opiniões, e portanto também no âmbito do direito civil se pode exigir, em consequência, a reparação de possíveis danos. Abordando o assunto com extrema competência, frisou o Prof. Rômulo de Araujo Lima, em sua admirável exposição, que:

"Na atividade parlamentar, muitas vezes, a crítica é a arma mais usada para a defesa de idéias. Não se pode pretender, seja da tribuna, seja em entrevistas ou debates, que o parlamentar fique a medir palavras e termos para não ferir susceptibilidades. Afinal, o que para alguns nada representa de ofensivo, para outros é a própria presença dos quatro cavaleiros do Apocalipse. Afinal, é o ofendido quem pode medir o teor ofensivo de palavras e expressões utilizadas sobre sua pessoa, ou sua



conduta profissional e pessoal. É de aferição subjetiva o possível dano causado e cabe a quem se sente ofendido dimensionar sua extensão. Desta sorte, a excludente prevista no art. 53, da Constituição Federal, visa preservar a atividade do parlamentar no exercício sagrado do direito de expressão.

"É do art. 159 do Código Civil que se extrai essa proposição: o dever ressarcitório somente ocorrerá quando o prejuízo decorrer da ação antijurídica. Quer dizer: quando uma e outra forem causa do dano. E é por isso que se diz que o nexó constitui um dos elementos essenciais da responsabilidade civil. O mesmo raciocínio é válido em face do art. 186 do Projeto de Código Civil de 1975". (Caio Mário da Silva Pereira, "Responsabilidade Civil", Forense, pág. 11)

Fica, assim, evidente, a necessidade de que seja antijurídica a conduta do agente para que possa vir a ser perseguido civilmente para reparar possível dano causado. Ora, na imunidade material inexistente crime porque assim o determina a norma ínsita no art. 53. Não existindo ilícito não há que se falar em obrigação de ressarcir. Entender diferentemente é pretender interpretar restritivamente um direito constitucionalmente assegurado. E, mais que isto, um direito objetivo irrenunciável.

"Não se admite o processo, porque não há crime; nem cabe a responsabilidade por perdas e danos, porque a irresponsabilidade do art. 32 é geral, de direito constitucional material e, pois, compreensiva da irresponsabilidade penal e da irresponsabilidade civil". (Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1967", Forense, Tomo III, pág.7)



Não há como pretender que o parlamentar que durante o exercício do mandato está acobertado pela prerrogativa do art. 53, **caput**, da Constituição, possa vir a ser demandado judicialmente para ressarcir possíveis danos morais causados a terceiros. A norma referida traz uma excludente de criminalidade. Em outras palavras, mesmo existindo a tipicidade não se pode responsabilizar o Deputado ou Senador criminalmente. Inexiste crime. Afastada a ilicitude do fato não há como pretender subsista a obrigatoriedade da reparação".

Em voto recentemente proferido na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, demorou-se o eminente deputado Regis de Oliveira na análise abrangente e profunda do tema, convindo destacar de seu magnífico trabalho o seguinte excerto.

"O raciocínio silogístico parece-nos evidente. Se não se pode falar em crime, não há como, de eventual prática infracional, resultarem quaisquer efeitos. Apenas o trânsito em julgado de julgamento criminal é o que pode resultar a certeza da indenização civil. Se sequer pode haver acusação, por não ter existido crime, não se pode falar em futura indenização, por danos morais.

Diferentemente será se do fato imputado resultarem outros, combinados com diversas condutas e puderem ser apreciados pelo juiz no conjunto de comportamentos reputados como contrários ao direito. Como ensina KELSEN, o comportamento antijurídico é o comportamento contrário ao direito. Como este traça normas de conduta, a conduta



antijurídica é aquela contrária à prevista pela norma jurídica. Se não há comportamento antijurídico não se pode falar em consequência civil do fato imputado ao congressista.

Ressalva-se, como já se disse, outro fundamento que puder embasar a ação civil indenizatória. O só fundamento da prática de infração penal, por parte do deputado, não pode, por si só, ensejar a condenação do parlamentar.

Cuidam os autos da hipótese de inviolabilidade (imunidade material) do parlamentar, estando excluída "juris et de jure"(de forma absoluta), qualquer conotação penal. Não há ilícito penal, ainda que em tese, quando o Deputado ou Senador profere opiniões, palavras e votos. De tal premissa emanam consequências obstativas de indenização civil".

Em suma, o art. 53 da Constituição Federal exclui a antijuridicidade do fato, impedindo, em consequência, a possibilidade da reparação civil por dano causado em virtude de palavras ou opiniões proferidas por parlamentar no exercício do mandato, ainda que fora do recinto do Parlamento e mesmo à margem de missão oficial.

A proposta de emenda constitucinal de autoria da eminente deputada Cidinha Campos tem por finalidade alterar a redação do art. 53 da Constituição Federal, de maneira que deputados e senadores não possam:

- "- ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa;
- ser processados civilmente, sem prévia licença de sua Casa, em decorrência de suas



opiniões, palavras e votos manifestados durante o exercício do mandato".

Procuramos demonstrar, no curso deste parecer, que a inviolabilidade dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos, tal como consagrada no art. 53 da Constituição Federal, é de conteúdo abrangente e portanto impeditiva de apuração de qualquer responsabilidade penal, civil ou administrativa decorrente de opiniões, palavras e votos proferidos por membro do Congresso Nacional, extraindo-se dessa inviolabilidade a consequência político-jurídica da irresponsabilidade. Esta inviolabilidade impede a propositura de ação penal ou civil contra o parlamentar, por palavras, opiniões ou votos proferidos no exercício do mandato e dadas as suas características e finalidades não se submete à exigência da prévia licença.

A pacífica interpretação da norma na doutrina, na jurisprudência e no Direito Parlamentar impede apuração de responsabilidade penal, civil ou administrativa, de deputados e senadores por opiniões, palavras e votos, o que demonstra estar plenamente alcançado o objetivo da proposta de emenda constitucional nº 155. Por entender que o alto e nobre propósito da ilustre deputada Cidinha Campos já se encontra atendido na redação do texto constitucional, não nos parece aconselhável a aprovação da emenda.

Sala das Sessões, 27 de junho de 1995.

Abraham Albi -