

AGRAVO DE INSTRUMENTO 401.600-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTES. : NOVADATA SISTEMAS E COMPUTADORES S/A E
OUTRO
ADVDS. : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTROS
AGDO. : LUIZ ESTEVÃO DE OLIVEIRA NETO
ADVDS. : ANA PAULA DE OLIVEIRA E OUTROS

EMENTA: IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL (INVIOLABILIDADE). DECLARAÇÕES DIVULGADAS PELO BOLETIM DIÁRIO DA SESSÃO PLENÁRIA DA CÂMARA LEGISLATIVA E ENTREVISTAS JORNALÍSTICAS PUBLICADAS PELA IMPRENSA LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DE MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO. PRESSUPOSTOS DE INCIDÊNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRÁTICA "IN OFFICIO" E PRÁTICA "PROPTER OFFICIUM". RECURSO IMPROVIDO.

- A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, "caput") exclui a possibilidade jurídica de responsabilização civil do membro do Poder Legislativo, por danos eventualmente resultantes de suas manifestações, orais ou escritas, desde que motivadas pelo desempenho do mandato (prática "in officio") ou externadas em razão deste (prática "propter officium"), qualquer que seja o âmbito espacial ("locus") em que se haja exercido a liberdade de opinião, ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa, independentemente dos meios de divulgação utilizados, nestes incluídas as entrevistas jornalísticas. Doutrina. Precedentes.

- A EC 35/2001, ao dar nova fórmula redacional ao art. 53, "caput", da Constituição da República, explicitou diretriz, que, firmada anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 177/1375-1376, Rel. Min. SEPÚLVEDA

PERTENCE), já reconhecía, em favor do membro do Poder Legislativo, a exclusão de sua responsabilidade civil, como decorrência da garantia fundada na imunidade parlamentar material, desde que satisfeitos determinados pressupostos legitimadores da incidência dessa excepcional prerrogativa jurídica.

- Essa prerrogativa político-jurídica - que protege o parlamentar em tema de responsabilidade civil - supõe, para que possa ser invocada, que exista o necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício legislativo, de outro. Doutrina. Precedentes.

- Se o membro do Poder Legislativo, não obstante amparado pela imunidade parlamentar material, incidir em abuso dessa prerrogativa constitucional, expor-se-á à jurisdição censória da própria Casa legislativa a que pertence (CF, art. 55, § 1º). Precedentes: Inq 1.958/AC, Rel. p/ o acórdão Min. CARLOS BRITTO (RTJ 194/56, Pleno) - RE 140.867/MS, Rel. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA (Pleno).

DECISÃO: A controvérsia jurídica suscitada na presente causa envolve questão impregnada do mais alto relevo político-constitucional, pois concerne à discussão em torno do alcance, no plano da responsabilidade civil, da garantia da imunidade parlamentar em sentido material.

Mostra-se oportuno observar, presente esse contexto, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mesmo antes da promulgação da EC 35/2001, que deu nova fórmula redacional à regra inscrita no art. 53, "caput", da Constituição, já havia firmado entendimento no sentido de estender o alcance da imunidade material ao plano da responsabilidade civil, em ordem a impedir que o membro do Poder Legislativo pudesse ser condenado ao pagamento de

indenização pecuniária, por palavras, opiniões, votos ou críticas resultantes da prática do ofício legislativo.

Cumpre relembrar, neste ponto, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar o RE 210.917/RJ, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE (RTJ 177/1375), assim se pronunciou:

"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 têm ocupado especificamente do tema." (grifei)

Essa diretriz jurisprudencial - que reconhece, uma vez satisfeitos determinados pressupostos, que a exclusão da responsabilidade civil do membro do Poder Legislativo qualifica-se como projeção decorrente da prerrogativa da imunidade parlamentar material - tem sido observada pelo Supremo Tribunal Federal:

"(...) A inviolabilidade parlamentar alcança, também, o campo da responsabilidade civil. (...)."
(RTJ 169/727, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - grifei)

"(...) As manifestações dos parlamentares, ainda que feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em consequência deste, estão abrangidas pela imunidade material, que alcança, também, o campo da responsabilidade civil. (...)."
(RE 226.643/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - grifei)

