

Relativização da Imunidade Parlamentar pelo Supremo Tribunal Federal Relativization of Parliamentary Immunity by the Supreme Federal Court

Alberto José Oliveira de Mello¹

Resumo

Uma recente decisão da Suprema Corte do Brasil criou, ao aceitar denúncia contra o Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro, situação confusa acerca dos rumos da imunidade parlamentar. Tal decisão, no contexto em que se situa, contraria a doutrina majoritária e a própria jurisprudência do Tribunal. Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é, através de uma perspectiva predominantemente dedutiva, investigar os argumentos formulados na decisão da Suprema Corte, demonstrando as suas implicações negativas para a independência do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Imunidade parlamentar. Imunidade material. Inquérito 3932/DF. Relativização da imunidade.

Abstract

A recent decision by the Supreme Court of Brazil created, in accept denunciation against Federal Deputy Jair Messias Bolsonaro, a confused situation concerning the direction of parliamentary immunity. Such a decision, in context in which it is situated, is contrary to the majority doctrine and the Court's was 88case law. In this context, the objective of this work is, through a predominantly deductive perspective, to investigate the arguments formulated in the Supreme Court decision, demonstrating its negative implications for the independence of the Legislative Branch.

Keywords: Parliamentary immunity; material immunity; enquiry 3932/DF; relativization of immunity.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/Brasil) e pela Universidade de Coimbra (UC/Portugal); pesquisador de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: albertomello@ufrj.br.

1 - Introdução

O princípio da separação dos poderes representa um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito. Naturalmente, a efetivação desse princípio demanda a criação de uma série de mecanismos constitucionais que assegurem a independência e a harmonia entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Nesse contexto, a imunidade parlamentar representa um dos mecanismos pelos quais garante-se a independência institucional do Poder Legislativo, em face, sobretudo, do Poder Judiciário. Outrossim, a imunidade tem a virtude de garantir o pleno e eficaz funcionamento das instâncias de representação popular, porquanto assegura ampla liberdade de discurso ao parlamentar.

Sem embargo, o desdobramento prático desse instituto não raro leva a casos de exame complexo. É assim que, recentemente, a Suprema Corte do Brasil acolheu uma denúncia e uma queixa-crime contra o Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro (Inquérito 3239/DF), por supostos crimes de incitação ao estupro e injúria.

A acolhida dessa denúncia, no entanto, considerando as circunstâncias em que os supostos crimes foram cometidos, transita em sentido diametralmente oposto ao da mais autorizada doutrina e ao do entendimento consolidado pela própria Corte. A decisão, proferida pela maioria da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), fez surgir uma série de indagações acerca dos rumos da imunidade parlamentar no Brasil e, por conseguinte, da própria independência do Poder Legislativo.

Nada obstante, a decisão é solitária, no sentido de que não há outro precedente na mesma trilha. No exato dia em que se acolheu o inquérito 3932/DF, uma outra decisão da Corte, relativa a um caso análogo, foi publicada com base em argumentos absolutamente discrepantes da decisão da Primeira Turma, de vez que reafirmou a posição sedimentada pelo Tribunal. Assim, é de se indagar se a Corte julgou em função da pessoa do réu, o Deputado Jair Bolsonaro, e não em função dos fatos.

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho consiste em investigar o embasamento argumentativo da decisão proferida pela Primeira Turma do STF no Inquérito 3239/DF, de molde a contrapor o *decisum* às formulações doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema. Bem assim, busca-se demonstrar que tal decisão é comprometedora da independência do Legislativo, visto que seus argumentos foram tais que proporcionam ampla margem de discricionariedade e contrariam a jurisprudência da Corte.

Para tanto, este estudo baseia-se em uma perspectiva de pesquisa predominantemente dedutiva, sem olvidar a eventual incidência de indução, a partir de levantamento bibliográfico e jurisprudencial acerca do tema.

Imperioso asseverar, desde logo, que este estudo não se propõe a fazer qualquer tipo de valoração acerca das declarações do Deputado Federal Jair Bolsonaro, abordando a problemática do ponto de vista estritamente técnico, como é de se esperar do Direito.

A apresentação dos temas segue a seguinte ordem: inicialmente, para situar o problema, apresentam-se, nos itens 2 e 3, a definição, o conceito e breves notas históricas sobre a imunidade parlamentar. Em seguida, trata-se do problema propriamente dito, onde se examina a decisão do STF no Inq. 3932/DF, bem como aprecia-se a possibilidade e adequação da sanção a parlamentar no âmbito do próprio Poder Legislativo. Por derradeiro, apresenta-se um breve ensaio sobre as consequências adversas da decisão do STF.

