

09/03/94

TRIBUNAL PLENO

QUEIXA-CRIME Nº 681-5 SÃO PAULO (QUESTÃO DE ORDEM)

01741010
03610000
06811000
00000120

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
QUERELANTE: ALOYSIO CORREA DE AZEVEDO
QUERELADA : MARIA APARECIDA CAMPOS (CIDINHA CAMPOS)

E M E N T A: QUEIXA-CRIME - DEPUTADO FEDERAL -
IMPUTAÇÃO DE DELITO CONTRA A HONRA - EXPRESSÕES OFENSIVAS
CONSTANTES DE DEPOIMENTO DO CONGRESSISTA PERANTE COMISSÃO
PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - INVIOABILIDADE - 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.

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, resolvendo questão de ordem, em



[Handwritten signature]

Supremo Tribunal Federal

QC 681-5 SP

169

rejeitar liminarmente a queixa-crime.

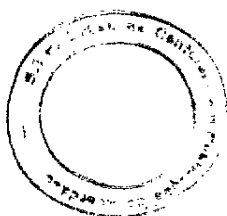
Brasília, 09 de março de 1994.

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR

/11pc.



09/03/94

TRIBUNAL PLENO

QUEIXA-CRIME N° 681-5 SÃO PAULO (QUESTÃO DE ORDEM)

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
QUERELANTE: ALOYSIO CORREA DE AZEVEDO
QUERELADA : MARIA APARECIDA CAMPOS (CIDINHA CAMPOS)


R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Trata-se de queixa-crime promovida por Aloysio Correa de Azevedo contra a Deputada Federal Maria Aparecida Campos ("Cidinha Campos"), por alegada ofensa aos artigos 138, 139, 140 e 141, III, do Código Penal.

01741010
03610000
06812000
00000260

O ora querelante, ao deduzir a pretensão punitiva, salientou que "A querelada incidiu nos artigos acima mencionados ao prestar depoimento, no dia 25 (vinte e cinco) de março p.p. na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar denúncias de corrupção, envolvendo suborno de autoridades, sobretudo do ex-Ministro Antonio Rogério Magri, em parcelamentos de débitos junto à Previdência Social (...)" (fls. 2).

As imputações moralmente ofensivas, que constituem objeto da descrição constante da peça acusatória, resumem-se ao depoimento que a ora querelada prestou a uma C.P.I. instituída pelo Senado da República. Os fatos alegadamente delituosos decorreriam da seguinte declaração prestada àquele órgão parlamentar (fls. 2), **verbis**:



Supremo Tribunal Federal

QC 681-5 SP

171

"Todo mundo sabe que existe uma pessoa que manda muito na Previdência Social e sequer é funcionário. Mas seria mentor de todo o roubo que acontece lá. Trata-se do Sr. Aloysio Azevedo. Segundo consta, manda em tudo lá dentro e não é sequer funcionário do INSS."

A materialidade dos fatos narrados na queixa-crime acha-se consubstanciada na própria transcrição que, fornecida pelo Senado Federal, atesta a realidade das expressões vulneradoras da honra do ora querelante.

O em. Procurador-Geral da República, pronunciando-se sobre a presente ação penal privada, propôs a rejeição liminar da queixa-crime, com fundamento na garantia constitucional da imunidade parlamentar material que confere inviolabilidade aos membros do Congresso Nacional por suas opiniões, palavras e votos (fls. 38/42).

Para esse efeito, submeto ao Plenário desta Suprema Corte, em questão de ordem, a apreciação do tema suscitado na manifestação da douta Procuradoria-Geral da República.

É o relatório.



/llpc.

Supremo Tribunal Federal

QC 681-5 SP

172

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) -
Trata-se de ação penal privada que foi ajuizada contra a
Deputada Federal Cidinha Campos porque esta, no dia 10/06/92,
teria ofendido a honra do ora querelante.

As imputações moralmente ofensivas foram
proferidas por essa congressista - **segundo destaca a própria
queixa-crime** - no âmbito do Poder Legislativo da União e
perante a "... Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)
destinada a apurar denúncias de corrupção envolvendo suborno de
autoridades, sobretudo do ex-Ministro Antonio Rogério Magri, em
parcelamentos de débitos junto à Previdência Social ..." (fls.
2).

O ora querelante valeu-se das transcrições
fornecidas pelo próprio Senado Federal para, por intermédio
delas, comprovar a materialidade dos fatos narrados na peça
acusatória.

