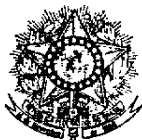


01616010
03600000
05101000
00000160



86

01.02.91

Supremo Tribunal Federal
SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 19.04.91
EMENTÁRIO Nº 1616 - 1

TRIBUNAL PLENO

I N Q U É R I T O Nº 510-0/143 - DISTRITO FEDERAL.

REPRESENTANTE : MAX FREITAS MAURO

INDICIADO : SENADOR GERSON CAMATA

E M E N T A: INQUÉRITO - CRIME CONTRA A HONRA - SENADOR DA REPÚBLICA - IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO - ASPECTOS DO INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR - INVIOABILIDADE E IMPROCESSABILIDADE - FREEDOM FROM ARREST - DISCURSO PARLAMENTAR - IRRELEVÂNCIA DO LOCAL EM QUE PROFERIDO - INCIDÊNCIA DA TUTELA CONSTITUCIONAL - PEDIDO DE ARQUIVAMENTO DO CHEFE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - IRRECUSABILIDADE - MONOPÓLIO CONSTITUCIONAL DA AÇÃO PENAL PÚBLICA - INQUÉRITO ARQUIVADO.

- 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.

- 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



Supremo Tribunal Federal

Inq nº 510-0/142 - DF

87

-02-

prisão provisória ou cautelar numa única e singular hipótese: situação de flagrância em crime inafiançável.

- 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. Precedente: RTJ 70/607.

- 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*.

- O monopólio da ação penal pública, incondicionada ou condicionada, pertence ao Ministério Público. Trata-se de função institucional que lhe foi deferida, com exclusividade, pela Constituição Federal de 1988. É incontrastável o poder jurídico-processual do Chefe do Ministério Público que requer, na condição de *dominus litis*, o arquivamento judicial de qualquer inquérito ou peça de informação. Inexistindo, a critério do Procurador-Geral, elementos que justifiquem o oferecimento de denúncia, não pode o Tribunal, ante a declarada ausência de formação da *opinio delicti*, contrariar o pedido de arquivamento deduzido pelo Chefe do Ministério Público. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

A C Ó R D ã O

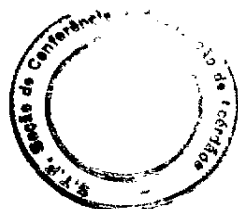
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em determinar o arquivamento do Inquérito.

Brasília, 1º de fevereiro de 1991.

NÉRI DA SILVEIRA - PRESIDENTE

CELSO DE MELLO - RELATOR

/csf.



Supremo Tribunal Federal

17.12.90

TRIBUNAL PLENO

88

I N Q U É R I T O N º 510-0/143 - D I S T R I T O F E D E R A L

RELATOR : O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO
REPRESENTANTE : MAX FREITAS MAURO
INDICIADO : SENADOR GERSON CAMATA

01616010
03600000
05102000
00000200

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Trata-se de Inquérito instaurado em decorrência de representação formulada pelo Governador do Estado do Espírito Santo, Max Freitas Mauro, contra Gerson Camata, Senador da República, pela suposta prática de delitos contra a honra, tipificados nos arts. 138 (calúnia), 139 (difamação) e 140 (injúria) do Código Penal, que teriam sido cometidos contra o Chefe do Poder Executivo daquele Estado, em discurso proferido pelo parlamentar no Senado Federal.

O Ministério Público Federal, em manifestação do ilustre Subprocurador-Geral, Dr. Mardem Costa Pinto - aprovada pelo Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, eminente Procurador-Geral da República, pronunciou-se nos seguintes termos:

"Cuida-se de inquérito instaurado a partir de representação do Governador do Estado do Espírito Santo, Dr. Max Freitas Mauro, imputando ao Senador Gerson Camata a prática dos crimes de calúnia, difamação e injúria.

2. Segundo o representante, o indiciado, no dia 29 de junho de 1990, em pronunciamento no Senado Federal, teria feito afirmações ofensivas de sua honra, pelo que deve ser enquadrado nas dis



posições específicas do Código Penal (arts. 138, 139 e 140).

