

## DEPUTADO FEDERAL — IMUNIDADE — CRIME CONTRA HONRA

— *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 artigo 53 da Constituição 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).*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Inquérito nº 396

*Indiciado:* Fábio Feldmann

*Vítima:* Humberto Coutinho de Lucena

*Relator:* Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar extinta a punibilidade quanto aos fatos descritos na denúncia, em face do art. 53 da Constituição Federal.

Brasília, 21 de setembro de 1989. — *Néri da Silveira*, Presidente. *Octavio Gallotti*, Relator.

#### RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Octavio Gallotti:* Acha-se o conteúdo destes autos bem resumido no seguinte pronunciamento do ilustre Procurador da República, Eugênio José Guilherme de Aragão, aprovado pelo eminente Procurador-Geral Aristides Junqueira Alvarenga:

“1. Quando Presidente do Senado Federal, representou, Humberto Coutinho de Lucena ao Procurador-Geral da República, contra o deputado federal Fábio Feldmann, atribuindo-lhe a prática de crime de difama-

ção, nos moldes do art. 21 da Lei de Imprensa, porque teria, este, em entrevista ao matutino *Jornal de Brasília*, estampada na edição de 10 de dezembro de 1987, declarado que o representante, no exercício de seu cargo, estaria a criar obstáculos à tramitação, no Senado Federal, de projeto de lei, já aprovado na Câmara dos Deputados, relativo à proibição de pesca predatória da baleia e de cetáceos no litoral brasileiro. Teria dito, o deputado representado, que Humberto Coutinho de Lucena, na sua ação protelatória, visaria a “interesses particulares e mesquinhos”, como “testa de ferro do capital internacional” (representação, fls. 3/8).

Porque ofendido, o representante, no exercício de “função de autoridade pública” (art. 23, III, da Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967), é pública condicionada a ação penal (art. 40, I, *b*, do diploma específico).

Já atuada esta espécie no Excelso Pretório, sendo parlamentar federal Fábio Feldmann, manifestou-se o Ministério Público Federal pela coleta do depoimento do representado (fl. 22), o que foi alcançado por via de carta de ordem à Justiça Federal de 1ª Instância, cumprida em 21 de novembro de

1988 (fls. 54/56), ocasião em que o representado ratificou suas declarações, já antes confirmadas em discurso seu, na tribuna da Assembléia Nacional Constituinte (fls. 9/10).

2. Vigente, já, a nova Lei Maior, tivemos oportunidade recente de afirmar a inauguração “de 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 encontrada naquela carta do pós-guerra” (parecer no Inquérito nº 390-5 — Rondônia).

E dissemos então:

“4. 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 lesdites attributions” (*in Traité de Droit Constitutionnel*, vol. IV, 1924, p. 206).

5. 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-se *onde* principia e *até onde* vai. Só se refere ao que profere, ou escreve no exercício da função — discursos no recinto, pareceres e votos proferidos nos edifícios do corpo legislativo ou

nas sessões conjuntas, opiniões emitidas no desempenho de comissões da sua câmara, ou em qualquer lugar por incumbência dela. Se o discurso foi publicado em folheto, ou se foi 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, p. 407/408).

6. É verdade, como mais acima se sustentou, que a Constituição Federal de 1988, ao reverso da Constituição de 1946, não mais inclui, na disposição definidora da imunidade de 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.

7. Essa observação é tanto mais importante, quando 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 ou livros” (*idem, ibidem*).

8. A omissão da restrição ao exercício do mandato — resulta de trivial comparação de textos — foi evidentemente proposital, firmando, como se firmou, a nova Carta, como êxito do prestígio político do Poder Legislativo.

9. Mas, de outra parte, não é razoável querer-se, com a dirigida omissão da restrição, conceber irresponsabilidade absoluta dos cidadãos que transitoriamente se acham investidos na representação popular. É curial ressaltar que a norma constitucional do art. 55, *caput*, visa a privilégio do *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 com ofensas, *e.g.*, contra seu vizinho de residência, pois, nesse âmbito de interesses, não há considerá-lo sendo senador ou deputado federal.

10. Vê-se, pois, que a novel ordem constitucional buscou, sem a supressão de vaga restrição da imunidade ao exercício do mandato, indiscutível alargamento do preceito, para compreender, até, exteriorizações 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.

11. 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.

12. É visível que o tom agressivo das assertivas contra o governador do estado de Rondônia extravasou da serenidade exigível pelo decoro do *munus* mandatário. Mas, sobre essa circunstância é defeso decidir a quem não integrante da casa legislativa, visto tratar-se de matéria de competência exclusiva do foro interno, como deflui das disposições ínsitas no art. 55, da nova Lei Maior:

“Art. 55. Perderá o mandato o deputado ou senador:

(...)

II — cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar.

(...)

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa”.

13. Versa-se ali sobre o regime disciplinar dos membros das casas legislativas, única sede de valorização ética de sua conduta funcional. *In iudicium*, todavia, não pode merecer a espécie outra destinação que a declaração de extinção da punibilidade dos eventuais crimes contra a honra atribuídos à representada por conta da publicação em causa: é que a promulgação da Constituição Federal de 1988 teve por efeito autêntica discriminalização do fato, atingido retroativamente pela norma constitucional mais benéfica.

14. Quer-se, assim, aplicável o art. 107, III, do Código Penal, a pôr termo ao feito.”

5. A espécie vertente apresenta inegável semelhança com aquele tratado no Inquérito nº 390-5-Rondônia, Relator Ministro Oscar Corrêa, 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 parecer antes citado, autêntica discriminalização do fato pela norma constitucional superveniente.

Assim, também agora, requer o Ministério Público Federal seja declarada a extinção da punibilidade relativa ao crime de difamação atribuído a Fábio Feldmann, *ex vi* do disposto no art. 107, III, do Código Penal" (fls. 70/6).

Este o requerimento que trago a exame do Tribunal, em questão de ordem.

É o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Relator): Ao requerer a extinção da punibilidade, pela aplicação retroativa do art. 53 da Constituição de 1988, observa o Ministério Público que essa norma, além de omitir a restrição que retirava a imunidade, nos casos de crime contra a honra, da Carta de 1967 (art. 52, com a redação dada pela Emenda nº 22-82), silenciou, o novo texto, a referência ao exercício do mandato, que correspondia a uma limitação expressa em todas as Constituições brasileiras, a partir da imperial.

Esse silêncio 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 parlamentar. E os crimes contra a honra, que não sejam praticados no desempenho do mandato, são objeto somente da 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.

Foi por esse motivo que o Supremo Tribunal, já na vigência da atual Constituição, considerou não aplicável o seu art. 53 (então invocado na defesa oral do réu), visto se tratar, ali, de conceito enunciado por meio da imprensa, sem relação com o exercício do mandato (APn nº 292, sessão de 12-4-89).

Assentada essa premissa, que me parece irrecusável, resta cuidar do enquadramento do caso concreto, em exame, na moldura acima adotada.

Ao indiciado, deputado federal, é atribuída ofensa à honra de senador, a quem imputa a nódoa de embaraçar, por motivos inconfessáveis, a tramitação de determinado projeto de lei.

Ora, a limitação da imunidade material ao desempenho do mandato não significa restringir a garantia aos fatos materialmente ocorridos no Plenário, nas Comissões ou mesmo no recinto físico do Parlamento. Veja-se a lição do eminente Professor Raul Machado Horta:

"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 conclusivamente entregue ao 'prudente árbitro 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 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” (*Imunidades Parlamentares do Deputado Estadual*, Imprensa Oficial, MG, 1967).

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 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 recusar, 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 na garantia estatuída pelo art. 53 da Constituição e, sendo a imunidade material uma 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.

*O Sr. Ministro Celso de Mello:* Sr. Presidente, o exercício do mandato parlamentar recebe expressiva tutela da ordem constitucional brasileira. Assim tem sido desde os primórdios de nosso constitucionalismo. A primeira Constituição brasileira, a Carta Política do Império do Brasil, de 1824, já proclamava a inviolabilidade dos membros das Câmaras integrantes da Assembléia Geral, assegurando-lhes plena intangibilidade pelas opiniões que proferissem no exercício das suas funções (art. 26). Conferia-lhes, também, imunidade à prisão e ao processo (arts. 27/28). José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, o maior dos nossos constitucionalistas do Império, assinalava, em obra clássica (*Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, p. 119, item 144, 1978, Senado Federal, Editora Universidade de Brasília), que “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 na nação no exercício do poder legislativo...”

Essa tradição consolidou-se ao longo da evolução de nossa história constitucional republicana (Constituição Federal de 1891, arts. 19/20; Constituição Federal de 1934, arts. 31/32; Constituição Federal de 1937, arts. 42/43; Constituição Federal de 1946, arts. 44/45; Constituição Federal de 1967, art. 34; Constituição Federal de 1969, art. 32; Constituição Federal de 1988, art. 53).