2 – Conceito e definição de imunidade parlamentar

De acordo com a correta definição de Dias e Laurentii (2012, p. 10, grifo meu) “as *imunidades parlamentares* são prerrogativas irrenunciáveis que a Constituição confere aos membros do Poder Legislativo para que eles possam exercer suas funções de fiscalização com autonomia e independência”.

Nesse diapasão, tais imunidades, longe de representarem privilégios, são garantias asseguradas ao Poder Legislativo para que funcione livre de qualquer coação (AZAMBUJA, 2005, p. 189), garantindo-se, dessa sorte, a sua independência frente aos demais Poderes – “garante-se o parlamentar para garantir a instituição”, no dizer de Temer (2007, p. 131). Não é por outra razão que a imunidade é irrenunciável, ou seja, trata-se de norma de ordem pública. Consoante a lição de Bulos (2015, p. 1103):

(...) as imunidades parlamentares devem ser mantidas e são importantes, pois servem para: tornar o Poder Legislativo independente e equidistante às pressões de momento; preservar a democracia; e garantir a liberdade de palavra e pensamento no *munus* parlamentar.

Nesse contexto, a imunidade parlamentar se desdobra em duas espécies: *imunidade material* e *imunidade formal*, ambas perfilhadas pela Carta Magna de 1988. Convém dispensar algumas linhas a mais para explicar as características gerais desses institutos.

2.1 - Imunidade material

A imunidade material, ou *inviolabilidade*, é, segundo a lição de Azambuja (2005, p. 188), “a prerrogativa [do parlamentar] de não ser processado pelas palavras e votos emitidos no exercício de sua função”. O objetivo da inviolabilidade é garantir o pleno e livre exercício do mandato parlamentar, de modo que o seu titular possa representar, sem embaraços nem temores, os interesses sociais.

Esse instituto está previsto no art. 53, *caput*, da Constituição Federal, a qual torna invioláveis, civil e penalmente, Deputados e Senadores por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. A imunidade material, por conseguinte, exclui o enquadramento típico de eventuais crimes contra a honra praticados por parlamentares (BULOS, 2015, p. 1104), bem como afasta a configuração de ilícitos civis.

Sem embargo, “a imunidade tem alcance limitado pela própria finalidade que enseja. Cobra-se que o ato (...) tenha sido praticado pelo congressista em conexão com o exercício do seu mandato” (MENDES & BRANCO, 2015, p. 930). Assim, a imunidade material está intrinsecamente associada ao exercício da função do mandatário, razão por que dir-se-á, neste trabalho, que é sua característica ser *vinculativa*, ou seja, só produz efeito quando vinculada a mandato parlamentar. Essa vinculação será apurada pelo juízo em cada caso concreto. Consoante entendido consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, porém, se a manifestação oral ocorrer no recinto do Parlamento, presume-se a conexão com o exercício do mandato².

Convém anotar que o membro do Parlamento jamais será responsabilizado por palavras ou opiniões, mesmo após o término do respectivo mandato. A esse efeito, de obstar definitivamente a possibilidade de censura civil ou penal ao parlamentar, chamar-se-á de *perene*.

2.2 - Imunidade formal

A outro giro, as imunidades formais “garantem ao parlamentar não ser preso ou não permanecer preso, bem como a possibilidade de sustar o processo penal em curso contra ele”

² A propósito, Inquérito 1.958, Relator para o acórdão Min, Carlos Britto.

(MENDES & BRANCO, 2015, p. 931). Portanto, a imunidade formal desdobra-se em dois aspectos: vedação da prisão e imunidade processual.

A inteligência contida no art. 53, §2º, da Carta da República estabelece que nenhum parlamentar poderá, desde a expedição do diploma, ser preso, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nessa hipótese, a única prevista pela *Lex Mater*, a Casa Legislativa de origem do congressista autorizará ou não a ordem de prisão. Como noticiam Mendes e Branco (2015, p. 931), nem mesmo a prisão civil é admitida (caso de alimentos, *e. g.*).

A imunidade processual, por seu turno, teve seu regime alterado pela Emenda 35/01. Antes, denúncia contra parlamentar dependia de autorização prévia da Casa a que ele pertencia. Se a Câmara do parlamentar não autorizasse o seguimento, o processo ficaria suspenso até o fim do mandato.

Com o advento da Emenda 35/01, esse regime modificou-se. Agora, ao acolher a denúncia, o Tribunal dá ciência à Casa de origem do parlamentar, sem prejuízo do normal seguimento do processo. A Casa Legislativa é que poderá, mediante requerimento de partido político com representação nessa Casa, sustar o andamento do processo. Nessa hipótese, a suspensão do processo deverá ser referendada pela maioria dos membros da respectiva Câmara.

De acordo com o magistério de Bulos (2015, p. 1112), “diferentemente da inviolabilidade, a extensão da imunidade processual no tempo logra dimensão limitada, porque protege o deputado ou o senador somente no período de exercício do mandato parlamentar”. Idêntico raciocínio aplica-se à impossibilidade de prisão de parlamentar, que se inicia com a diplomação e expira com o início da legislatura seguinte. Uma vez que a imunidade formal produz efeitos apenas na constância de mandato parlamentar, dir-se-á, aqui, que é *efêmero*.

Ademais, porquanto o processo a ser eventualmente susgado e a prisão vedada não se vinculam necessariamente a razões conexas ao mandato parlamentar, a imunidade formal é *não vinculativa*.

Assim, quanto às características, convém introduzir quadro sinóptico das imunidades material e formal:

CARACTERÍSTICAS DAS IMUNIDADES MATERIAL E FORMAL		
	Efeitos temporais	Amplitude
Imunidade Material	<i>Perene</i> (o parlamentar nunca será responsabilizado por opiniões emitidas na	<i>Vinculativo</i> (efeitos restritos a atos praticados em conexão com o mandato)

	constância do mandato)	
Imunidade Formal	<i>Efêmera</i> (só tutela o parlamentar durante o mandato, após o qual poderá haver processo e/ou prisão)	<i>Não vinculativo</i> (os atos protegidos por essa imunidade não precisam necessariamente ter relação com o mandato)

Tab 1 – Características das imunidades material e formal.

Fonte: o autor.

3 – Brevíssimas notas históricas sobre a imunidade parlamentar

As imunidades parlamentares surgiram da necessidade prática de proteger os membros do Parlamento dos arbítrios realengos. Investigar, ainda que sucintamente, as circunstâncias em que elas foram criadas é fundamental para que se compreenda a necessidade desses institutos, não raro tidos como privilégios.

Como aduz Marximiliano (1929, p. 354, apud AZAMBUJA, 2005, p. 188), em 1603, um membro da Câmara dos Comuns foi preso em Londres, por ordem do rei. O presidente dessa Câmara determinou que o carcereiro soltasse o parlamentar, no que não foi atendido. Determinou, então, a prisão do carcereiro. Somente após a soltura do Deputado a Câmara libertou o carcereiro. Logo em seguida, a Câmara editou um estatuto proibindo a prisão de seus membros sem prévia licença da Casa. Com efeito, esse fato representou o primeiro precedente histórico de imunidade parlamentar formal.

A liberdade de palavra, todavia, remonta a tempos mais antigos. Segundo Veronese (2006, p. 28, apud DIVANI, 2009, p. 15), em 1397 “foi votado pelo Parlamento inglês um *Bill*, o qual denunciava a situação deplorável da administração do reinado de Ricardo II”, o que provocou uma reação moderada por parte do monarca. Mas, porque continuavam as denúncias, o rei reagiu duramente, descobrindo o nome do proponente do *Bill*, Sir. Thomas Haxey. Este deputado, então, foi preso e condenado à morte, o que não chegou a ocorrer, graças ao concurso da Igreja. Dois anos mais tarde, segundo Azambuja (2005, p. 188), Henrique IV julgou a condenação ilegal. A partir de então, firmou-se o princípio de que os parlamentares não podem ser responsabilizados legalmente por suas opiniões e votos.

A despeito desses precedentes remotos, as imunidades só foram consolidadas no *Bill of Rights* de 1688, que consagrou o *freedom of speech* (liberdade de palavra) e o *freedom from arrest* (proibição da prisão arbitrária). A partir de então, esses institutos se disseminaram por todas as nações democráticas do mundo (BULOS, 2015, p. 1101).