"- A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, 'caput') exclui a responsabilidade civil do membro do Poder Legislativo, por danos eventualmente resultantes de manifestações, orais ou escritas, desde que motivadas pelo desempenho do mandato (prática 'in officio') ou externadas em razão deste (prática 'propter officium'), qualquer que seja o âmbito espacial ('locus') em que se haja exercido a liberdade de opinião, ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa."
(AI 473.092/AC, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impõe-se registrar, por necessário, na linha dos precedentes referidos, que o exercício do mandato atua como verdadeiro *suposto constitucional*, apto a legitimar a invocação dessa especial prerrogativa jurídica, destinada a proteger, por suas "*opiniões, palavras e votos*", o membro do Poder Legislativo, independentemente do "*locus*" em que proferidas as expressões eventualmente contumeliosas, ainda que no contexto de uma entrevista jornalística.

Isso porque a inviolabilidade emergente da cláusula inscrita no art. 53, "*caput*", da Constituição da República, na redação dada pela EC nº 35/2001, não sofre condicionamentos normativos que a subordinem a critérios de espacialidade. É irrelevante, por isso mesmo, para efeito de legítima invocação da imunidade parlamentar material, que o ato por ela amparado tenha ocorrido, ou não, na sede ou em instalações ou perante órgãos da Câmara Legislativa.

Cabe assinalar que a teleologia inerente à cláusula de inviolabilidade prevista no art. 53, "*caput*", da Constituição da República revela a preocupação do constituinte de dispensar efetiva proteção ao parlamentar, em ordem a permitir-lhe, no desempenho das múltiplas funções que compõem o ofício legislativo (funções de legislar, de representar e de fiscalizar), o amplo exercício da liberdade de expressão, qualquer que seja o âmbito espacial em que concretamente se manifeste (RTJ 133/90), ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa (RTJ 131/1039 - RTJ 135/509-510 - RT 648/318), desde que as declarações emanadas do membro do Poder Legislativo - quando pronunciadas fora do Parlamento (RTJ 194/56, Rel. p/ o acórdão Min. CARLOS BRITTO, Pleno) - guardem conexão com o desempenho do mandato (prática "in officio") ou tenham sido proferidas em razão dele (prática "propter officium"), conforme esta Suprema Corte tem assinalado em diversas decisões (RTJ 155/396-397, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, v.g.).

É por essa razão que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem destacado o caráter essencial do exercício do mandato parlamentar, para efeito de legitimar-se a invocação da prerrogativa institucional assegurada em favor dos membros do Poder Legislativo, sempre enfatizando, nas várias decisões proferidas - quer antes, quer depois da promulgação da EC nº 35/2001 - que a proteção resultante da garantia da imunidade em sentido material alcança o parlamentar nas hipóteses em que as palavras e opiniões tenham sido por ele expendidas no exercício do mandato ou em razão deste (RTJ 191/448, Rel. Min. NELSON JOBIM, Pleno).

Essa diretriz jurisprudencial mostra-se fiel à "*mens constitutionis*", que reconhece, a propósito do tema, que o instituto da imunidade parlamentar em sentido material existe para viabilizar o exercício independente do mandato representativo, revelando-se, por isso mesmo, garantia inerente ao parlamentar que se encontre no pleno desempenho da atividade legislativa, como sucedia com o ora agravado (PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969", tomo III/10 e 43, 2ª ed., 1970, RT; JOÃO BARBALHO, "Constituição Federal Brasileira", p. 64, edição fac-similar, 1992, Senado Federal; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 2/625, 1990, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. V/2624-2625, item n. 204, 1991, Forense Universitária; PEDRO ALEIXO, "Imunidades Parlamentares", p. 59/65, 1961, Belo Horizonte; CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 4, tomo I/187, 1995, Saraiva; RENÉ ARIEL DOTTI, "Curso de Direito Penal - Parte Geral", p. 398, item n. 25, 2001, Forense, v.g.).

Impende referir, no ponto, o correto magistério de MICHEL TEMER ("Elementos de Direito Constitucional", p. 131, item n. 5, 22ª ed./2ª tir., 2008, Malheiros):

"A inviolabilidade diz respeito à emissão de opiniões, palavras e votos.

