



Roberto Jefferson não deve ser incriminado pelo que falou

Mesmo que perca o mandato parlamentar, julgado politicamente pelos seus pares, o deputado Roberto Jefferson (PTB/RJ) não deverá ser incriminado pela Justiça. Na avalanche de denúncias que desencadeou contra práticas de corrupção, envolvendo autoridades governamentais, partidárias e a si próprio, o deputado está blindado pelo instituto da imunidade parlamentar, estabelecida pelo artigo 53 da Constituição Federal e em julgados (veja a íntegra abaixo).

Se fosse um cidadão comum, Jefferson poderia ser processado pelos crimes de ofensa moral – calúnia, injúria e difamação – e pelo crime eleitoral de ter recebido na condição de “pessoa física”, como alegou, R\$ 4 milhões do Partido dos Trabalhadores para financiar campanhas de petebistas nas eleições municipais do ano passado. No primeiro caso, ele está protegido pela imunidade parlamentar. “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”, estabelece a Constituição Federal.

Já no caso do recebimento confesso do dinheiro, que não foi declarado na prestação de contas exigida pela Justiça Eleitoral, as opiniões são controvertidas. Mas, segundo um ministro do Supremo Tribunal Federal, apenas a confissão não constitui motivo para incriminá-lo, a não ser que apareça uma prova material que confirme a sua declaração. No entender do ministro, a forma como Jefferson vem fazendo suas revelações mostram que ele está “juridicamente muito bem assessorado”.

Esse, porém, não é o entendimento do advogado Alberto Rollo, especialista em direito eleitoral e político. “A confissão é a rainha das provas, válida desde o momento que ele admitiu o que praticou”, afirma Rollo. Segundo o advogado, a confissão perderia sua força apenas se fosse “completamente contrária” às outras provas eventualmente incorporadas aos autos. Desse modo, na avaliação de Rollo, diante desse crime o único privilégio seria a prerrogativa de foro. Ou seja, como parlamentar, Jefferson só pode ser processado pelo Supremo Tribunal Federal.

Uma terceira interpretação é defendida pelo professor Dalmo Dallari, da faculdade do Largo de São Francisco. Para ele, além do crime eleitoral, Jefferson poderá ser enquadrado também no improbidade administrativa, se forem comprovadas suas ligações com a corrupção dos Correios. Mas, em todos os casos, ele só poderia ser processado em três situações: se a Câmara dos Deputados, ao ser provocada, concedesse essa licença; no final da atual Legislatura em dezembro de 2006 ou a partir da cassação do seu mandato se isto vier a acontecer.

Leia a íntegra dos dispositivos sobre imunidade parlamentar e os entendimentos do Supremo desde outubro de 1988

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.



“A imunidade parlamentar não se estende ao co-réu sem essa prerrogativa.” (SÚM. 245)

"A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, caput) — que representa um instrumento vital destinado a viabilizar o exercício independente do mandato representativo — somente protege o membro do Congresso Nacional, qualquer que seja o âmbito espacial (locus) em que este exerça a liberdade de opinião (ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa), nas hipóteses específicas em que as suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa (prática in officio) ou tenham sido proferidas em razão dela (prática propter officium), eis que a superveniente promulgação da EC 35/2001 não ampliou, em sede penal, a abrangência tutelar da cláusula da inviolabilidade. A prerrogativa indisponível da imunidade material — que constitui garantia inerente ao desempenho da função parlamentar (não traduzindo, por isso mesmo, qualquer privilégio de ordem pessoal) — não se estende a palavras, nem a manifestações do congressista, que se revelem estranhas ao exercício, por ele, do mandato legislativo. A cláusula constitucional da inviolabilidade (CF, art. 53, caput), para legitimamente proteger o parlamentar, supõe a existência do necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício congressional, de outro. Doutrina. Precedentes. A situação registrada nos presentes autos indica que a data da suposta prática delituosa ocorreu em momento no qual o ora denunciado ainda não se encontrava investido na titularidade de mandato legislativo. Conseqüente inaplicabilidade, a ele, da garantia da imunidade parlamentar material." (Inq 1.024-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04/03/05)