4 – A relativização da imunidade material no inquérito 3932/DF

O inquérito 3932/DF e queixa-crime 5243/DF submeteram à apreciação da Suprema Corte pedido para que o Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro virasse réu por incitação ao crime de estupro e por injúria. De acordo com a denúncia, o parlamentar teria incorrido nesses crimes ao dizer, na tribuna da Câmara dos Deputados e em entrevista concedida em seu gabinete, que a Deputada Federal Maria do Rosário “não merecia ser estuprada”³. O Tribunal, em decisão majoritária de sua Primeira Turma, decidiu no sentido de acolher as demandas, convertendo-as em ação penal. Tal decisão, porém, considerando os argumentos em que se escora, contraria o entendimento consolidado pelo Tribunal, no tocante à imunidade parlamentar.

Como exposto alhures, congressistas são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas palavras, opiniões e votos (CF, art. 53, cabeça). Outrossim, já se discutiu, no presente trabalho, que o ato do parlamentar, para estar à sombra da imunidade material, precisa manter conexão com o exercício do respectivo mandato (MENDES & BRANCO, 2015, p. 930) – característica que aqui chamou-se de *vinculação*.

Nesse contexto, será demonstrado como essa conexão está configurada no episódio do Deputado Jair Bolsonaro, considerando a amplitude que a imunidade material alcança, relativamente a palavras proferidas por mandatários. Ademais, aduzir-se-á como essa conexão, no caso concreto, é presumida, de vez que as palavras do deputado em questão foram proferidas nos limites espaciais do Parlamento.

Sempre oportuno rememorar que o presente estudo não tem a pretensão de se filiar ao teor das declarações proferidas pelo parlamentar ou fazer qualquer forma valoração quanto a elas. Busca-se examinar as implicações da decisão da Suprema Corte do ponto de vista formal, de modo a garantir a segurança jurídica e o Estado de Direito.

4.1 - Teor das declarações parlamentares

³ Conforme noticiou o Supremo Tribunal Federal, em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319431>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

No julgamento do inquérito 3932/DF, o relator, Ministro Luiz Fux, asseverou que as declarações do parlamentar não guardam qualquer relação com o exercício de seu mandato e não possuem “teor minimamente político”, pelo que não deve incidir a imunidade material.

Antes da Emenda 35/2001, o artigo 53 da Carta da República dispunha, *in verbis*: “Art. 53 – Os deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”. O mesmo dispositivo, após alterado pela referida Emenda 35, agora versa: “Art. 53 – Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por *quaisquer* de suas opiniões, palavras e votos” (BRASIL, 1988, grifei). A *ratio* da introdução do pronome indefinido *quaisquer* não foi outra senão dilatar ao máximo a amplitude da imunidade material. Seja qual for a opinião, palavra ou voto, toda ela deve ser abarcada pela inviolabilidade.

Preleciona Temer (2007, p. 131) que a imunidade cobre opiniões e palavras que, ditas por qualquer pessoa, podem caracterizar atitude delituosa, mas assim não se configuram quando pronunciadas por parlamentar, de molde que “não cabe sequer indagar se o fato, objetivamente, poderia ser tido como crime” (MENDES & BRANCO, 2015, p. 930). Como explicam Roberto Dias e Lucas de Laurentii (2012, p. 13), “trata-se de norma constitucional que exclui o próprio enquadramento típico das condutas por ele abrangidas, com vistas a assegurar o livre exercício da atividade parlamentar, uma das bases do regime democrático”.

Dessa forma, depreende-se que um dos condões da imunidade material é absolver condutas que, se fossem praticadas por qualquer outra pessoa, teriam enquadramento típico – vale dizer, a imunidade pressupõe e de antemão absolve esses crimes (BULOS, 2015, p. 1104). Assim, é de se indagar: que outros crimes, senão os da palavra – os crimes contra a honra –, como os que se imputam ao Deputado Jair Bolsonaro, poderiam ser praticados da tribuna da Câmara dos Deputados? Estabelecer exceção à imunidade material nos crimes contra a honra seria excluir a própria regra.

Nesse sentido, é o magistério de José Afonso da Silva (2005, p. 534-535, grifo meu):

A inviolabilidade sempre foi a exclusão de cometimento de crime de opinião por parte de Deputados e Senadores (...). A inviolabilidade, que, às vezes, também é chamada de imunidade material, exclui o crime nos casos admitidos; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma pena.

O revés, todavia, fizeram as Constituições autoritárias, ao estabelecerem, nos crimes conta a honra, limite à imunidade parlamentar. A Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda 1/1969, dispunha: “Art. 32 – Os deputados e senadores são invioláveis, no

exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional”. Bem assim, dispunha a Carta de 1937:

Art 43 - Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Como salienta o Ministro Cezar Peluso, em voto proferido no julgamento do Inquérito 1958/AC (grifei):

A experiência revela que é exatamente no exercício da relevante função de crítico que o parlamentar não pode estar a medir suas palavras, opiniões e votos, verificando se o que diz estaria ou não em situação limítrofe com a de crime contra a honra. Isso significa que seria um desserviço à democracia, se o parlamentar não pudesse ter *absoluta liberdade* para exercer, sem receio nem hesitação, uma das suas principais funções: fazer crítica política.

Impende acentuar que cada parlamentar está comprometido com uma agenda política, baseada em posicionamentos ideológicos, alicerçados pelo voto dos eleitores. As sustentações orais conduzidas pelos congressistas estão legitimadas pelo sufrágio de seus representados, sendo, portanto, atividade parlamentar.

A institucionalização desse tipo de limitação – o cometimento de crimes contra a honra –, mormente quando alcança os atos praticados nas dependências do Congresso Nacional, implicaria na imposição de temor e receio ao representante político no exercício de sua função. Assim, a atividade parlamentar quedaria acuada e, por conseguinte, o próprio Poder Legislativo restaria assombrado pela atuação potencial do Judiciário. Ora, sendo a virtude da imunidade parlamentar garantir a independência do Poder Legislativo (TEMER, 2007, p. 131), essa finalidade estaria prejudicada, bem como ficaria comprometida a independência entre as funções do Estado, que não é outra coisa senão baluarte do Estado Democrático de Direito.

4.2 - Presunção de imunidade no recinto do Parlamento

Conquanto se admitisse a relativização da inviolabilidade, no que concerne ao teor das declarações do mandatário, o escólio de Mendes e Branco (2015, p. 930) é que “se a

manifestação oral ocorre no recinto parlamentar, a jurisprudência atual dá como assentada a existência de imunidade”. Com efeito, trata-se da posição invariavelmente perfilhada pelo Excelso Pretório, até o advento do Inquérito 3932/DF. Nesse diapasão, convêm introduzir, à guisa de exemplo, aresto de lavra do Ministro Carlos Britto, onde se acentua que:

É de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada "conexão como exercício do mandato ou com a condição parlamentar" (INQ 390 e 1.710). *Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembléia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material. Denúncia rejeitada.*⁴

No julgado em comento, representativo do entendimento sedimentado pelo STF, fica evidente que, se a manifestação se produzir no recinto do parlamento, ocorre uma *presunção de imunidade*, independentemente da existência de nexos causal entre a atividade parlamentar e as declarações atribuídas ao congressista. Tal presunção é adequada, porquanto seria desarrazoado exigir do mandatário, no exercício de sua relevante função de crítico político, que ele medisse cada uma de suas palavras, a fim de verificar a existência de uma “situação limítrofe com a de crime contra a honra”. É típica do ambiente parlamentar a discussão calorosa, animada pela diversidade ideológica e pelo clima deliberativo; é ali que, enquanto se consolidam os interesses de uns grupos, outros são frustrados⁵.

As declarações feitas pelo Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro, proferidas na tribuna da Câmara dos Deputados e em entrevista concedida em seu gabinete, foram

⁴ Nesse mesmo sentido, veja-se: RE-AgR 463.671/RJ.

⁵ Affonso Celso de Assis Figueiredo Júnior (1998, p. 39), deputado à época do Império, noticia os moldes de uma discussão, ocorrida em 1884, na Câmara dos Deputados: “No dia em que Lafaiete compareceu para assistir à discussão do orçamento da Fazenda, acolheram-no impetuosas explosões de cólera. O ex-ministro da Guerra, ferido no seu melindre, intimou-o, lívido, possesso, a manifestar os verdadeiros motivos da demissão. Secundou-lhe veementemente o desabafo a numerosa oposição, composta de conservadores e liberais dissidentes, esbravejando ameaças e injúrias contra o presidente do Conselho. Levantou-se este, muito pálido, as narinas batendo, mas firme, deliberado, e disse fleumaticamente que o seu colega saíra do Ministério pela simples razão de ter revelado absoluta inépcia. Declaração tão peremptória e avessa às precauções usuais desconcertou os adversários que, estupefatos, redobram de furor. Sobre Lafaiete impassível caiu uma chuva de doestos, no meio de insólita balbúrdia”. Como se nota do excerto, as discussões acaloradas sempre fizeram parte da dinâmica legislativa – ao menos do Brasil.

consideradas supostamente injuriosas pelo STF, embora sob o abrigo da jurisprudência da Corte, como se demonstrou.