Opiniões e palavras que, ditas por qualquer pessoa, podem caracterizar atitude delituosa, mas que assim não se configuram quando pronunciadas por parlamentar. Sempre, porém, quando tal pronunciamento se der no exercício do mandato. Quer dizer: o parlamentar, diante do Direito, pode agir como cidadão comum ou como titular de mandato. Agindo na primeira qualidade não é coberto pela inviolabilidade. A inviolabilidade está ligada à idéia de exercício de mandato. Opiniões, palavras e votos proferidos sem nenhuma relação com o desempenho do mandato representativo não são alcançados pela inviolabilidade." (grifei)

Essa mesma orientação - que se reflete na autorizada lição de DAMÁSIO E. DE JESUS ("Direito Penal - Parte Geral", vol. 1/684, item n. 8, 24ª ed., 2001, Saraiva), de FERNANDO CAPEZ ("Curso de Processo Penal", p. 53/54, item n. 6.2, 7ª ed., 2001, Saraiva), de ÁLVARO MAYRINK DA COSTA ("Direito Penal - Parte Geral", vol. I, tomo I/488, item n. 12, 6ª ed., 1998, Forense), de UADI LAMMÊGO BULOS ("Constituição Federal Anotada", p. 705/707, 4ª ed., 2002, Saraiva), de ALEXANDRE DE MORAES ("Constituição do Brasil Interpretada", p. 1.016/1.017, item n. 53.2, 2002, Atlas), de LUIZ

ALBERTO DAVID ARAUJO/VIDAL SERRANO NUNES JUNIOR ("Curso de Direito Constitucional", p. 297, item n. 3, 6ª ed., 2002, Saraiva) e de HELENO CLÁUDIO FRAGOSO ("Lições de Direito Penal - Parte Geral", p. 130, item n. 113, 12ª ed., 1990, Forense, v.g.) - foi exposta, em lapidar abordagem do tema, pelo saudoso e eminente RAUL MACHADO HORTA ("Estudos de Direito Constitucional", p. 597/598, item n. 3, 1995, Del Rey), que assim analisou a matéria em questão, examinando-a sob a perspectiva da responsabilidade civil:

"(...) **A inviolabilidade abrange os discursos pronunciados**, em sessões ou nas Comissões, **os relatórios lidos ou publicados, e assim os votos** proferidos pelos Deputados ou Senadores. **Protege** o congressista ou parlamentar pelos atos praticados na Comissão Parlamentar de Inquérito. **Na tribuna**, um deputado acusa funcionário de concussão; fornecedor do Estado, de furto; afirma que determinada pessoa é agente de potência estrangeira. **Profere**, afinal, **palavras** que, **pronunciadas** por outros, **exporiam** o seu autor à ação penal ou à **responsabilidade civil**. Mas, **no caso** do membro do Poder Legislativo, **ele está protegido** por ampla irresponsabilidade, que envolve os discursos, as palavras, os votos e as opiniões, manifestadas no exercício do mandato. **A inviolabilidade obsta a propositura de ação civil ou penal contra o parlamentar, por motivo** de opiniões ou votos proferidos no exercício de suas funções. (...). É absoluta, permanente, de ordem pública. **A inviolabilidade é total**. As palavras e opiniões sustentadas **no exercício** do mandato **ficam excluídas** de ação repressiva ou condenatória, **mesmo** depois de extinto o mandato. É a 'insindicabilidade' das opiniões e dos votos, no exercício do mandato, **que imuniza** o parlamentar **em face de qualquer responsabilidade**: penal, civil, ou administrativa, e que perdura após o término do próprio mandato.

(...) O Deputado, **na tribuna**, pode injuriar; caluniar; atingir levemente pessoas estranhas ao Poder Legislativo, que não poderão contestá-lo de imediato; incitar militares à desobediência. **Só estará sujeito**, para correção **dos excessos** ou dos abusos, **ao poder disciplinar** previsto nos Regimentos Internos. (...). É necessário fixar, todavia, que a inviolabilidade (...) **está vinculada ao exercício** do mandato ou das funções legislativas. (...). A cláusula **que subordina** a inviolabilidade **ao exercício do mandato** impõe acatamento ao caráter teleológico da imunidade." (grifei)