“A palavra ‘inviolabilidade’ significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da Constituição Federal, com a redação da Emenda nº 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada ‘conexão como exercício do mandato ou com a condição parlamentar’ (Inq 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembléia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material" (Inq 1.958, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 18/02/05)



"Ofensa irrogada no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída para apurar irregularidades no FGTS. Relação com o tema discutido: conduta abrangida pela imunidade material. Hipótese em que o parlamentar disse que o querelante, ao responder por crime de estupro, não tinha condições morais para acusar ex-Ministro de Estado de irregularidades acerca do fato investigado." (Inq 655, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 29/08/03)

"Malgrado a inviolabilidade alcance hoje 'quaisquer opiniões, palavras e votos' do congressista, ainda quando proferidas fora do exercício formal do mandato, não cobre as ofensas que, ademais, pelo conteúdo e o contexto em que perpetradas, sejam de todo alheias à condição de Deputado ou Senador do agente. Não cobre, pois, a inviolabilidade parlamentar a divulgação de imprensa por um dirigente de clube de futebol de suspeita difamatória contra a empresa patrocinadora de outro e relativa a suborno da arbitragem de jogo programado entre as respectivas equipes, nada importando seja o agente, também, um Deputado Federal." (Inq 1.344, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 01/08/03)

"A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, caput) — destinada a viabilizar a prática independente, pelo membro do Congresso Nacional, do mandato legislativo de que é titular — não se estende ao congressista, quando, na condição de candidato a qualquer cargo eletivo, vem a ofender, moralmente, a honra de terceira pessoa, inclusive a de outros candidatos, em pronunciamento motivado por finalidade exclusivamente eleitoral, que não guarda qualquer conexão com o exercício das funções congressuais." (Inq 1.400-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10/10/02)

"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 CF, em sua redação originária." (Inq 1.710, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 28/06/02)

"Imunidade parlamentar material (Const. art. 53): âmbito de abrangência e eficácia. 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. 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. A imunidade parlamentar material se estende à divulgação pela imprensa, por iniciativa do congressista ou de terceiros, do fato coberto pela inviolabilidade. 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." (RE 210.917, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18/06/01)

"A República aborrece privilégios e abomina a formação de castas: parece inequívoca a inconstitucionalidade de preceito da Constituição do Estado de Alagoas, que, indo além do art. 27, § 1º, da Constituição Federal, outorga a ex-parlamentares — apenas por que o tenham sido por duas sessões legislativas — a imunidade do Deputado Estadual à prisão e o seu foro por prerrogativa de função, além de vedar, em relação aos mesmos antigos mandatários, 'qualquer restrição de caráter policial quanto à inviolabilidade pessoal e patrimonial'." (ADI 1.828-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 07/08/98)

"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." (Inq 803, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 13/10/95)

"O Supremo Tribunal Federal tem acentuado que a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material protege o congressista em todas as suas manifestações que guardem relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da própria Casa Legislativa (RTJ 131/1039 – RTJ 135/509 – RT 648/318), ou, com maior razão, quando exteriorizadas no Âmbito do Congresso Nacional (RTJ 133/90). O depoimento prestado por membro do Congresso Nacional a uma comissão parlamentar de inquérito está protegido pela cláusula de inviolabilidade que tutela o legislador no desempenho do seu mandato, especialmente quando a narração dos fatos — ainda que veiculadora de supostas ofensas morais — guarda íntima conexão com o exercício do ofício legislativo e com a necessidade de esclarecer os episódios objeto da investigação parlamentar." (Inq 68-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/04/94)

"Imunidade parlamentar material: não incidência. Ainda quando se admita, em casos excepcionais, que o Congressista, embora licenciado, continue projetado pela imunidade Material contra a incriminação de declarações relativas ao exercício do mandato, a garantia não exclui a criminalidade de ofensas a terceiro, em atos de propaganda eleitoral, fora do exercício da função e sem conexão com ela." (Inq 503-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26/03/93)

