DEPUTADO FEDERAL — IMUNIDADE MATERIAL (STF)

Habeas Corpus 83.644-5
Bahia

Relator: Min. Carlos Velloso

Paciente(s): Nelson Vicente Portela Pellegrino

Impetrante(s): Nelson Vicente Portela Pellegrino e Outro(a/s)

Advogado(a/s): Alberto Moreira Rodrigues e Outro(a/s)

Coator(a/s)(es): Relatora do Inq. Nº 1925-9 do Supremo Tribunal Federal

Coator(a/s)(es): Delegado da Polícia Federal da Superintendência
Regional do Departamento de Polícia Federal de Salvador

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PENAL. DEPUTADO FEDERAL. IMUNIDADE MATERIAL.

I. — As manifestações dos parlamentares, ainda que feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em consequência deste, estão abrangidas pela imunidade material.

II. — No caso, as palavras tidas como ofensivas estão abrangidas pela imunidade material. É que, embora proferidas fora do âmbito parlamentar, decorrem do exercício da atividade parlamentar, consistente no controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo do Município.

III. — H.C. deferido para trancar o inquérito a que responde o paciente.

IV. — HC deferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por decisão unânime, em conceder a ordem e determinar o trancamento do inquérito nº 1.925-9/BA.

Brasília, 18 de dezembro de 2003.

MAURÍCIO CORRÊA — PRESIDENTE

CARLOS VELLOSO — RELATOR

RELATÓRIO

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: — Trata-se de *habeas corpus* impetrado em favor de **NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRI**NO, Deputado Federal, apontando como autoridade coatora o Sr. **SILVAN SANTOS FRENZEL**, Delegado da Polícia Federal, e a eminente Ministra **Ellen Gracie**, Relatora do Inq 1925/BA.

Diz a impetração que Antônio José Imbasahy da Silva, Prefeito do Município de Salvador-BA, apresentou *notitia criminis* contra o paciente, então congressista, dando-o como incurso nos arts. 324 e 327, III, do Cód. Eleitoral.

Notícia que os autos foram autuados nesta Corte como Pet 2134 e, posteriormente, como inquérito, Inq 1925/BA, conforme determinação da eminente Min. **Ellen Gracie**, Relatora. Informa, ainda, que a eminente Ministra-Relatora, em atenção à manifestação do Minis-

tério Público, encaminhou os autos à Superintendência da Polícia Federal na Bahia para cumprimento das diligências solicitadas.

Sustenta a impetração que o paciente está sofrendo constrangimento ilegal em razão da falta de justa causa para a instauração e manutenção do inquérito. Alega que as expressões tidas como ofensivas guardam pertinência com o exercício do mandato de Deputado Federal, estando o paciente, portanto, protegido pela imunidade material.

Pede a concessão da ordem para que se determine o trancamento do inquérito.

Requisitadas as informações, foram elas prestadas pela eminente Min. **Ellen Gracie** e pelo Dr. **Silvan Santos Frenzel**, Delegado da Polícia Federal (fls. 65/66 e 88/93).

O Ministério Público Federal, pelo parecer do eminente Procurador-Geral da República, Dr. **Cláudio Fonteles**, oficiando às fls. 76/79, opina pela concessão da ordem, a fim de que o inquérito seja trancado.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): — O paciente, Deputado Federal, está sendo processado pela prática dos delitos tipificados nos arts. 324 e 327 do Cód. Eleitoral.

Segundo a queixa-crime, o paciente, em manifestação pública ocorrida no processo eleitoral de 2000 — em que não era candidato, teria proferido acusações caluniosas contra o

querelante, então prefeito da cidade de Salvador-BA. Eis as palavras tidas como ofensivas:

"... e a prefeitura está trocando dinheiro de ISS, o dinheiro de Imposto do povo de Salvador, por shows, em apoio ao candidato do PFL, que no carnaval, essa turma passa no palanque oficial, dizendo que o Prefeito é maravilhoso, dizendo que o Governador é maravilhoso, mas todo aquele imposto é trocado por apoio político com o dinheiro do povo de Salvador" (fl. 22).

Alega a impetração que a referida manifestação do Parlamentar, proferida em uma passeata, está diretamente relacionada com o exercício do mandato, dado que, além de desprovida de conteúdo político-eleitoral, foi proferida no calor dos debates público, sem qualquer conteúdo ofensivo à honra do querelante, e em função da sua atuação investigativa e fiscalizadora no Município de Salvador. Ainda que assim não fosse, estaria amparada pela imunidade constitucional parlamentar.

Sobre a matéria, assim opina o eminente Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles (fls. 76/79):

"(...)

6. O pleito merece prosperar.

7. A imunidade material visa à liberdade de manifestação de pensamento do congressista, no exercício do seu mandato ou com ele relacionado; por isso, é substancial e definitiva. A Constituição Federal não concedeu irresponsabilidade penal ao parlamentar com relação a fatos estranhos ao mandato.

8. *A imunidade material tem natureza de garantia constitucional e não de estatuto pessoal, há que se verificar o nexo de implicação recíproca, ou então o 'nexo de necessidade', in casu nexo de pertinência, como leciona DAMÁSIO DE JESUS, entre a manifestação de pensamento do parlamentar e a condição de Deputado ou Senador.*

9. Dessa forma, para que as manifestações emitidas por congressista tenham o resguardo da imunidade, é necessário que haja a pertinência entre as declarações e opiniões e o exercício do mandato eletivo. No presente caso, o ora paciente, no exercício do seu man-

dato e fora do recito habitual, atacou o então prefeito da cidade soteropolitana, porém o fez em razão de suas atividades políticas, dentre elas a de controle e fiscalização daquela região baiana. Como bem pontuaram os impetrantes, 'para que o Deputado Federal possa fiscalizar e controlar, os atos do Poder Executivo não é suficiente manter-se inerte no plenário da Câmara esperando a votação de algum projeto de lei. Para isso, encarna o dever de lutar, falar com o povo, averiguar os fatos que estão sendo praticados, oferecer representações junto aos órgãos de controle, ajuizar ações, sempre se valendo dos meios de comunicação ou das oportunidades de debates para combater os abusos' — fls. 12, grifo nosso.

10. Com efeito, o parlamentar, para bem exercer suas atividades políticas, deve ter ampla liberdade e amparo jurídico. In casu, na passeata do dia 21 de julho do ano de 2000, o Deputado Federal Nelson Vicente Portela Pellegrino, que não era candidato, fez críticas com referências a fato criminoso contra o então administrador da cidade de Salvador, afirmou que o dinheiro arrecadado com determinado imposto estava sendo trocado por apoio político pela prefeitura. Sim, o ora paciente externou suas convicções, mas o fez em razão do seu papel fiscalizador da coisa pública. Tais críticas foram feitas à época das eleições de 2000 pelo ora paciente, sim, com amparo em sua imunidade parlamentar, que lhe protege, dando-lhe plena liberdade para exercer o seu papel de representante do povo. E é esta a precípua finalidade da imunidade parlamentar: dar respaldo e proteção aos parlamentares para que cumpram seus inúmeros deveres, dentre os quais o de fiscalizar e controlar o patrimônio público, sem temor de represálias ou algo que o valha. Do contrário, sem essa guardida constitucional, a atuação do congressista, em casos como o aqui tratado, seria eficazmente mitigada.

11. Ante o exposto, não há justa causa, ante a existência da imunidade parlamentar de Nelson Vicente Portela Pellegrino, à época dos fatos, para que se prossiga a persecução penal. Opina, portanto, o Ministério Público Federal

pela concessão da ordem, devendo ser, portanto, trancado o inquérito nº 1925.

(...)” (fls. 77-79).

Correto o entendimento.

As manifestações dos parlamentares, ainda que feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em consequência deste, estão abrangidas pela imunidade material. Todavia, não há que ser ela reconhecida, quando a ofensa é irrogada fora âmbito parlamentar e sem qualquer relação com a condição de parlamentar (Inq 1.710/SP (QO). Rel. Min. Sydney Sanches, “DJ” de 28.06.2002).

Assim votei quando do julgamento do Inq 1.958/AC, em que se discutiu matéria semelhante. Destaco do voto que proferi:

“(…)”

Esclareça-se, primeiro que tudo, que a imunidade material dos parlamentares, capaz de afastar a incidência de ilícito, isentando-o de responsabilidade penal e civil, exige a ocorrência de pressupostos: a imunidade abrange, apenas, atos funcionais, vale dizer, atos praticados pelos parlamentares, por meio de opiniões, palavras ou votos, no exercício de suas funções e sobre matéria parlamentar.

No Inq 803/SP, Relator o Ministro Octávio Gallotti, decidiu o Supremo Tribunal Federal, em 30.8.95:

‘EMENTA: Imunidade material não caracterizada, por falta de relação entre o fato apontado como crime contra a honra do ofendido e o exercício do mandato parlamentar pelo ofensor.

Absorção do delito de Injúria pelo de difamação também não verificada, dada a vinculação, de um e outro, às ações perfeitamente diferenciadas.

Alegação de retorsão comprometida pela aparente disparidade entre a pessoa do ofendido e aquela de quem teria partido a Injúria antecedente.

Ânimo de difamar a ser apurado no curso da ação penal.

Denúncia recebida.’ (‘D.J.’ de 13.10.95).

No seu voto, o eminente Ministro Octávio Gallotti Indicou precedentes: Ação Penal 292 (RTJ 135/489), Ação Penal 396 (RTJ 131/1.039), Inq 390-QO, Relator o Ministro

Sepúlveda Pertence, constando da ementa do acórdão deste último:

‘(...)’

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.

(...)’ (RTJ 970/129).

Recentemente, após a EC 35, de 20.12.2001, decidiu o Supremo Tribunal Federal, no Inq 1.710 (Queixa-Crime), Relator o Ministro Sydney Sanches:

‘EMENTA: — DIREITO CONSTITUCIONAL, PENAL E PROCESSUAL PENAL.

QUEIXA-CRIME CONTRA DEPUTADO FEDERAL, PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPUTAÇÃO DE CRIME DE DIFAMAÇÃO. LEI DE IMPRENSA (ART. 21 DA LEI Nº 5.250, DE 09 DE FEVEREIRO DE 1967). INEXISTÊNCIA. NO CASO, DE IMUNIDADE MATERIAL PREVISTA NO ART. 53 DA C. F. APLICAÇÃO IMEDIATA DA E.C. Nº 35 DE 20.12.2001. DESNECESSIDADE DE LICENÇA PRÉVIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

FALTA DE JUSTA CAUSA, PORÉM, PARA A AÇÃO PENAL. REJEIÇÃO DA QUEIXA ARTIGO 43, INCISO I, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL.

1. Com o advento da Emenda Constitucional nº 35, de 20.12.2001, que deu nova redação ao art. 53 da Constituição Federal de 5.10.1988, os Deputados e Senadores já não gozam de imunidade processual, mas, apenas, de imunidade material, por suas opiniões, palavras e votos, proferidos, obviamente, no exercício do mandato ou em razão dele.

Por crimes de outra natureza, respondem os parlamentares, perante esta Corte, agora sem necessidade de prévia licença da respectiva Casa Legislativa, como exigia o § 1º do art. 53 da C.F., em sua redação originária.

2. No caso presente, os fatos imputados pelo querelante ao querelado (ambos Advogados) ocorreram em plano inteiramente estranho ao exercício do mandato, pois relacionados a divergências, no âmbito de um mes-

mo escritório de Advocacia, com manifestações de ambas as partes pela Imprensa.

3. Sendo assim, a queixa-crime pode ser examinada por esta Corte, para recebê-la ou rejeitá-la, embora os fatos tenham ocorrido a 24 de novembro de 2000, antes, portanto, do advento da referida E.C. nº 35, de 20.12.2001.

É que esta, suprimindo a imunidade meramente processual, antes existente, opera, desde logo, e alcança a queixa-crime, no estágio em que se encontra o feito.

4. A queixa, porém, é de ser rejeitada, pois o querelado e o Ministério Público federal conseguiram demonstrar a atipicidade da conduta descrita na inicial, como difamação, sobretudo em face das circunstâncias em que se deu a divergência entre então colegas de escritório de advocacia.

5. Falta, em consequência, justa causa para a ação penal, o que justifica a rejeição, nos termos do art. 43, inc. I, do Código de Processo Penal.

6. O art. 6º da Lei nº 8.038, de 28.5.1990, até autoriza, na oportunidade do exame inicial da denúncia ou queixa, um juízo mais amplo, de improcedência da acusação, se a decisão não depender de outras provas.

A isso se poderia chegar, no caso, se se concluísse, desde logo, pela falta do 'animus difamandi'.

7. Mas não se precisa ir a tanto, bastando o reconhecimento da atipicidade do fato narrado na inicial ou da falta de justa causa para a ação penal.

8. Nesse sentido é a decisão unânime do Tribunal, rejeitando a queixa-crime e determinando o arquivamento dos autos.

9. Desnecessária, porém, a remessa de cópias dos autos ao Ministério Público, para eventual ação penal contra o querelante, por crime de denúncia caluniosa, pois, como salientou o Ministério Público federal, aquele 'teve apenas por escopo defender o que considerava', embora sem razão, 'um ultraje a sua honra objetiva'. ('D.J.' de 28.6.2002).

No voto que proferi por ocasião do citado julgamento, disse eu que 'a expressão posta no art. 53, da Constituição Federal, pela Emenda nº 35, 'quaisquer' de suas opiniões,

palavras e votos', vale dizer, o acréscimo 'quaisquer' simplesmente veio para esclarecer o que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já reconhecia'. Por isso, 'as palavras dos parlamentares que não tenham sido proferidas no exercício e nem em consequência do mandato, (...) não estão abrangidas pela imunidade material'. É dizer, há de existir, entre a atividade parlamentar e as declarações atribuídas ao congressista, nexo causal.

No mesmo sentido: Inq 617, Relator o Ministro Celso de Mello (Informativo 275). (...)"

No caso, a manifestação do paciente, então Deputado Federal, ocorreu quando, em passeata na época das eleições do ano 2000 — da qual não era candidato —, fez críticas ao então prefeito de Salvador, afirmando que o dinheiro arrecadado com o ISS estava sendo trocado por apoio político pela prefeitura.

Como bem demonstrou o eminente Procurador-Geral da República, as palavras tidas como ofensivas estão abrangidas pela imunidade material. É que, embora proferidas fora do âmbito parlamentar, decorrem do exercício da atividade parlamentar, consistente no controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo do Município.

Ora, é dever do parlamentar, que é representante do povo, fiscalizar e controlar o patrimônio público, a fim de combater a má utilização da coisa pública, não estando a atividade do congressista restrita ao âmbito parlamentar. Por isso mesmo, tem esta Corte entendido que atividade parlamentar abrange toda manifestação do congressista que esteja com ela relacionada. Assim decidiu o Plenário desta Corte, no julgamento do RE 210.917, Relatado pelo eminente Min. Sepúlveda Pertence:

"EMENTA; I. Recurso extraordinário: prazo de interposição: suspensão pelas férias forenses.

II. Recurso extraordinário: decisão interlocutória que resolve a questão constitucional controvertida: acórdão que, provendo apelação de sentença que extinguiu o processo por entender incidente o art. 53, caput, da Constituição, assenta o contrário e determina a seqüência do processo: RE cabível.

III. Recurso extraordinário: cabimento: inaplicabilidade da Súmula 279, quando se cuida de rever a qualificação jurídica de fatos incontroversos e não de discutir-lhes a realidade ou as circunstâncias.

IV. Imunidade parlamentar material (Const. art. 53): âmbito de abrangência e eficácia.

1. Na interpretação do art. 53 da Constituição — que suprimiu a cláusula restritiva do âmbito material da garantia —, o STF tem seguido linha intermediária que, de um lado, se recusa a- fazer da imunidade material um privilégio pessoal do político que detenha um mandato, mas, de outro, atende às justas ponderações daqueles que, já sob os regimes anteriores, realçavam como a restrição da inviolabilidade aos atos de estrito e formal exercício do mandato deixava ao desabrigo da garantia manifestações que o contexto do século dominado pela comunicação de massas tornou um prolongamento necessário da atividade parlamentar: para o Tribunal, a inviolabilidade alcança toda manifestação do congressista onde se possa identificar um laço de implicação recíproca entre, o ato praticado, ainda que fora do estrito exercício do

mandato, e a qualidade de mandatário político do agente.

2. Esse liame é de reconhecer-se na espécie, na qual o encaminhamento ao Ministério Público de 'notitia criminis' contra autoridades judiciais e administrativas por suspeita de práticas ilícitas em prejuízo de uma autarquia federal — posto não constitua exercício do mandato parlamentar 'stricto sensu' —, quando feito por uma Deputada, notoriamente empenhada no assunto, guarda inequívoca relação de pertinência com o poder de controle do Parlamento sobre a administração da União.

3. A imunidade parlamentar material se estende à divulgação pela imprensa, por iniciativa do congressista ou de terceiros, do fato coberto pela inviolabilidade.

4. A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema."

Assim posta a questão, defiro o writ para determinar o trancamento do Inq. 1.925/BA.