Dentre as prerrogativas de caráter político-institucional que inerem ao Poder Legislativo e aos que o integram, emerge, com inquestionável relevo jurídico, o instituto da imunidade parlamentar, que se projeta em duas dimensões. A primeira, de ordem material, a consagrar a inviolabilidade dos mem-

bros do Poder Legislativo, por suas opiniões, palavras e votos. A segunda, de caráter formal, a gerar, de um lado, a improcessabilidade dos parlamentares — que só poderão ser submetidos a procedimentos penais acusatórios mediante prévia licença de suas Casas — e, de outro, a sua inarrestabilidade — o parlamentar não poderá sofrer prisão provisória (*freedom from arrest*). Quanto a este último aspecto, é preciso assinalar que a Constituição só autoriza a prisão do congressista numa única e singular hipótese: situação de flagrância em crime inafiançável. A *freedom from arrest* não afasta a possibilidade de o parlamentar, sujeito a condenação penal definitiva, vir a ser preso, para efeito de execução da decisão condenatória. Esse aspecto da imunidade formal — estado de relativa incoercibilidade pessoal do congressista — não obsta, observado o *due process of law*, a execução de penas privativas da liberdade impostas ao parlamentar (RTJ, vol. 70/607).

O instituto da imunidade parlamentar atua como condição e garantia de independência do Poder Legislativo — seu real destinatário —, em face dos outros Poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar *ratione numeris*, em função do cargo e do mandato nos quais está investido.

A nova Constituição do Brasil, ao dispor sobre o instituto da imunidade material, no art. 53, *caput*, preceitua que os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Ao contrário do que ocorria no regime constitucional anterior (RDA 151/141), em que havia cláusula subtraindo ao âmbito de incidência da imunidade material os delitos contra a honra — contra a honra objetiva (calúnia e difamação) ou contra a honra subjetiva (injúria) —, resta-

beleceu-se, agora, em sua plenitude, essa prerrogativa da instituição parlamentar.

Isso, no entanto, como bem salientou o eminente Ministro Relator, 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 quaisquer, 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, imputável ao exercício do mandato legislativo, havendo, pois, que se identificar a necessária existência de um nexo de causalidade entre a prática do ato e o exercício da atividade legislativa.

A Constituição vigente, ao dispor sobre a imunidade parlamentar material, prescreveu, *verbis*, que “os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos” (art. 53).

A inviolabilidade emergente dessa regra constitucional não sofre condicionamentos normativos que a subordinem a critérios de espacialidade. É irrelevante, para efeito de invocação da imunidade parlamentar, que o ato por ela objetivado não tenha ocorrido na sede ou em instalações ou órgãos do Congresso Nacional.

Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira*, p. 355, item nº 258, 3ª edição, 1929, Livraria do Globo), ferido tema, adverte que dessa prerrogativa podem surgir abusos. Por isso mesmo, “a irresponsabilidade limita-se às palavras pronunciadas ou escritas no exercício do mandato, e abrange não só os discursos, pareceres e votos 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...”

Para João Barbalho (*Constituição Federal Brasileira — Comentários*, p. 94, 2ª ed., 1924, Briguier), a cláusula constitucional “no exercício do mandato” significa “no desempenho das funções de representante, e não só no recinto das sessões (...), fora mesmo das câmaras, a serviço delas, é isto o que resulta dos termos genéricos do artigo. Com efeito, este só não compreende as opiniões proferidas *aliunde* e n’outra qualidade que não a de representante da nação, na de simples cidadão...”

O exercício da atividade parlamentar não se exaure no âmbito espacial do Congresso Nacional, no recinto das Casas Legislativas que o compõem. A nossa Constituição não é tão restritiva, como já o foi no passado. O novo direito constitucional positivo brasileiro não incorporou a fórmula jurídica da Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, que só protege o congressista, no plano da imunidade material, “for any Speech or Debate in either House...”, e, no que pertine à imunidade formal, “during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same” (Art. I, Sec. 6, Par. 1).

A prática de atos pelo congressista *ratione officii* — em função do seu mandato parlamentar —, ainda que, territorialmente, no âmbito extraparlamentar, está indiscutivelmente protegida pela norma constitucional.

O eminente penalista Damásio Evangelista de Jesus, comentando recentemente esse novo preceito constitucional (*Código de Processo Penal Anotado*, p. 57, 7ª edição, 1989, Saraiva), ensina, *verbis*, que “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 CF não repetiu a locução no art. 53, *caput*”. “Não obstante”, assinala o eminente penalista, “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”.