"O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, 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 muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce. É por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre ela, qualquer poder de disposição. (...) A imunidade parlamentar material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressual. São passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática seja imputável ao exercício do mandato legislativo. A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito, parlamentar ou extraparlamentar, dessa atuação, desde que exercida *ratione muneris*." (Inq 510, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19/04/91)

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

Redação Anterior:

§ 1º – Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença de sua Casa. (Alterado pela EC 35/2001)

“O exercício do mandato parlamentar recebeu expressiva tutela jurídica da ordem normativa formalmente consubstanciada na Constituição Federal de 1988. 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 membros do Congresso Nacional, por suas opiniões, palavras e votos (imunidade parlamentar material), e a segunda, de caráter formal (imunidade parlamentar 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, o estado de relativa incoercibilidade pessoal dos congressistas (*freedom from arrest*), que só poderão sofrer prisão provisória ou cautelar numa única e singular hipótese: situação de flagrância em crime inafiançável.” (Inq 510, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19/04/91)

“Dentro do contexto normativo delineado pela Constituição, a garantia jurídico-institucional da imunidade parlamentar formal não obsta, observado o *due process of law*, a execução de penas privativas da liberdade definitivamente impostas ao membro do Congresso Nacional. Precedentes: RTJ 70/607.” (Inq 510, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19/04/91)

“A garantia da imunidade parlamentar em sentido formal não impede a instauração do inquérito policial contra membro do Poder Legislativo, que está sujeito, em consequência — e independentemente de qualquer licença congressional —, aos atos de investigação criminal promovidos pela polícia judiciária, desde que essas medidas pré-processuais de persecução penal sejam adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante órgão judiciário competente: o STF, no caso de os investigandos serem congressistas (CF, art. 102, I, b).” (Rcl 511, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15/09/95)



“Hipótese em que não se cuida de imputação de crime eleitoral ao parlamentar, mas, tão-só, de representação, em matéria eleitoral, formulada pelo Ministério Público Eleitoral, com base no art. 22, da Lei Complementar nº 64/1990. A decisão do juiz eleitoral, no caso, deu pela procedência da representação, declarando inelegível a paciente, para as eleições a se realizarem nos três anos subseqüentes a 03.10.1992. Não há, no caso, processo criminal eleitoral, não sendo a matéria enquadrável no art. 102, I, letra b, da Constituição, quanto à competência do STF para, originariamente, processar e julgar os membros do Congresso Nacional, nas infrações penais comuns, entre as quais se compreendem os crimes eleitorais. Não há, em consequência, ainda, espaço a incidir o art. 53, § 1º, da Constituição, quanto à previa licença da Câmara dos Deputados. O procedimento eleitoral impugnado em curso na Justiça Eleitoral, no Rio de Janeiro, contra a paciente, não se reveste de natureza criminal, nem constitui ameaça a sua liberdade de ir e vir.” (HC 70.140, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 18/03/94)

“A competência para conceder licença visando à tramitação de processo contra parlamentar é exclusiva, não podendo assim ser alvo de transferência a órgão fracionário.” (HC 72.718, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11/04/03)

“Sendo o paciente Deputado Federal, da Câmara a que pertence depende a licença para processá-lo (Constituição, art. 53, § 1º), mas não o curso do inquérito policial respectivo. Quebra de sigilo fundamentadamente decretada pelo relator do inquérito, perante o Supremo Tribunal.” (HC 80.100, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 08/09/00)

“Inquérito. Parlamentar federal. Denúncia por crime eleitoral oferecida em primeiro grau. Recebimento da denúncia por magistrado eleitoral. Incompetência do Ministério Público para apresentar a denúncia e do Juiz Eleitoral para recebê-la. Enquadram-se os crimes eleitorais entre os crimes comuns. Competência originária do STF (CF, art. 102, I, b). Incidência do art. 53, § 1º, da Constituição.” (Inq 1.391-QO, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 06/08/99)