3. Ocorre que não restam dúvidas de que as afirmações, tidas por ofensivas da honra do Governador do Espírito Santo foram feitas, segundo o próprio representante, em pronunciamento da tribuna do Senado Federal, no exercício do mandato parlamentar.

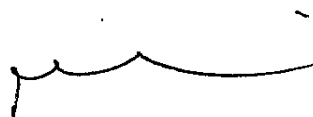
4. Segundo dispõe o art. 53 da Constituição Federal, os Deputados e Senadores são invioláveis, ou seja, têm o privilégio da imunidade material, em relação às suas opiniões, palavras e votos.

5. As imunidades parlamentares, outorgadas em face da independência do Poder Legislativo, como garantia para o bom desempenho da função, são assim privilégios constitucionalmente assegurados.

6. A imunidade material, tratada no *caput* do art. 53 da Constituição Federal, significa que o Deputado Federal ou Senador tem ampla liberdade de expressão, estando isento de enquadramento penal por suas opiniões, palavras e votos, quando no exercício da função parlamentar.

7. Em face do exposto, o Ministério Público Federal requer o arquivamento do presente inquérito, em face do reconhecimento da imunidade material na hipótese, inexistindo assim infração penal a ser apurada, na forma do que dispõe o art. 28 do Código de Processo Penal, em combinação com o que dispõe o art. 1º da Lei 8.038/90."

É o relatório.



/csf.

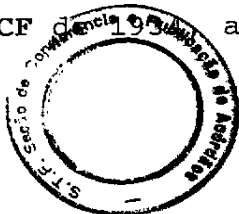


V O T O

01616010
03600000
05103000
01550370

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O exercício do mandato parlamentar recebeu 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 Antonio 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 assembléias legislativas; é o princípio de alto interesse público que anima a liberdade das discussões, é a independência da tribuna, o dogma constitucional, a soberania da nação no exercício do poder legislativo ...".

Essa tradição consolidou-se ao longo da evolução de nossa história constitucional republicana (CF de 1891, arts. 19/20; CF de 1934, arts. 31/32; CF de 1937, arts. 42/43; CF de



A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

1946, arts. 44/45; CF de 1967, art. 34; CF de 1969, art. 32; CF 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 membros 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 provisória ou cautelar do congressista numa única e singular hipótese: situação de flagrância em crime inafiançável. A *freedom from arrest* não afasta, no entanto, 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 definitivamente impostas ao parlamentar (RTJ, vol. 70/607).

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



[Handwritten signature]

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 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 da incidência da imunidade material os delitos contra a honra - contra a honra objetiva (calúnia e difamação) ou contra a honra subjetiva (injúria) -, restabeleceu-se, agora, em sua plenitude, essa prerrogativa da instituição parlamentar.

Isso, no entanto, 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 congressual. 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 causa-



lidade 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 n. 258, 3ª ed., 1929, Livraria do Globo), ferindo o 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 ..." (grifei)

Para João Barbalho ("Constituição Federal Brasileira - Comentários", p. 94, 2ª ed., 1924, Briguiet), a cláusula constitucional "no exercício do mandato" significa "no desempenho das funções de representante, e não só no recinto das sessões (...), fora



[Handwritten signature]

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 House, and in going to and returning from the same" (Art. I, Sec. 6, Par. I).

A prática de atos pelo congressista *ratione officii* - em função do seu mandato parlamentar -, ainda que territorialmente efetivada 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 ed., 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 emi-

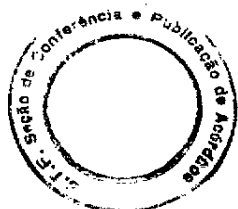


nente penalista, "cremos que a exigência deve ser mantida, a prerrogativa alcançando somente as manifestações escritas ou orais, as exposições em comissões, etc., desde que guardem relação com o exercício da função (fora ou dentro do recinto da Casa), não compreendendo as manifestações particulares (privadas), desligadas da atividade oficial de legislador". (grifei)

Esta Corte já se pronunciou nesse mesmo sentido, reconhecendo, a partir da vinculação existente "entre o discurso questionado e a atividade parlamentar do representado" a incidência da imunidade material (inviolabilidade), em caso de imputação moralmente ofensiva à honra de terceiro, "desferida, fora do recinto das sessões, por Deputado Federal" (Inquérito nº 396-4-DF, rel. Min. Octavio Gallotti, DJU, de 20.04.90, Pleno, votação unânime).

