

CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR

PROCESSO Nº 20 , DE 2005 (Representação Nº 58 , de 2005)

Representante : Partido dos Trabalhadores

Representada : Deputada ZULAIÊ COBRA

Relator: Deputado JOSIAS QUINTAL

II – VOTO

Da Imunidade Parlamentar

A palavra imunidade tem origem nos termos latinos *immunitas*, *immunitatis* e significa conjunto de privilégios, vantagens ou isenções de ônus ou encargos concedidos a certas pessoas, por meio de norma geral, em função de cargo ou função exercida.

As imunidades aplicadas às atividades parlamentares constituem direitos especialmente concedidos aos membros do Poder Legislativo, em razão de representarem a vontade popular, para que possam exercer livremente e com independência as suas funções. Representam garantias de liberdade de atuação do Poder Legislativo bem como de seus membros. Evita-se, dessa forma, que qualquer dos membros deste Congresso Nacional possam se sujeitar a interesses e pressões dos demais Poderes da República.

Essas isenções apóiam-se, especialmente, na própria vontade popular, que elege, periodicamente, os membros do Congresso Nacional. Asseguradas por preceitos constitucionais, tais prerrogativas abarcam não apenas os parlamentares individualmente, como também a própria instituição Legislativa, conferindo-lhe a autonomia propalada como

Princípio Fundamental do Estado Brasileiro, nos termos artigo 2º da Carta Magna, a seguir transcrito :

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A inviolabilidade em destaque é, portanto, apanágio irrefutável ao livre exercício do Poder Legislativo, eleito pelo voto popular em um Estado democrático de Direito. É axioma da soberania do povo que possibilita ao Congresso Nacional realizar, com tranqüilidade, as suas funções de legislar e fiscalizar a ação estatal.

Essa proteção constitucional é subdividida em duas espécies distintas. De um lado, existe a imunidade material ou também denominada de inviolabilidade, que está consubstanciada no artigo 53 da Constituição Federal:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”

De outro lado, encontrava-se estabelecida no sistema constitucional, a imunidade formal ou processual que é conceituada pelo eminente jurista Alexandre de Moraes como sendo:

“O instituto que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou ser processado sem autorização de sua Casa Legislativa”¹

O privilégio, em sua acepção material, teve sua consagração na Inglaterra no século XVII, mais precisamente no parágrafo nono de o “Bill of Right”, de 13 de fevereiro de 1689 que estabelecia o conceito de “Freedom of Speech”, nos seguintes termos:

“A liberdade de palavra, de discussão e de atos parlamentares não pode ser objeto de exame ante tribunal algum e em nenhum lugar que não seja o Parlamento mesmo”

Posteriormente, esse dispositivo foi incorporado a outras Constituições tais como a dos Estados Unidos, de 1787 e a da França, de 1791. Correu o mundo e passou a figurar em todos os textos constitucionais modernos.

¹ Moraes Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo : Atlas, 2002.

No ordenamento jurídico pátrio, a liberdade de expressão dos Congressistas, é regra constante desde os tempos do império. A Constituição de 1824 dispunha em seu artigo 26 que:

"Art. 26 Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções".

O preceito edificado na Carta Política Imperial foi ressaltado quanto a sua importância pelas sábias palavras de Pimenta Bueno:

"A inviolabilidade dos representantes da nação quanto às opiniões que proferirem no exercício de suas funções é um atributo, uma condição 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" (cf. Pimenta Bueno, Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império, Rio de Janeiro, 1857, ed. De J. Villeneuve, 1ª parte, p.118)

No mesmo diapasão, asseverava, a primeira Carta Republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, nos termos de seu artigo 19, a saber :

"Art 19 - Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato".

A Constituição de 1934 tratou também do assunto em seu art. 31:

"Art 31 - Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato".