Assim, e concordando com o eminente Relator — com a ressalva de que me é indiferente, para esse efeito, a exata qualificação da imunidade parlamentar material: causa de descaracterização típica do comportamento delituoso, como quer José Afonso da Silva, ou causa funcional de isenção de pena, como preconiza o ilustre penalista Damásio Evangelista de Jesus, ou, ainda, causa de irresponsabilidade penal, como salienta o eminente Carlos Maximiliano —, o fato é que os lindes em que se contém a incidência do instituto da imunidade parlamentar material devem ser interpretados em consonância com a exigência de preservação da independência do congressista no exercício do mandato parlamentar.

O fato imputado ao indiciado, deputado federal, ainda no desempenho do seu mandato, por traduzir um crime contra a honra objetiva, um delito de difamação, era, no regime constitucional anterior, inalcançável pelo manto protetor da imunidade parlamentar material. Presentemente, em face da inexistência, no novo texto constitucional, de cláusula de exclusão dos crimes contra a honra, entendo que, por superveniência de norma constitucional benéfica — a do art. 53, *caput* —, operou-se, na espécie, uma descaracterização típica do comportamento delituoso — crime contra a honra —, que foi imputado ao congressista. Perfeitamente delineada — e consumada —, no caso, a extinção da punibilidade do Deputado Federal indiciado.

Assim, votando com o eminente Relator, acolho o pedido formulado pelo Ministério Público Federal, e julgo extinta a punibilidade do indiciado.

Inq. 396-4 (Questão de Ordem) — DF.

Rel.: Min. Octavio Gallotti. Indiciado: Fábio Feldmann. Vítima: Humberto Coutinho de Lucena.

Decisão: após os votos dos Srs. Ministros Relator e Celso de Mello julgando extinta a punibilidade quanto aos fatos descritos na denúncia, em face do art. 53 da Constituição Federal, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, 24.8.89.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, o Dr. Affonso Henriques Prates Correia, substituto.

#### VOTO (VISTA)

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Em 24.8.89, o em. Ministro Octávio Gallotti, acolhendo promoção do Ministério Público Federal, declarou extinta, em razão da *abolitio criminis*, a punibilidade do Deputado Fábio Feldmann, contra quem oferecera representação o senador Humberto Coutinho de Lucena, visando ao oferecimento de denúncia por crimes de difamação e injúria.

2. A promoção, da lavra do ilustre Procurador Eugênio J. G. de Aragão, aprovado pelo em. Procurador-Geral da República, funda-se em que a redação do art. 53 da nova Constituição — “Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos” —, eliminou as restrições dos textos constitucionais anteriores que sempre circunscreveram a imunidade material

dos congressistas às opiniões, palavras e votos proferidos “no exercício do mandato”.

3. A alteração, segundo o Ministério Público, teria importado em ampliar a causa de exclusão da antijuridicidade do fato, em que se traduz a inviolabilidade parlamentar, valendo, assim, por *abolitio criminis*, causa de extinção da punibilidade.

4. Reportou-se o jovem e talentoso Procurador da República à promoção que ofereceu no Inquérito 390, no qual aduzira, em passagens reproduzidas no relatório do Ministro Gallotti (lê, cf. § 2º do voto do relator).

5. Votou assim o eminente Relator (lê).

6. Pediu vista e trago meu voto.

#### II

7. De início uma retificação de fato.

8. A leitura dos autos mostra que as ofensas incriminadas não configurariam crime de imprensa.

9. A matéria do *Jornal de Brasília* que instrui a representação não é entrevista, mas noticiário de uma reunião pública, realizada no Auditório Nereu Ramos e no edifício da Câmara dos Deputados, denominada “Alerta do Meio Ambiente à Nação”, no correr da qual o Deputado Feldmann, notório integrante da Frente Verde, dirigindo-se aos presentes, teria feito as acusações e proferido as injúrias de que se queixa o Senador Lucena.

10. As circunstâncias — palavras de um deputado, em dependência da Câmara, durante reunião com militantes ecologistas —, torna mais estreito e inequívoco o liame entre o discurso questionado e a atividade parlamentar do representado.

#### III

11. De qualquer sorte, não tenho dúvidas em acompanhar o voto do eminente relator.

12. Certo, a amplitude que o art. 53 da nova Constituição dá à inviolabilidade parlamentar parece sem paralelo no direito comparado.

13. Nem por isso, entretanto, é de chegar-se, por demasiado apego à sua literalidade, ao ponto de convertê-la em desengonado privilégio pessoal de deputados e senadores, de tão distanciada das inspirações teleológicas que tem lastreado a caracterização das imunidades como prerrogativa e garantia do Poder Legislativo, mais do que dos seus membros.

14. Por isso, é preciso enfatizar a ponderação fundamental do voto do Ministro Gallotti, que, assim, me permito repisar:

“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 parlamentar. E os crimes contra a honra, que não sejam praticados no desempenho do mandato, são objeto somente da 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.”

15. Nessa linha é que, acompanhando-lhe a conclusão no caso concreto, quero explicitar certas reservas ao brilhante parecer da Procuradoria Geral.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. Com essas considerações, acompanho o eminente Relator e declaro extinta a punibilidade.

É o meu voto.

#### VOTO

*O Senhor Ministro Paulo Brossard:* 1. Sr. Presidente, também chego à mesma conclusão, mas gostaria de deixar registrado o meu conhecimento: o art. 53 da Constituição de 88 não alterou substancialmente o instituto da imunidade parlamentar, tal como consagrada tradicionalmente no nosso Direito Constitucional. Não me refiro à última Carta porque essa tinha uma concepção restritiva. Refiro-me à concepção tradicional, ao instituto tradicionalmente consagrado do nosso Direito.

2. Quando a atual Constituição diz que os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos não precisava dizer que era no exercício do mandato, porque a imunidade é exatamente para proteger o mandato parlamentar. Por isso se diz que, longe de ser um privilégio pessoal, é uma prerrogativa institucional, é

uma prerrogativa do Poder Legislativo. Da mesma forma que o Poder Judiciário também tem as suas prerrogativas específicas, prerrogativas do Poder.

3. Por isso mesmo a imunidade não é renunciável. É muito freqüente um parlamentar afirmar que renuncia à imunidade. Não renuncia, porque não pode renunciar. Trata-se de uma regra de direito objetivo. O fato de o texto atual não repetir “no exercício do mandato”, para mim, não põe nem tira coisa alguma, pois só pode ser mesmo no exercício do mandato. Não fora assim, não seria uma prerrogativa institucional e, sim, um odioso privilégio pessoal.

4. Com essa declaração, acompanho os votos já proferidos.

VOTO

*O Sr. Ministro Célio Borja:* Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator e peço vênia, apenas, para precisar os termos em que o faço.

Os votos que acompanharam o de S. Exa. enfatizaram, a meu ver, de forma absolutamente irretocável, o que me parece ser a verdade jurídica, na espécie. E eu peço vênia, Sr. Presidente, aos eminentes Ministros que os proferiram para subscrevê-los, acentuando que, o que é importante para mim, o que me faz acompanhar o eminente Relator, é a circunstância de se tratar de um episódio estritamente parlamentar, passado entre parlamentares, numa Casa do Congresso, e relacionado a matéria da vida interna do Parlamento. Discutiu-se, ali, salvo grande engano meu — foi assim que entendi — a tramitação de projetos de lei.

Por isso, entendo — aliás com apoio nos votos que foram aqui proferidos, todos eles doutíssimos — que se trata de fato que refofe, portanto, à criminalização prevista no Direito Penal Comum.

Também acentuaria, como acabou de fazer o eminente Ministro Paulo Brossard,

que a imunidade material tem uma teleologia, ela tem um objeto, ela tem uma destinação, e que essa destinação, esse objeto balizam o seu alcance.

Nestas condições, Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, julgando extinta a punibilidade, pedindo vênia para sufragar, também, os votos que depois de S. Exa. foram aqui emitidos.

VOTO

*O Senhor Ministro Carlos Madeira:* Sr. Presidente, também acompanho o eminente Relator, julgando extinta a punibilidade, adotando, também, as observações muito oportunas, do Sr. Ministro Paulo Brossard.

É o meu voto.

VOTO

*O Senhor Ministro Sydney Sanches:* Sr. Presidente, também acompanho o eminente Relator, julgando extinta a punibilidade, mas adotando, no mais, as ponderações feitas nos votos proferidos pelos Srs. Ministros que me antecederam.

VOTO

*O Senhor Ministro Aldir Passarinho:* Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, julgando extinta a punibilidade, com as ressalvas feitas nos votos dos Srs. Ministros Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Célio Borja.

EXTRATO DA ATA

Inq. 396-4 — DF (Questão de Ordem).

Rel. Min. Octavio Gallotti. Indiciado: Fábio Feldmann. Vítima: Humberto Coutinho de Lucena.

Decisão: após os votos dos Srs. Ministros Relator e Celso de Mello julgando extinta a punibilidade quanto aos fatos descritos na

denúncia, em face do art. 53, da Constituição Federal, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, 24.8.89.

Decisão: por unanimidade o Tribunal julgou extinta a punibilidade quanto aos fatos descritos na denúncia, em face do art. 53 da Constituição Federal. Votou o Presidente. Plenário, 21.9.89.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Moreira Alves e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.