4.3 - Repercussão de declarações parlamentares na imprensa

No retrotranscrito julgamento, o Ministro Carlos Britto frisou que entrevista que resume e comenta manifestações feitas na tribuna é mera extensão da imunidade material. Tal é o entendimento perfilhado pela Corte⁶. Consectariamente, o parlamentar não tem qualquer responsabilidade quanto à divulgação das opiniões que haja emitido enquanto no gozo da imunidade material.

Nesse diapasão, a entrevista concedida pelo Deputado Jair Bolsonaro apenas comentou declarações que o mesmo fez em tribuna. Ademais, tal entrevista foi concedida em seu gabinete, no Congresso Nacional. Não há, conseqüentemente, elementos para afastar a incidência da imunidade parlamentar *in casu*.

Sem embargo, a decisão que acolheu o inquérito 3932/DF elide injustificadamente o fato de que a entrevista ocorreu no recinto do Parlamento e atribui à publicidade das declarações do parlamentar, através da dita entrevista, razão suficiente para o acatamento da denúncia. Ora, se a publicidade é critério para afastar a imunidade material, então esta não se aplica quaisquer declarações proferidas das tribunas do Congresso Nacional, porquanto as sessões são televisionadas e os discursos são livremente divulgados pela imprensa.

4.4 - Sanções por quebra de decoro parlamentar

Já foi exaustivamente elucidado que o instituto da imunidade parlamentar se radica na necessidade de manter a independência do Poder Legislativo, garantindo que ele não vire joguete de outros Poderes. É para tanto que se exclui a eventual tipicidade de palavras, opiniões e votos proferidos por parlamentares.

Todavia, é inafastável a possibilidade de sanção de congressista pelo próprio Parlamento, uma vez que “é da essência dos regimes democráticos e republicanos a responsabilidade dos governantes” (DIAS & LAURENTII, 2012, p. 17). Portanto, é o poder disciplinar da Casa Legislativa representa o limite da imunidade parlamentar. Nesse sentido,

⁶ No mesmo sentido, RE 210.917, DJ de 18/06/2001, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

consoante o magistério de Horta (2003, p. 596, apud BRITO 2007, p. 250), o parlamentar “só estará sujeito, para correção dos excessos ou abusos, ao poder disciplinar previsto nos Regimentos Internos”. Dessarte, garante-se a autonomia da instituição, pois não há interferência de outro Poder na fisiologia do Legislativo, sem prejuízo da devida responsabilização dos atores que ali encenam.

Desse molde, palavras proferidas em conexão com mandato político, embora invioláveis civil e penalmente, não escapam às eventuais sanções por *quebra de decoro parlamentar*. É o que preceitua a Constituição Federal: “Art. 55 – (...) §1º. É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. (...)”.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata da matéria em seu artigo 244, o qual reza:

O deputado que praticar ato contrário ao decoro parlamentar ou que afete a dignidade do mandato estará sujeito às penalidades e ao processo disciplinar previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que definirá também as condutas puníveis.

O aludido Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados delibera, em seu artigo 5º:

Art. 5º. Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste Código: I - perturbar a ordem das sessões da Câmara ou das reuniões de comissão; II - praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa; III - praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou comissão, ou os respectivos Presidentes (...).

O exame dos dispositivos citados deixa evidente que a conduta pela qual o parlamentar Jair Messias Bolsonaro tornou-se réu perante o STF não está imune às sanções da Câmara dos Deputados, verdadeiro ator legítimo para apreciar o caso.

Com isso, afasta-se a equivocada noção de que a imunidade parlamentar representa um privilégio e de que as palavras proferidas pelo Deputado Bolsonaro estão absolutamente além de qualquer repreensão. O que se tem é a ilegitimidade do Judiciário e a legitimidade do

Legislativo. Compete à Câmara Federal a análise do mérito, observadas as condições regimentais⁷.

5 – Possíveis implicações da relativização da imunidade parlamentar

Até o julgamento do inquérito 3932/DF, a Suprema Corte apresentava critérios razoavelmente seguros para acolher ou rejeitar alegações de imunidade material. Com a decisão proferida no aludido inquérito, o posicionamento do Tribunal tende a converter-se em uma completa incógnita. É que os argumentos trazidos à baila pelo relator, e esposados pela maioria da Turma, são tão casuais que acabam relegando ao arbítrio de cada juiz definir a amplitude da imunidade material.