“O Supremo Tribunal Federal, sendo o juiz natural dos membros do Congresso Nacional nos processos penais condenatórios, é o único órgão judiciário competente para ordenar, no que se refere à apuração de supostos crimes eleitorais atribuídos a parlamentares federais, toda e qualquer providência necessária à obtenção de dados probatórios essenciais à demonstração de alegada prática delituosa, inclusive a decretação da quebra de sigilo bancário dos congressistas.” (Rcl 511, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15/09/95)

“Com base no decidido na questão de ordem referente ao Inquérito 571, e tendo em vista que o acusado não foi reeleito Deputado Federal, tornou-se este Tribunal incompetente para julgar a apelação que foi apresentada perante o Juízo da primeira vara criminal da comarca de Campinas (SP), razão por que se resolve esta questão de ordem determinando-se a devolução dos autos ao referido. Juízo, para que ele proceda como de direito.” (Inq 967 QO, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 18/06/99)

“A perpetuatio jurisdictionis, embora aplicável ao processo penal, não é absoluta: assim, v.g., é indiscutível que a diplomação do acusado, eleito Deputado Federal, no curso do processo, em que já



adviera sentença condenatória pendente de apelação, acarretou a imediata cessação da competência da justiça local e seu deslocamento para o Supremo Tribunal. Dai não se segue, contudo, a derrogação do princípio *tempus regit actum*, do qual resulta, no caso, que a validade dos atos antecedentes a alteração da competência inicial, por força da intercorrente diplomação do réu, há de ser aferida, segundo o estado de coisas anterior ao fato determinante do seu deslocamento. Não resistem à crítica os fundamentos da jurisprudência em contrário, que se vinha firmando no STF:

a) O art. 567 C. PR. PEN. faz nulos os atos decisórios do juiz incompetente, mas não explica a suposta eficácia *ex tunc* da incompetência superveniente a decisão;

b) A pretensa ilegitimidade superveniente do autor da denúncia afronta, além do postulado *tempus regit actum*, o princípio da indisponibilidade da ação penal. Enquanto prerrogativa da função do congressista, o início da competência originária do Supremo Tribunal há de coincidir com o diploma, mas nada impõe que se empreste força retroativa a esse fato novo que o determina. Desse modo, no caso, competiria ao STF apenas o julgamento da apelação pendente contra a sentença condenatória, se, para tanto, a Câmara dos Deputados concedesse a necessária licença. A intercorrência da perda do mandato de congressista do acusado, porém, fez cessar integralmente a competência do Tribunal, dado que o fato objeto do processo é anterior a diplomação." (Inq 571- QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 05/03/93)

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

"Ao contrário da inviolabilidade ou imunidade material que elide a criminalidade do fato ou, pelo menos, a responsabilidade do agente — e, substantiva, por isso, instituto de Direito Penal —, a ‘licença prévia’ antes exigida caracterizava mera condição de procedibilidade, a qual — até que deferida ou enquanto durasse a investidura parlamentar do acusado — configurava empecilho temporário ao exercício da jurisdição, impedindo a instauração ou o curso do processo. Do que resulta indubitado — independentemente de qualquer indagação sobre a eficácia temporal de emenda à Constituição — a aplicabilidade imediata aos casos pendentes da norma constitucional que fez desnecessária a licença prévia da Câmara. Cuidando a hipótese de instituto de alcance puramente processual, não é de aplicar-se à abolição da licença prévia o entendimento — já endossado pelo Tribunal — da incidência da garantia constitucional de ultra-atividade da lei penal mais favorável à alteração superveniente de normas que, embora de caráter processual, tenham reflexos mediatos ou imediatos sobre o fato delituoso anterior à sua vigência." (Inq 1.344, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 01/08/03)

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.



§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

"Em consequência, desde a publicação da EC 35/01, tornou-se prejudicado o pedido de licença pendente de apreciação pela Câmara competente ou sem efeito a sua denegação, se já deliberada, devendo prosseguir o feito do ponto em que paralisado. Da remoção do empecilho à instauração ou à seqüência do processo contra o membro do Congresso nacional, decorre retomar o seu curso, desde a publicação da EC 35/01, a prescrição anteriormente suspensa." (Inq 1.566-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 22/03/02)

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Date Created

05/07/2005