Cumpre enfatizar, a respeito desse específico aspecto do tema, que alguns eminentes autores, mesmo antes do advento da EC 35/2001, já proclamavam que a garantia da imunidade parlamentar em sentido material estendia-se, no domínio de sua específica proteção constitucional, ao plano da responsabilidade civil (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/45, 1992, Saraiva; PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1946", vol. II/243, 2ª ed., 1953, Max Limonad; CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. II/49, item n. 297, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos; PAULO M. DE LACERDA, "Princípios de Direito Constitucional Brasileiro", vol. II/173, item n. 387, Erbas de Almeida e Cia; MARCELLO CAETANO, "Direito Constitucional", vol. II/183, item n. 71, 1978, Forense).

Esse entendimento reflete-se, hoje, em autorizado magistério doutrinário (UADI LAMMÊGO BULOS, "Constituição Federal Anotada", p. 757, item n. 3, 5ª ed., 2003, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 534, item n. 15, 24ª ed., 2005, Malheiros; ALEXANDRE DE MORAES, "Constituição do Brasil Interpretada", p. 1.020/1.021, item n. 53.2, 2ª ed., 2003, Atlas; RUI STOCO, "Tratado de Responsabilidade Civil", p. 886/887, item n. 40.00, 6ª ed., 2004, RT, v.g.).

Cabe assinalar, ainda, notadamente em face do contexto ora em exame, que a garantia constitucional da imunidade parlamentar material também estende o seu manto protetor (1) às entrevistas jornalísticas, (2) à transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas (RTJ 172/400-401, Rel. Min. ILMAR GALVÃO) e (3) às declarações feitas aos meios de comunicação social (RTJ 187/985, Rel. Min. NELSON JOBIM), eis que - tal como bem realçado por ALBERTO ZACHARIAS TORON ("Inviolabilidade Penal dos Vereadores", p. 247, 2004, Saraiva) - esta Suprema Corte tem reafirmado "(...) a importância do debate, pela mídia, das questões políticas protagonizadas pelos mandatários", além de haver enfatizado "a idéia de que as declarações à imprensa constituem o prolongamento natural do exercício das funções parlamentares, desde que se relacionem com estas" (grifei).

Impõe-se fazer, neste ponto, uma última observação: se o membro do Poder Legislativo, não obstante amparado pela imunidade parlamentar material, incidir em abuso de tal prerrogativa, expor-se-á à jurisdição censória da própria Casa legislativa a que pertence, tal como assinala a doutrina

(RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 597, item n. 3, 1995, Del Rey; CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. II/49, item n. 297, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos, v.g.) e acentua, com particular ênfase, a jurisprudência constitucional firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (RTJ 194/56, Rel. p/ o acórdão Min. CARLOS BRITTO - RE 140.867/MS, Rel. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA).

O exame dos elementos produzidos na causa em que interposto o recurso extraordinário põe em evidência, quanto ao ora agravado, o fato incontroverso de que as declarações alegadamente contumeliosas - publicadas no boletim diário da sessão plenária da Câmara Legislativa e, por meio de entrevistas jornalísticas, na imprensa local - guardam conexão com o desempenho do mandato parlamentar, especialmente se se tiver presente que uma das funções inerentes ao ofício legislativo é a de fiscalizar os atos do Poder Executivo.

Delineado esse contexto fático, reconheço que as declarações e as entrevistas jornalísticas concedidas pelo ora agravado acham-se amparadas pela cláusula constitucional da imunidade parlamentar em sentido material, apta a exonerá-lo de qualquer responsabilidade civil pelos danos eventualmente resultantes de tais declarações, eis que inafastável, na espécie, a constatação de que tais atos resultaram de contexto claramente vinculado ao exercício do ofício legislativo.

Concluindo: a análise dos elementos constantes destes autos permite-me reconhecer que o comportamento do ora agravado - que era, então, à época dos fatos, Deputado Distrital - subsume-se, inteiramente, ao âmbito de incidência da proteção constitucional fundada na garantia da imunidade parlamentar material, em ordem a excluir, na espécie, a responsabilidade civil do parlamentar em questão.

Sendo assim, pelas razões expostas, nego provimento ao presente agravo de instrumento.

Publique-se.

Brasília, 08 de outubro de 2009.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator