

Inviolabilidade dos parlamentares

GERALDO ATALIBA

Professor nas Faculdades de Direito da
Universidade de S. Paulo e Universi-
dade Católica de S. Paulo.

No que ao Congresso diz respeito, põe-se como essencial a busca da resposta à questão: por que a licença? Qual a razão pela qual processos criminais contra parlamentares dependem de licença de sua Câmara? (§ 1.º do art. 32 da Constituição).

— I —

A Casa legislativa — ao decidir pela concessão ou não — não procede a julgamento técnico judiciário, mas simplesmente decide se o ato questionado, praticado por um membro seu, é inerente à função (se dela decorre, ou por ela é implicado) ou é ato privado, desvinculado, desligado do *munus* parlamentar, não merecendo a cobertura do Poder Legislativo.

Ao decidir, a Câmara estará implicitamente definindo se aquele ato concreto foi praticado como uma extensão ou como uma implicação do exercício da função parlamentar, ou não.

Este juízo, esta apreciação, esta encampação a Constituição a deferiu, em caráter de exclusividade, ao Congresso Nacional. Só após feito este pronunciamento — que pode ser expresso ou tácito — é que o Judiciário tem instaurada a sua jurisdição, para apreciação do caso concreto (§ 2º do art. 32).

— II —

O instituto da inviolabilidade não se constitui em privilégio de determinados cidadãos, *mas sim em prerrogativa de determinadas funções.*

Não são só os parlamentares que gozam de prerrogativas desse tipo. Também os órgãos de cúpula do Poder Executivo e magistrados.

A inviolabilidade se explica pela necessidade institucional — universalmente reconhecida — de que os parlamentares desempenhem suas funções, com independência e desassombro, sob pena de não o fazerem corretamente, sem temor de qualquer consequência, como o requer o mecanismo constitucional.

Também as instituições exigem — para seu perfeito funcionamento — que os juízes desempenhem suas atribuições sem qualquer tipo de receio (presente ou futuro), com relação aos atos que, de ofício, devam praticar.

Os integrantes da magistratura são protegidos até mesmo contra a própria instituição, o que acontece especialmente no que diz respeito à sua inamovibilidade.

Os predicamentos da magistratura — à semelhança da inviolabilidade dos parlamentares — não constituem privilégio de pessoas, mas prerrogativas de função, estabelecidas tendo em vista assegurar efetivamente (até as suas últimas conseqüências) a independência no desempenho do encargo de julgar.

Quer a Constituição que o juiz seja imparcial e não tenha receio de desagradar, nem preocupação de agradar, mas que cumpra seu dever.

O mesmo quer e espera dos parlamentares.

Por isso CELSO BASTOS sustenta que as prerrogativas dos magistrados e congressistas são garantias do povo: asseguram-lhe que esses agentes públicos desempenharão seus misteres e encargos com isenção, independência e desassombro, só preocupados em cumprir suas funções corretamente e curvados unicamente aos imperativos de suas consciências.

— III —

A injúria envolve e requer um tipo de *animus* que não se confunde com o *animus* característico do desempenho das atribuições inerentes à função parlamentar.

Por outro lado, o *animus* peculiar dos crimes contra honra não se presume nos pronunciamentos parlamentares. Ele há de ser provado exaustiva e cabalmente.

A eventual paixão que envolve um congressista se presume ditada pelos imperativos de seu mandato, de suas idéias.

O parlamentar expressa pensamentos, idéias, angústias, anseios, sentimentos e frustrações dos mandantes, daqueles a quem representam, agindo dentro ou fora do Parlamento.

Porque o senador ou deputado é mandatário do povo aonde quer que vá e não só no Congresso.

Daí a razão pela qual a inviolabilidade não se restringe à tribuna, mas a todos os pronunciamentos. É o que diz, de modo amplo, extensivo e abrangente o texto constitucional: “opiniões, palavras e votos”.

Reputou o constituinte brasileiro — à semelhança do que o fizeram os de outros países civilizados ocidentais e que adotam os padrões institucionais que nos caracterizam — que mais vale o risco de eventuais excessos do que o perigo de omitir-se o parlamentar, ou o de ser um mau ou inadequado portavoz do pensamento popular.

Pois a isto pode ele ser levado se as condições objetivas de sua independência não forem asseguradas.

Por idêntica razão, JEFFERSON — artífice da independência americana — manifestou o entendimento de que, se devesse optar entre a existência de imprensa livre “com todos os seus riscos e eventuais inconvenientes e excessos” e a existência de um governo forte, inquestionavelmente, sem vacilação, optaria pela existência da imprensa livre.

A liberdade da manifestação do pensamento é reputada — à luz do Direito Constitucional e da moderna ciência política — valor dos mais elevados, dentre os consagrados constitucionalmente.

— IV —

A decisão do Congresso Nacional, ao conceder ou não licença para o processo criminal de seus membros, é uma decisão soberana e jamais pode significar qualquer menoscabo ou desconsideração para com o Poder Judiciário.

A Câmara legislativa decide livremente. Cada membro seu vota em consciência.

Parece evidente que a inviolabilidade não se restringe à tribuna ou a pronunciamentos que sejam típicos e específicos da função. A inviolabilidade é estabelecida não só na função, mas *propter* exercício funcional (em razão da titularidade do mandato).

Daí o cobrir o desembaraço da manifestação de opiniões dos congressistas, onde quer que eles a façam.

Quando a Constituição alude a “opiniões”, está se referindo ao uso da palavra em toda e qualquer circunstância. Não obstante isso, o texto constitucional foi enfático, para ainda estender a cobertura da imunidade “às opiniões, palavras e votos” (art. 32).

— V —

Parece evidente que, se o *animus* do agente visa a honra de outrem, então, sim, caracteriza-se a figura delituosa, cabendo a aplicação da punição.

Se, entretanto, o *animus* é sustentar uma tese, despertar a atenção, denunciar um ato, e esta manifestação envolve eventualmente, acidentalmente, a honra de alguém, esta circunstância maior absorve a menor, fazendo com que desapareça o crime.

A figura da licença tem o sentido de permitir que um órgão político, como é o Congresso, decida uma questão preliminar — embora diretamente vinculada ao mérito — antes que o Poder Judiciário se dedique ao exame deste mérito (o que será feito de modo técnico e sem a liberdade de indagação e amplitude de discussão que caracterizam a decisão política).

A licença é concedida pelo Congresso, no caso deste reconhecer que a manifestação do parlamentar foi feita numa questão pessoal, privada, particular.

Concedendo a licença, o Congresso se desvincula daquele ato e proclama a não-inerência do ato ao exercício da função parlamentar.

Desta forma, a Constituição entrega ao próprio Congresso a avaliação da eventual inerência entre o ato inquinado e o exercício da função parlamentar.

Ao conceder a licença, a Casa legislativa desliga a instituição do agente, ou melhor, do ato daquele agente, e decide, proclama que o parlamentar não agiu como tal, naquele caso.

Se pode haver dúvida quanto à configuração do crime — exatamente em função de certas peculiaridades de difícil apreciação por um órgão técnico, como o Judiciário —, o Congresso a dirimirá.

A possível discutibilidade da caracterização de um determinado pronunciamento — no sentido de configurá-lo ou não como crime contra honra —, desde que envolva, ou que esteja próximo do exercício da função parlamentar, impõe que a apreciação deste ato seja feita com critérios menos técnicos e mais políticos.

Dizer se uma opinião, manifestada por um senador ou deputado, de algum modo deixa de ser pessoal (privada, particular), para dever ser reputada reflexo, desdobramento ou implicação da função, é competência soberana e incontestável da própria Câmara a que o parlamentar pertence.

Assim como as decisões soberanas e irrecorríveis do Supremo Tribunal são julgadas pela consciência popular, como o afirmou RUI BÁRBOSA — nosso jurista máximo e paradigma de parlamentar —, também tais decisões do Congresso só são sujeitas ao julgamento que se processa na consciência popular.

Essa é a razão pela qual a Constituição defere ao Congresso a decisão sobre essa preliminar. E ainda com a vantagem de que a Constituição poupa o Congresso, muitas vezes, de formular um pronunciamento explícito. Basta que se escoo o prazo constitucionalmente previsto, para que se repute concedida a licença (§ 2.º do art. 32).

— VI —

Outras considerações de grande importância ainda podem ser formuladas.

Pode acontecer de um determinado parlamentar, num momento, ver-se envolvido em um processo, por razões aparentemente procedentes, à luz de um julgamento exclusivamente técnico do caso.

Mas, sabe o Congresso que alguns parlamentares — em virtude de outros fatores políticos, de outras razões, que nada têm a ver com o ato questionado — merecem uma especial atenção, particular cuidado, que o induz a estender-lhes esta inviolabilidade, com relação inclusive a eventual caso aparentemente privado. Ilações com tal alcance nenhum órgão pode estabelecer a não ser o Congresso.

São avaliações e juízos de caráter político, que só o Congresso — na sua plena intensidade e amplitude — pode formular.

— VII —

A mesma coisa acontece em relação ao Presidente da República. Também ele goza de um estatuto especial, mediante o qual só pode ser responsabilizado na forma dos arts. 82 e 83 da Constituição — e nos casos ali expressos — posteriormente “definidos” por lei ordinária.

Pois estas prerrogativas — que se concedem ao Chefe do Poder Executivo — têm precisamente em mira assegurar a sua independência no exercício da função, que deve ser desempenhada com igual desassombro, sem temores ou receios da responsabilidade por certos atos ou opiniões.

Que imparcialidade terá o juiz — por exemplo — que temer, de alguma forma, as conseqüências de algum pronunciamento? Que independência terá o Chefe do Executivo que se arreicie da responsabilidade que acarretam certas decisões que desagradam os poderosos?

Que desenvoltura terá o parlamentar que titubeia algumas vezes, no exercício da função de denunciar, questionar, discutir, provocar dúvidas — muitas vezes, para o simples efeito de suscitar discussão e fazer surgirem as provas —, levantar as questões que direta ou indiretamente envolvam o comportamento de pessoas, cujo poder de reação (e portanto retaliação) possa vir a atingi-lo?