Por seu turno, a Constituição Federal de 1937, mitigou o alcance da imunidade parlamentar material, permitindo a responsabilização civil e penal para Deputados e Senadores que praticassem determinadas condutas previstas na legislação vigente à época. Inteligência essa que se extrai do artigo 43 daquele texto legal:

"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”.

A Lei Maior de 1946, considerada como a mais democrática das constituições brasileiras, tratou do tema em seu artigo 44, garantindo o tratamento estabelecido nos textos que antecederam o Estatuto de 1937, sem maiores inovações. Estabelecia a inviolabilidade de deputados e senadores por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.

Na mesma direção da Constituição anterior, a Carta de 1967 seguiu, assegurando esse Direito subjetivo. Contudo, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, introduziu uma novidade no assunto, reduziu o alcance da proteção. A partir de então Deputados e Senadores não gozariam mais de inviolabilidade em suas declarações, nos casos de crimes contra a honra.

A atual Constituição Federal, de 04 de outubro de 1988, a denominada "*Constituição Coragem*", nas palavras emocionadas do Deputado Ulysses Guimarães, proclamadas em histórica sessão do Congresso Nacional, reafirmou a liberdade de expressão de deputados e senadores, nos termos de seu artigo 53 :

“Art. 53 Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”

Note-se, pois, que a liberdade de expressão do Parlamentar tem sido uma tradição em nossa ordem jurídica, não se trata de uma inovação da Carta de 1988. Desde os tempos do Império os membros do Poder Legislativo eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos que proferissem em razão do mandato. Sem essa prerrogativa, os verdadeiros interesses do povo, durante o curso da história, jamais poderiam ter sido defendidos.

Do Alcance da Imunidade Material

Com efeito, o objetivo precípua da imunidade material é evitar que os demais Poderes da República interfiram no exercício das funções dos parlamentares, cuja atividade é legitimada pela Soberania popular, mediante o voto. Assim um membro do Congresso Nacional não pode ser condenado civilmente nem penalmente, por suas manifestações. Se assim não fosse, teria, o Poder Judiciário, a prerrogativa de estorvar o direito de

manifestação de Deputados e Senadores. Seria, portanto, uma afronta aos Princípios Democráticos, consubstanciados na Lei Suprema Nacional, promulgada em 1988.

Nesse ponto, é salutar transcrever a opinião do Mestre Alexandre de Moraes:

“Na independência harmoniosa que rege o princípio da separação dos poderes, as imunidades parlamentares são institutos de vital importância, por buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas nobres funções, contra abusos e pressões dos demais poderes”.²

E adiante continua o respeitável jurista:

*“Assim, para o bom desempenho de seus mandatos, será necessário que o parlamento ostente ampla e absoluta liberdade de convicção, pensamento e ação, por meio de seus membros, afastando-se a possibilidade de ficar vulnerável às pressões dos **outros poderes do Estado**.*

*Dessa forma, imprescindível a existência das imunidades parlamentares à prática da democracia, significando verdadeira condição de independência do Poder Legislativo em face dos demais poderes e garantia da liberdade de pensamento, palavra e opinião, sem a qual inexistirá Poder Legislativo independente e autônomo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo e do país, pois, e é sempre importante ressaltar, essas imunidades não dizem respeito à figura do parlamentar, mas à função por ele exercida, **no intuito de resguardá-la da atuação do Executivo ou Judiciário**, consagrando-se como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais.”³ (grifo nosso)*

Assim sendo, a inviolabilidade material obsta a propositura de ação judicial contra o parlamentar, por motivo de opiniões e votos, manifestados no exercício do mandato. Isso ocorre, pois, nesse caso ter-se-ia a interferência do Poder Judiciário nas atividades do Congresso Nacional, contrariando a máxima da independência dos Poderes, apregoada por Montesquieu.

² Moraes Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo : Atlas, 2002. Página 1013.