Como exposto alhures, as declarações do parlamentar em questão, isto é, o Deputado Federal Jair Bolsonaro, associam-se à agenda política por ele advogada, não cabendo a quem quer que seja valorá-la. Imperioso que aplicação do direito esteja divorciada da moral e da política, primando-se, sempre, pela objetividade.

Quando o Pretório Excelso invoca a inexistência de teor político, o “potencial para incentivar atos de violência contra a mulher” e outros argumentos dessa ordem, acaba enfraquecendo sobejamente o instituto da imunidade material, deixando um legado de completa insegurança, pois nunca se saberá quando os juízes daquela Corte considerarão que uma declaração, pronunciada no recinto do parlamento, se vincula ou não à atividade política do congressista.

Na mesma data em que se acatou o inquérito 3932/DF, o Pretório Excelso publicou decisão monocrática da Petição 5875/DF, de lavra do Ministro Celso de Mello, onde se aduz:

Como se sabe, a norma 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 (...).

Com o aludido argumento, a Corte rejeitou queixa-crime do Senador Aécio Neves contra a Deputada Jandira Feghali pelo suposto crime de calúnia. Esta deputada publicou, em uma rede social: “Aécio, o Brasil precisa saber de um HELICÓPTERO repleto de drogas.

⁷ Assim entende o STF, conforme o já referido Inquérito nº1.958/DF. Relator: Ministro Carlos Velloso.

#PSDBteuPASSADOteCONDENA #MidiaBlindaPSDB”⁸. As declarações da deputada foram consideradas plenamente conexas com o exercício de seu mandato, conforme os precedentes da Corte.

Assim, resta evidente que a decisão proferida no inquérito 3932/DF foi uma exceção, tendo em vista os argumentos suscitados na rejeição à Petição 5875/DF, publicada no mesmo dia do julgamento do inquérito 3932/DF, e o fato de que essa rejeição apenas reproduz o entendimento consolidado por inúmeros precedentes da Corte. Foram dois supostos crimes contra a honra e duas decisões totalmente díspares. Não há evidências de um movimento pela relativização da imunidade material. O que parece é haver, no caso do Deputado Jair Bolsonaro, uma decisão isolada. Como sintetiza Streck (2015, s/p):

(...) O recebimento da denúncia contra o deputado Jair Bolsonaro (PP) é um ponto fora da curva ou a partir de agora o Supremo Tribunal Federal aplicará esse novo entendimento para todos os casos de discussão de imunidade? Ou o STF só o fez porque era “esse caso”? (...) A apreciação é moral? É política? Discutimos a imunidade pela apreciação moral do que foi dito? Como sabem, decisões devem ser por princípio e não por política ou moral (...). Quem sabe não teria errado o STF no caso de Jandira e acertado no caso Bolsonaro? Como saber? Difícil é dizer que o STF acertou nos dois casos. A distinção que o STF faz não é forte e, sim, fraca (subinterpretação), limitando a discussão da diferença entre injúria e outros crimes. Entretanto, isso é suficiente? Por exemplo, “Vossa Excelência é ladrão”: pode? É injúria. Parece que pode. Mas dizer: “Vossa Excelência é um ladrão porque meteu a mão na bolsa x”: não pode? Mas, em termos de imunidade, qual é a diferença entre injúria e calúnia? Ou se um deputado disser: “—Vossa Excelência apoia esse governo sonegador de direitos; seria bom que os contribuintes também sonegassem o pagamento de seus impostos”. Não é injúria e nem calúnia e tampouco difamação. Mas, nesse caso, estará abrangido pela imunidade? Se, sim, OK. Mas, e se não? O que mais não estará abrangido? Cada decisão do STF ilumina (ou escurece) o sistema de justiça. Cada decisão tem efeitos colaterais. Decisões não podem ser *ad hoc*.

Por derradeiro, impende não perder de vista o escopo maior da imunidade material, que acaba prejudicado com decisões casuísticas. O STF relativizou a imunidade material em circunstâncias muito singulares, o que acaba relativizando a própria independência do Parlamento frente ao Poder Judiciário.

Novos “discursos perigosos” virão – sempre vêm. E fica a pergunta formulada por Lênio Streck (2015, s/p): como aplicar, no futuro, o “precedente Bolsonaro”?

6 – Considerações finais

⁸ Conforme transcrição constante da decisão monocrática do STF à Petição 5875/DF. p. 3.