A análise do conteúdo da queixa-crime evidencia
que a Deputada Federal Cidinha Campos proferiu as expressões
contumeliosas, alegadamente caracterizadoras dos crimes de
calúnia, difamação e injúria, no regular desempenho do seu
mandato legislativo, no âmbito do Congresso Nacional e perante
órgão de investigação parlamentar constituído pelo Senado da
República.



O em. Procurador-Geral da República, ao pronunciar-se nestes autos, invocou, em favor da ora querelada, a tutela constitucional representada pela imunidade parlamentar em sentido material e sustentou, em seu parecer, que o exame da admissibilidade da queixa-crime, tendo em vista essa prerrogativa institucional do congressista, deve preceder ao pedido de licença à Casa legislativa a que pertence a congressista em questão, salientando (fls. 40/42), verbis:

".....

Com efeito, se a peça acusatória não descreve fato penalmente punível, não se pode condicionar a manifestação judicial neste sentido à licença da Casa Legislativa, já que o pedido há de ter como pressuposto o mínimo de viabilidade processual da acusação formulada.

E, de acordo com os artigos 41 e 43 do Código de Processo Penal, se a denúncia ou queixa descreve fato que evidentemente não constitui crime ou se já estiver extinta a punibilidade, por qualquer causa, deve a peça vestibular acusatória ser liminarmente rejeitada.

No presente caso, é inquestionável que a querelada agiu sob o manto da inviolabilidade parlamentar, também denominada imunidade



material, havendo, ainda, de se considerar que suas palavras, tidas como ofensivas pelo querelante, estão insertas em depoimento prestado a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, no recinto do Senado Federal, do qual se extrai o seguinte, após a depoente-querelada ter apontado, genericamente, pessoas e fatos relacionados com improbidade administrativa, inclusive o querelante:

'Não tenho provas, nem tenho que tê-las; esta CPI tem que investigar' (fl. 9).

.....

'Se se fizer uma pesquisa dentro do INSS, vai se verificar que todo mundo sabe os nomes dos ladrões. Recebi essa relação de vários funcionários. Posso entregar outros nomes' (fl. 10).

Sendo a inviolabilidade parlamentar 'exclusão de cometimento de crime por parte de Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos' (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989, 5ª ed., p. 459), a rejeição liminar da queixa se impõe, como decisão antecedente à solicitação de licença à Câmara dos

Deputados para processar a querelada, já que esta só tem sentido se viável a peça acusatória.

Esse colendo Supremo Tribunal Federal assim já decidiu em erudito voto do Ministro-Relator (PAULO BROSSARD, na Queixa-Crime nº 472-RO, em 17 de maio de 1990 (RTJ 133/90-92), bem como em r. despacho do eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, datado de 10 de março de 1992, em que, após transcrever o voto acima aludido, do eminente Ministro PAULO BROSSARD, acrescentou:

'Estou em que o precedente é de aplicar-se à espécie.

O corpo do delito contra a honra que a queixa imputa ao querelado é discurso por ele proferido, no exercício do mandato de Senador, na própria Tribuna do Senado Federal; é patente, assim, que o fato está coberto pela inviolabilidade ou imunidade parlamentar do acusado. Conclusão que se extrai do teor mesmo da imputação e prescinde da solução de qualquer questão de fato.

Certo, ainda não se entenderam os penalistas quanto à natureza jurídica da inviolabilidade parlamentar. O Prof. Antônio Edwing Caccuri, da Universidade de Londrina, dá resenha precisa da divergência doutrinária (ob. cit., Rev. Inf. Leg.,

73/54):

'Controverte-se bastante sobre a natureza jurídica da imunidade material. Pontes de Miranda, Nelson Hungria e José Celso de Mello Filho entendem-na como um causa excludente de crime e, semelhantemente, Basileu Garcia, como causa que se opõe à formação do crime; Heleno Cláudio Fragoso considera-na causa pessoal de exclusão de pena; Aníbal Bruno, causa pessoal e funcional de isenção de pena; Vicente Sabino Júnior, causa de exclusão de criminalidade; Magalhães Noronha, causa de irresponsabilidade; José Frederico Marques, causa de incapacidade penal por razões políticas.'

Seja qual for, no entanto, a posição que se assumira na polêmica, da incidência da regra constitucional da imunidade resultará a inviolabilidade da ação penal, pouco importando se por ausência de criminalidade ou de punibilidade do fato ou ainda da responsabilidade do agente.

