

**PETIÇÃO 4.199-2 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
REQUERENTE(S) : CARLOS ALBERTO CARVALHO  
ADVOGADO(A/S) : LUCIANA REGINA DOS REIS  
REQUERIDO(A/S) : DEMÓSTENES TORRES

**EMENTA: INTERPELAÇÃO JUDICIAL.** PEDIDO DE EXPLICAÇÕES FEITO A SENADOR DA REPÚBLICA. **LEI DE IMPRENSA** (ART. 25) **E CÓDIGO PENAL** (ART. 144 **OFENSAS PROFERIDAS NO ÂMBITO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO.** **AUSÊNCIA** DE DUBIEDADE, EQUIVOCIDADE OU AMBIGÜIDADE. **INEXISTÊNCIA** DE DÚVIDA OBJETIVA **EM TORNO** DO CONTEÚDO MORALMENTE OFENSIVO DAS AFIRMAÇÕES. **INVIABILIDADE JURÍDICA** DO AJUIZAMENTO DA INTERPELAÇÃO JUDICIAL **POR FALTA** DE INTERESSE PROCESSUAL. **IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL.** **A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO PARLAMENTAR.** **AMPLITUDE** DA GARANTIA INSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL. **IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO - PENAL E CIVIL - DE MEMBRO DO CONGRESSO NACIONAL,** "POR **QUAISQUER DE SUAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS**" (**CF**, ART. 53, "CAPUT"), **NOTADAMENTE** QUANDO PROFERIDOS **NO ÂMBITO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO.** **CONSEQÜENTE INADMISSIBILIDADE,** EM TAL CONTEXTO, **DE INTERPELAÇÃO JUDICIAL** DE SENADOR DA REPÚBLICA **OU** DE DEPUTADO FEDERAL. **DOCTRINA. PRECEDENTES.** PEDIDO DE EXPLICAÇÕES **A QUE SE NEGA** SEGUIMENTO.

**DECISÃO:** Trata-se de "interpelação judicial" deduzida contra Senador da República. Pretende-se que este ofereça explicações necessárias ao esclarecimento de afirmações que foram feitas no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do "Apagão Aéreo").

Impõe-se verificar, preliminarmente, se assiste, ou não, competência a esta Suprema Corte para processar, originariamente, este pedido de explicações.

A notificação, como se sabe, considerada a natureza cautelar de que se reveste, deve processar-se perante o mesmo órgão judiciário que é competente para julgar a ação penal principal eventualmente ajuizável contra o suposto ofensor.

Essa é a razão pela qual, tratando-se de Senador da República, como o ora notificando, competete, ao próprio Supremo Tribunal Federal, processar, originariamente, o pedido de explicações, tal como formulado na espécie:

**"COMPETÊNCIA PENAL ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O PEDIDO DE EXPLICAÇÕES.**

- A competência penal originária do Supremo Tribunal Federal, para processar pedido de explicações em juízo, deduzido com fundamento na Lei de Imprensa (art. 25) ou com apoio no Código Penal (art. 144), somente se concretizará quando o interpelado dispuser, 'ratione muneris', da prerrogativa de foro, perante a Suprema Corte, nas infrações penais comuns (CF, art. 102, I, 'b' e 'c')."  
(RTJ 170/60-61, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Cumprе ter presente, de outro lado, que o pedido de explicações reveste-se de função instrumental, cuja destinação jurídica vincula-se, unicamente, ao esclarecimento de situações impregnadas de dubiedade, equivocidade ou ambigüidade (CP, art. 144; Lei nº 5.250/67, art. 25), em ordem a viabilizar, tais sejam os esclarecimentos prestados, a instauração de processo penal de conhecimento tendente à obtenção de um provimento condenatório, consoante o reconhece a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"- O pedido de explicações constitui típica providência de ordem cautelar, destinada a aparelhar ação penal principal, tendente a sentença penal condenatória. O interessado, ao formulá-lo, invoca, em juízo, tutela cautelar penal, visando a que se esclareçam situações revestidas de equivocidade, ambigüidade ou dubiedade, a fim de que se viabilize o exercício futuro de ação penal condenatória.