Qualquer que seja a exata qualificação jurídica 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.

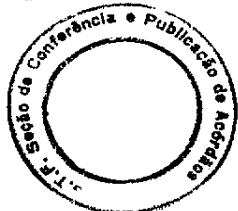
O fato imputado ao indiciado, Senador da República, contemporâneo ao desempenho do seu mandato congressional -



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name.

discurso, de conteúdo supostamente ofensivo, proferido da tribuna da Câmara Alta -, por traduzir, em tese, crime contra a honra, 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, revêlam-se inteiramente procedentes as duntas alegações da Procuradoria-Geral da República, que requereu o arquivamento deste Inquérito. Impõe-se registrar, neste ponto, que o monopólio da ação penal pública, incondicionada ou condicionada, pertence ao Ministério Público. Trata-se de função institucional que lhe foi deferida, com exclusividade, pela Constituição Federal de 1988. É inconstrastável o poder jurídico-processual do Chefe do Ministério Público que requer, na condição de dominus litis, o arquivamento judicial de qualquer inquérito ou peça de informação. Inexistindo, a critério do Procurador-Geral, elementos que justifiquem o oferecimento de denúncia, não pode o Tribunal, ante a declarada ausência de formação da opinio delicti, contrariar o pedido de arquivamento deduzido pelo Chefe do Ministério Público.

Essa tem sido, no tema, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Tratando-se de inquérito instaurado para apuração de crime perseguível mediante ação penal pública (mesmo que condicionada, como no caso, à representação do ofendido), "e havendo seu titular, o Procurador-Geral da República, requerido o arquivamento dos autos, por não encontrar motivos para a denúncia, não pode o Supremo Tribunal Federal indeferir-lhe, conforme reiterados precedentes" (Inq. nº 430-8-RS, rel. Min. Sydney Sanches, DJU de 09. .06.89; Inq. nº 420-1-SP, rel. Min. Sydney Sanches, DJU de 07.



Supremo Tribunal Federal

Inq nº 510-0/143 - DF

97

-10-

.04.89; Inq. nº 287-9-SP, rel. Min. Oscar Corrêa, DJU de 26.06.
.87; Inq. nº 311-5-AC, rel. Min. Oscar Corrêa, DJU de 18.09.87;
Inq. nº 398-1-DF, rel. Min. Sydney Sanches, DJU de 09.09.88; Re-
vista Trimestral de Jurisprudência, vol. 57/155 - 69/6 - 73/1 -
116/7).

Assim sendo, determino o arquivamento do presen-
te Inquérito, tal como requerido pelo Senhor Procurador-Geral da
República.

É o meu voto.



/csf.



SECRETARIA DO PLENÁRIO

EXTRATO DA ATA

Inq 510-0 - DF

Rel.: Min.: Celso de Mello. Repte.: Max Freitas Mauro
(Advs.: José Maria Ramos Gagno e outro). Indiciado: Gerson Camata -
Vit/Les: Max Freitas Mauro.

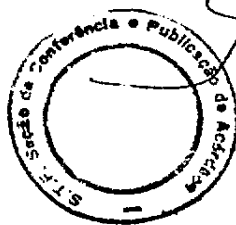
Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi
adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 19.12.90.

Decisão: Por unanimidade o Tribunal determinou o arquivamento do Inquérito. Plenário, 01.02.91.

01616010
03600000
05104000
00000470

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

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Paulo Brossard
Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira
Alvarenga.



Alberto Veronese Aguiar
ALBERTO VERONESE AGUIAR
Secretário