Assim, com base no art. 21, § 1º, RISTF, e no art. 38 Lei nº 8.038/90, de logo, rejeito a queixa e nego seguimento ao pedido de solicitação de licença para o processo' (RTJ 142/355-357).



No caso destes autos, a imunidade material é mais ainda patente, porque se trata de depoimento em Comissão Parlamentar de Inquérito, no âmbito do Senado Federal, onde a narração dos fatos e a necessidade de investigação sobre eles, salientada pela depoente-querelada, está a revelar a ausência de conduta delituosa.

Por todo o exposto, o Ministério Público Federal opina no sentido de que seja liminarmente rejeitada a queixa, com a conseqüente comunicação à Câmara dos Deputados, para efeito de arquivamento do pedido de licença."

Entendo assistir plena razão ao Ministério Público Federal, quando invoca, em favor da ora querelada, a cláusula constitucional pertinente à inviolabilidade do congressista por suas opiniões, palavras e votos.

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 a garantia da imunidade, 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 prisão provisória ou cautelar numa única e singular hipótese: situação de flagrância em crime **inafiançável**.

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 dessa atuação - **parlamentar ou extraparlamentar** -, desde que exercida **ratione muneris**.

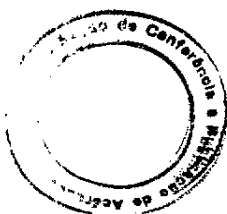
A Constituição vigente, ao dispor sobre a imunidade parlamentar **material**, prescreveu que "*os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos*" (art. 53, **caput**).

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 material, que o ato por ela objetivado **não** tenha ocorrido na sede ou em instalações ou perante órgãos do Congresso Nacional.

O exercício da atividade parlamentar não se exaure no âmbito espacial do Congresso Nacional, vale dizer, no recinto das Casas Legislativas que o compõem.

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,

A tutela constitucional representada pela imunidade parlamentar em sentido material incide, **com maior razão**, quando o membro do Congresso Nacional, atuando nessa condição e depondo perante órgão de investigação legislativa constituído pelo Senado da República, pronuncia, no relato dos



fatos objeto do inquérito parlamentar, as expressões tidas por moralmente ofensivas à honra de terceira pessoa.

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 DAMÁSIO EVANGELISTA DE JESUS, ou, ainda, causa de irresponsabilidade penal, como salienta 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 Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se sobre o alcance da imunidade parlamentar **material**, tem acentuado, na análise do tema, que essa prerrogativa constitucional 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** (Inq. 510-0-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, RTJ 135/509; Inq. 390-5-RO (Questão de Ordem), Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, RT 648/318; Inq. 396-4-DF (Questão de Ordem), Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Pleno, RTJ 131/1039), ou, **com maior razão**, quando exteriorizadas no âmbito do Congresso Nacional (RTJ 133/90, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

No caso presente - e tal como destacado pelo eminente Procurador-Geral da República -, as palavras proferidas pela ora querelada guardam **estrita** conexão com o



desempenho de sua função parlamentar, circunstância esta que, por ser juridicamente relevante, torna aplicável a esse pronunciamento efetuado perante Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pelo Senado Federal a norma de tutela constitucional inscrita no art. 53, **caput**, da Carta Política.

Sendo assim, **não há razão** para dar seqüência a este procedimento penal, eis que as supostas ofensas cometidas pela Deputada Federal Cidinha Campos derivaram do exercício do mandato parlamentar por ela titularizado. **Não sendo plausível o cabimento da ação penal**, nada justifica a pretendida instauração do processo penal condenatório.

A impossibilidade jurídico-constitucional da **persecutio criminis** contra a ora querelada leva-me, neste caso, a **rejeitar liminarmente** a presente queixa-crime, com a conseqüente comunicação desta decisão à Câmara dos Deputados.

É o meu voto.



/llpc.

EXTRATO DE ATA

INQUERITO N. 681-5 (Queixa-Crime) - questão de ordem
ORIGEM : SAO PAULO
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
QTE. : ALOYSIO CORREA DE AZEVEDO
ADV. : ADRIANA FERREIRA DE AZEVEDO
QDA. : MARIA APARECIDA CAMPOS (CIDINHA CAMPOS)

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem proposta pelo Relator, rejeitou liminarmente a queixa-crime. Votou o Presidente. Plenário, 09.3.94.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

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


LUIZ TOMIMATSU
Secretário