A imunidade parlamentar representa um dos mecanismos previstos na Constituição Federal para que se garanta a independência do Poder Legislativo e, por conseguinte, a expedita representação democrática. A história recente denuncia que a ausência dessa ferramenta pode prejudicar substantivamente o equilíbrio entre os poderes.

Tendo em vista esse mister, o presente trabalho propôs-se a investigar a relativização da imunidade parlamentar pelo Supremo Tribunal Federal no Inquérito 3932/DF. Do referido exame, restou evidente que a decisão da Corte foi completamente excepcional. Os argumentos aventados pela Primeira Turma do STF, sob o albergue dos quais se acatou o Inquérito 3932/DF, já foram rejeitados pelo Tribunal em um farto número de precedentes.

Os parlamentares devem gozar de absoluta liberdade para emitir suas opiniões e votos, desde que essas opiniões tenham alguma conexão com o mandato parlamentar. Desse modo, os crimes da palavra não representam limite à imunidade material, como a doutrina mais autorizada aduziu exaustivamente e como referendou o Supremo Tribunal Federal, em inúmeros precedentes. Esse comando, todavia, se radica no próprio texto constitucional, que, com redação dada pela Emenda 35/2001, torna parlamentares “invioláveis (...) por *quaisquer* de suas opiniões, palavras e votos”.

No caso a que se refere o Inquérito 3932/DF, as manifestações orais ocorreram nos limites espaciais do Parlamento, pelo que incide outro entendimento pacificado no Excelso Pretório: o de que a conexão entre as palavras do parlamentar e a sua função de mandatário é presumida quando as opiniões/palavras são emitidas no recinto do Parlamento.

Ademais, a Corte já se pronunciou no sentido de que a divulgação das opiniões emitidas por parlamentar, desde que cobertas pelo manto da inviolabilidade, não implicam em qualquer tipo de responsabilidade ao congressista.

Como foi demonstrado, não há evidências de que a Corte esteja mudando o seu entendimento, a fim de relativizar, em tais ou quais casos, a imunidade parlamentar. Conquanto houvesse essa pretensão, certo é que o caso Bolsonaro não esclareceu quais seriam as circunstâncias em que a inviolabilidade deveria ser relativizada. Essa conclusão adquire matizes mais gravosos quando se verifica que, no mesmo dia em que foi acatado o Inquérito 3932/DF, outra decisão era proferida no sentido de ratificar a jurisprudência da Corte.

Todas essas constatações concorrem para a possível conclusão de que a pessoa foi mais determinante que os fatos, no julgamento do Inquérito 3932/DF.

Por derradeiro, convém trazer à cola que o presente estudo cuidou de demonstrar que existem mecanismos à disposição do Parlamento para que eventualmente puna o Deputado Jair Bolsonaro por quebra de decoro parlamentar. O que não se admite é a usurpação desse poder punitivo pelo Judiciário. Urge que os excelsos ministros não se olvidem: o real beneficiário da imunidade parlamentar é o Poder Legislativo.

Referências Bibliográficas

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, 1937.

_____. Constituição (1967). *Emenda Constitucional n. 1, de 24 de janeiro de 1969*. Brasília, 1969.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

_____. Resolução nº 25 de 2001. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 15ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 172.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº1.958/AC. Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. *Diário de Justiça*, 18 fev. 2005. Disponível em: <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/INQ_1958_AC_29.10.2003.pdf?Signature=Bg0S1A91iTI%2BCHgBlK%2Fkm6XvPk%3D&Expires=1467776006&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=38a4bdc3fc8aa3818356bcf48fe186b9>. Acesso em 05 jul. 2016.

_____. Resolução nº 17 de 1989. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 15ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 154,

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição nº5.875/DF. Decisão Monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. *Diário de Justiça*, n. 129, 21 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Pet5875.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

BRITO, Orlange Maria. Imunidade parlamentar no Brasil antes e depois da Emenda Constitucional no 35, de 2001. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 44, n. 173, p. 239-254, jan./mar. 2007. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141291/R173-16.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva 2015.

DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. Imunidades parlamentares e abusos de Direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 49, n. 195, p. 7-24, jul./set. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496594/000966843.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

FIGUEIREDO JÚNIOR, Affonso Celso de Assis. *Oito anos de Parlamento: reminiscências e notas*. Brasília: Senado Federal, 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. “Porte de arma de traficante” e caso Bolsonaro: o que têm em comum?, 2016. Disponível: < <http://www.conjur.com.br/2016-jun-23/senso-incomum-porte-arma-trafficante-bolsonaro-comum>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.