A notificação prevista no Código Penal (art. 144) e na Lei de Imprensa (art. 25) traduz mera faculdade processual,

*sujeita à discricção do ofendido. E só se justifica na hipótese de ofensas equívocas."*

(RTJ 142/816, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Também JULIO FABBRINI MIRABETE, em **preciso** magistério sobre o tema ("**Código Penal Interpretado**", p. 1.138, 5ª ed., 2005, Atlas), **revela** igual entendimento sobre os pressupostos legitimadores da utilização do pedido de explicações em juízo:

*"O pedido de explicações previsto no art. 144 é uma medida preparatória e facultativa para o oferecimento da queixa, quando, em virtude dos termos empregados ou do sentido das frases, não se mostra evidente a intenção de caluniar, difamar ou injuriar, causando dúvida quanto ao significado da manifestação do autor, ou mesmo para verificar a que pessoa foram dirigidas as ofensas.*

*Cabe, assim, nas ofensas equívocas e não nas hipóteses em que, à simples leitura, nada há de ofensivo à honra alheia ou, ao contrário, quando são evidentes as imputações caluniosas, difamatórias ou injuriosas." (grifei)*

Essa mesma orientação - que sustenta a inviabilidade do pedido de explicações, quando não houver situação de dubiedade ou equivocidade quanto ao conteúdo das imputações questionadas - é também observada por GUILHERME DE SOUZA NUCCI ("**Código Penal Comentado**", p. 626, 7ª ed., 2007, RT), ANÍBAL BRUNO ("**Crimes Contra a Pessoa**", p. 323/324, 3ª ed., Editora Rio), FERNANDO CAPEZ/STELA PRADO ("**Código Penal Comentado**", p. 281, item n. 1, 2007, Verbo Jurídico), ROGÉRIO GRECO ("**Curso de Direito Penal**", vol. II/564, 2005, Impetus) e CEZAR ROBERTO BITENCOURT ("**Código Penal Comentado**", p. 577, 4ª ed., 2007, Saraiva), cabendo referir, por valioso, o magistério de PAULO JOSÉ DA COSTA JUNIOR ("**Código Penal Comentado**", p. 442, 8ª ed., 2005, DPJ):

*"Se a ofensa for equívoca, por empregar termos ou expressões dúbias, cabe o pedido de explicações previsto pelo art. 144.*

*Por vezes, o agente emprega frases ambíguas propositadamente, quiçá 'para excitar a atenção dos outros e dar mais efeito ao seu significado injurioso'.*

*Trata-se de medida facultativa, que antecede o oferecimento da queixa. Só tem cabimento o pedido nos casos de ofensas equívocas." (grifei)*

Impende acentuar que esse entendimento reflete-se, por igual, na jurisprudência desta Suprema Corte e na dos Tribunais em geral (RT 488/316 - RT 519/402 - RT 534/377 - JTACrSP 86/227 - JTACrSP 97/287 - JTARGS 84/65, v.g.):

"O pedido de explicações em juízo acha-se instrumentalmente vinculado à necessidade de esclarecer situações, frases ou expressões, escritas ou verbais, caracterizadas por sua dubiedade, equivocidade ou ambigüidade. Ausentes esses pressupostos, a interpelação judicial, porque desnecessária, revela-se processualmente inadmissível.

A interpelação judicial, por destinar-se, exclusivamente, ao esclarecimento de situações dúbias ou equívocas, não se presta, quando ausente qualquer ambigüidade no discurso contumelioso, à obtenção de provas penais pertinentes à definição da autoria do fato delituoso.

O pedido de explicações em juízo não se justifica quando o interpelante não tem dúvida alguma sobre o caráter moralmente ofensivo das imputações que lhe foram dirigidas pelo suposto ofensor."

(RT 709/401, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

"(...) as explicações a que alude o artigo 25 da Lei nº 5.250/67 - daí exigir-se manifestação do Poder Judiciário -, visam a permitir se apure, objetivamente, se a inferência da calúnia, difamação ou injúria resultante de referência, alusão ou frase do notificado resulta, ou não, de imprecisão de linguagem. Visam, apenas, a isso, e não a ensejar a verificação da existência de crime, em seus elementos objetivos ou subjetivos, o que será objeto da ação penal própria, se promovida. O que se procura saber, por meio da explicação, é o que realmente quis dizer o autor da referência, da alusão ou da frase. Em outras palavras, as explicações do notificado se destinam a esclarecer se a inferência do notificante corresponde ao que aquele pretendeu exteriorizar. (...)."

(RTJ 79/718, 725, Rel. Min. MOREIRA ALVES - grifei)

"CRIME DE IMPRENSA - Pedido de explicações - Indeferimento - Alusão considerada ofensiva pelo requerente que não se reveste de forma dubitativa - Rejeição 'in limine' - Decisão mantida - Inteligência do art. 144 do CP de 1940."

(RT 607/334, Rel. Juiz RENATO MASCARENHAS - grifei)

Vê-se, portanto, que, onde não houver dúvida objetiva em torno do conteúdo moralmente ofensivo das afirmações questionadas ou, então, onde inexistir qualquer incerteza a propósito dos destinatários de tais declarações, aí não terá pertinência nem cabimento a interpelação judicial, pois ausentes, em tais hipóteses, os pressupostos necessários à sua utilização.

E é, precisamente, o que ocorre na espécie, pois a leitura das alegações contidas a fls. 06 deste processo não permite qualquer dúvida em torno do destinatário das afirmações alegadamente ofensivas.

Note-se que foi imputada, expressa e nominalmente, ao ora interpelante, a prática dos delitos de corrupção ativa e de formação de quadrilha (fls. 06), a tornar evidente a incorrência, na espécie, de "ambigüidade e dubiedade" (fls. 03).

Em suma: o magistério da doutrina e a jurisprudência dos Tribunais orientam-se, como precedentemente enfatizado, no sentido de que não cabe o pedido de explicações, por ausência de interesse processual, se não se registrar, quanto às declarações questionadas, a situação de necessária dubiedade, ambigüidade ou indeterminação subjetiva.

De qualquer maneira, no entanto, e ainda que presentes os requisitos viabilizadores da interpelação judicial (CP, art. 144), mesmo assim tal providência de índole cautelar não se revelaria cabível na espécie, eis que o interpelando, por ostentar a condição de Senador da República, dispõe da prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, "caput").

Como se sabe, a cláusula inscrita no art. 53, "caput", da Constituição da República, na redação dada pela EC nº 35/2001, exclui, na hipótese nela referida, a própria natureza delituosa do fato, que, de outro modo, tratando-se do cidadão comum, qualificar-se-ia como crime contra a honra, consoante acentua o magistério da doutrina (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 532, item n. 15, 20ª ed., 2002, Malheiros; CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 4, tomo I/187, 1995, Saraiva; LUIZ FLÁVIO GOMES, "Imunidades Parlamentares: Nova Disciplina Jurídica da Inviolabilidade Penal, das Imunidades e das Prerrogativas Parlamentares (EC 35/01)", "in" "Juizados Criminais Federais, Seus

Reflexos nos Juizados Estaduais e Outros Estudos", p. 94/97, item n. 4.9, 2002, RT; UADI LAMMÊGO BULOS, "Constituição Federal Anotada", p. 705/707, 4ª ed., 2002, Saraiva, v.g.).

Se é certo, portanto, que a garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material representa importante prerrogativa de ordem institucional, não é menos exato que a Carta da República somente legitima a sua invocação, quando o membro do Congresso Nacional, no exercício do mandato - ou em razão deste - proferir palavras ou expender opiniões que possam assumir qualificação jurídico-penal no plano dos denominados "delitos de opinião".

Impõe-se registrar, desse modo, presente esse contexto, 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 Congresso Nacional, independentemente do "locus" em que proferidas as expressões contumeliosas (RT 648/318 - RTJ 131/1039 - RTJ 133/90 - RTJ 135/509-510, v.g.), notadamente quando forem elas pronunciadas no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito, circunstância esta que põe o congressista (como o Senador ora requerido) sob a imediata proteção da garantia da imunidade parlamentar, considerada a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em exame (RTJ 104/441 - RTJ 112/481 - RTJ 129/970 - RTJ 135/509 - RTJ 141/406 - RTJ 166/844 - RTJ 167/180 - RTJ 169/969 - RTJ 191/448):

"QUEIXA-CRIME - DEPUTADO FEDERAL - IMPUTAÇÃO DE DELITO CONTRA A HONRA - EXPRESSÕES OFENSIVAS CONSTANTES DE DEPOIMENTO DO CONGRESSISTA PERANTE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - INVIOLABILIDADE - IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL (CF, ART. 53, 'CAPUT') - QUEIXA-CRIME LIMINARMENTE REJEITADA.

- 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."**

(RTJ 155/396-397, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**"IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL (INVIOABILIDADE). SUPERVENIÊNCIA DA EC 35/2001. ÂMBITO DE INCIDÊNCIA. NECESSIDADE DE QUE OS 'DELITOS DE OPINIÃO' TENHAM SIDO COMETIDOS NO EXERCÍCIO DO MANDATO LEGISLATIVO OU EM RAZÃO DELE. INDISPENSABILIDADE DA EXISTÊNCIA DESSE NEXO DE IMPLICAÇÃO RECÍPROCA. CONEXÃO OCORRENTE NA ESPÉCIE. PEDIDO DE ARQUIVAMENTO DEFERIDO.**

- **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 -, desde 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'), não obstante a superveniente promulgação da EC 35/2001, que não ampliou, em sede penal, a abrangência tutelar da cláusula de 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 nenhuma relação tenham com o exercício do mandato legislativo.**

- **É que a cláusula constitucional da inviolabilidade (CF, art. 53, 'caput'), para legitimamente proteger o parlamentar, supõe que exista o necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício congressional, de outro. Doutrina. Precedentes."**

(Inq 617/RR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, "in" Informativo/STF n° 275, de 2002)

Esse entendimento 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 congressista que se encontre no pleno desempenho da atividade legislativa, como sucede com o Senador da República que figura como requerido nesta sede processual (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 JUNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. V/2624-2625, item n. 204, 1991, Forense Universitária; MICHEL TEMER, "Elementos de Direito Constitucional", p. 129/130, item n. 5, 18ª ed., 2002, Malheiros; 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.).

Cumpre assinalar, de outro lado, que a garantia constitucional da imunidade parlamentar material, considerada a função tutelar que lhe é inerente, estende-se, por identidade de razões, ao plano da responsabilidade civil, para, nesse outro domínio, também proteger, com o manto da inviolabilidade, o membro do Congresso Nacional "por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos" (CF, art. 53, "caput"), tal como tive o ensejo de decidir, nesta Suprema Corte, em julgamento que está assim ementado:

"IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL (INVIOLABILIDADE). DISCURSO PROFERIDO POR DEPUTADO DA TRIBUNA DA CASA LEGISLATIVA. ENTREVISTA JORNALÍSTICA DE CONTEÚDO IDÊNTICO AO DO DISCURSO PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DO MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO. PRESSUPOSTOS DE INCIDÊNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRÁTICA 'IN OFFICIO' E PRÁTICA 'PROPTER OFFICIUM'. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

- 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.

- **A EC 35/2001**, ao dar nova fórmula redacional ao art. 53, 'caput', da Constituição da República, **consagrou** 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, **salvo** se as declarações contumeliosas houverem sido proferidas **no recinto** da Casa legislativa, **notadamente** da tribuna parlamentar, **hipótese** em que será **absoluta** a inviolabilidade constitucional. **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: RE 140.867/MS**, Rel. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA (Pleno) - **Inq 1.958/AC**, Rel. p/ o acórdão Min. CARLOS BRITTO (Pleno)." (**AI 473.092/AC**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, "in" **Informativo/STF** nº 379, de 2005)

**Impende observar**, por oportuno, **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.

Cabe lembrar, neste ponto, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar o RE 210.917/RJ, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE (RTJ 177/1375-1376), 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 (tanto quanto a da responsabilidade penal) 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)

Essa mesma orientação - que encontra apoio 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)

Cumpr ênfatisar, a respeito desse 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, também 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; MARCELO CAETANO, "Direito Constitucional", vol. II/183, item n. 71, 1978, Forense).

Esse entendimento reflete-se, hoje, notadamente a partir da promulgação da EC 35/2001, 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.).

Vê-se, portanto, que, por não se revelar cabível a instauração de processo de natureza penal ou de caráter civil (indenização por danos materiais e/ou morais) contra os congressistas (como o Senador da República ora requerido), "*por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos*" - porque amparados pela garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material -, torna-se juridicamente inviável a própria formulação, contra eles, do pedido de explicações.

É que - não custa rememorar - o pedido de explicações qualifica-se como verdadeira ação de natureza cautelar destinada a viabilizar o exercício ulterior de ação principal (tanto a ação penal quanto a ação de indenização civil), cumprindo, desse modo, a interpelação judicial, uma típica função instrumental inerente às providências processuais revestidas de cautelaridade.

Não se desconhece que, entre o pedido de explicações em juízo, de um lado, e a causa principal, de outro, há uma evidente relação de acessoriedade, pois a medida a que aludem o art. 25 da Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/67) e o art. 144 do Código Penal reveste-se, como precedentemente salientado, de um nítido caráter de instrumentalidade.

Tal observação se impõe, porque a incidência da imunidade parlamentar material - por tornar inviável o ajuizamento da ação penal de conhecimento e da ação de indenização civil, ambas de índole principal - afeta a possibilidade jurídica de formulação e, até mesmo, de processamento do próprio pedido de explicações, em face da natureza meramente acessória de que se reveste tal providência de ordem cautelar.

Em uma palavra: onde não couber a responsabilização penal e civil do congressista, por delitos contra a honra, porque amparado pela garantia constitucional da imunidade parlamentar material, ai também não se viabilizará a utilização, contra ele, da medida cautelar da interpelação judicial, porque juridicamente destituída de conseqüências tanto no âmbito criminal quanto na esfera civil.

Esse entendimento - que acentua o caráter de instrumentalidade, de acessoriedade e de conseqüente dependência da interpelação judicial - encontra apoio em expressivo magistério doutrinário (DAMÁSIO E. DE JESUS, "Direito Penal: Parte Especial", vol. 2/235, item n. 4, 26ª ed., 2004, Saraiva; JULIO FABBRINI MIRABETE, "Código Penal Interpretado", p. 1.139, item n. 144.1, 5ª ed., atualizada por Renato N. Fabbrini, 2005, Atlas; FERNANDO CAPEZ, "Curso de Direito Penal: Parte Especial", vol. 2/268, item n. 4, "d", 2ª ed., 2003, Saraiva; FREDERICO ABRAHÃO DE OLIVEIRA, "Crimes contra a Honra", p. 100, item n. 2.4.2, 2ª ed., 1996, Sagra-Luzzatto), valendo referir, no ponto, ante a extrema pertinência de suas observações, a lição de CELSO DELMANTO, ROBERTO DELMANTO, ROBERTO DELMANTO JÚNIOR e FÁBIO M. DE ALMEIDA DELMANTO ("Código Penal Comentado", p. 287, 5ª ed., 2000, Renovar):

*"Entendemos que o pedido de explicações pressupõe a viabilidade de uma futura ação penal. Por isso, não se pode admitir a interpelação se, por exemplo, a eventual ofensa está acobertada pela exclusão do crime (CP, art. 142) ou a punibilidade já se acha extinta (CP, art. 107)." (grifei)*

Também a jurisprudência dos Tribunais reflete essa mesma orientação (RT 546/364-365 - RT 613/341 - RT 717/411 - IJ 61/MG, Rel. Min. FELIX FISCHER - IJ 66/PB, Rel. Min. JORGE SCARTEZZINI, v.g.).

Essa diretriz, por sua vez, tem sido igualmente observada em sucessivos julgamentos proferidos no âmbito desta Suprema Corte (Pet 3.205/DF, Rel. Min. EROS GRAU - Pet 3.585/DF, Rel. Min. RICARDO

Pet 4.199 / DF

LEWANDOWSKI - Pet 3.588/DF, Rel. Min. NELSON JOBIM - Pet 3.686/DF,  
Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Não há, pois, em face das razões expostas, como dar  
trânsito à presente interpelação judicial, motivo pelo qual, por  
entendê-la incabível, nego-lhe seguimento nesta Suprema Corte.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 13 de dezembro de 2007.

Ministro CELSO DE MELLO  
Relator