³ Idem a item 2

Ademais disso, em um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil, não é possível sequer a responsabilização disciplinar ou política, a ser apurada mediante procedimento administrativo, nos termos de legislação interna da Câmara dos Deputados, uma vez que, nesse contexto, estar-se-ia impedindo o livre exercício do mandato de um representante do povo eleito mediante o voto direto.

A credibilidade do parlamento é apanágio fundamental em um sistema democrático. Assim como não se pode conceber democracia sem representatividade, não há como preservar a soberania popular com um parlamento desacreditado. A liberdade de expressão dos parlamentares, quanto ao uso da palavra, é pressuposto da democracia representativa.

Portanto, a instauração e a respectiva persecução político-disciplinar, no caso em tela, inconstitucional.

Nesse contexto, conclui-se que a instauração do presente feito é ilegal e ilegítima, não sendo meio adequado pra se alcançar os fins inerentes ao sistema republicano de governo, qual seja: a realização do desiderato coletivo.

Dos princípios processuais

O procedimento relativo ao processamento das representações que tenham por objeto a perda de mandato de deputado por falta de decore parlamentar é estabelecido nas regras do Código de Ética e Decore Parlamentar e em seu respectivo Regulamento. Portanto, esse foram os diplomas legais que nortearam a condução dos trabalhos no presente processo.

Assim como o juízo do que seja adequado ao decore parlamentar não depende de tipificação penal ou de ocorrência de ilicitude civil, também as regras aplicáveis ao processo de apuração dos atos tidos como incompatíveis com o decore parlamentar têm caráter autônomo em relação às do processo penal e processo civil, sendo as regras processuais ditadas pela própria Casa legislativa. Nesse sentido asseverou o Supremo Tribunal Federal , verbis:

“O processo de perda de mandato não é administrativo, nem judicial, mas político, sendo regido por normas interna corporis (MS no 21.360/92, Relator Ministro Néri da Silveira).’

As normas que regulam a matéria, além dos princípios processuais constitucionais, são aquelas integrantes do chamado Direito Parlamentar, consubstanciadas, fundamentalmente, nas regras internas da Casa legislativa, como os regimentos, códigos e demais diplomas por ela aprovados para disciplinar o processo de quebra de decoro parlamentar.

Não se pode olvidar que os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, todos estabelecidos na carta Magna, foram rigorosamente observados. Vale salientar que os prazos assinalados foram cumpridos bem como a Representada e seus advogados tiveram livre acesso a todos os documentos e peças constantes dos autos.

Destarte, a atuação deste Conselho, no que se refere aos aspectos processuais está em consonância com os ditames pertinentes ao ordenamento jurídico pátrio.

Do Caso Concreto

Vale lembrar que no caso em tela, não há controvérsias acerca dos fatos narrados na representação. A própria representada ratifica a descrição dos acontecimentos realizada na peça exordial deste procedimento disciplinar. Destarte, resta-nos, apenas, analisar as questões de direito inerentes ao caso.

Assim, julgamos despicienda a oitiva de testemunhas e da própria representada para o deslinde da controvérsia, não havendo, portanto, a necessidade de produção de provas em audiência.

Após o exame de todo o apurado no presente processo, a convicção formada por este Relator é a de que a Representada não se excedeu em suas manifestações pois, afinal, se achava no exercício de suas funções de mandatária da soberania popular.

Está-se diante de comportamento coberto pela imunidade parlamentar, não se podendo, assim, adentrar ao exame da matéria sob o ângulo da configuração, ou não, de ilícito penal, civil ou disciplinar.

Outrossim, as opiniões expressadas, pela representada, na convenção do seu partido em relação ao Presidente da República bem como ao Ex-deputado José Dirceu, embora não tenham sido polidas, não tem o condão de acarretar-lhe qualquer tipo de represália. Mesmo que as palavras tenham sido proferidas fora da Casa Legislativa, a prerrogativa da imunidade material parlamentar protege a congressista, uma vez que suas manifestações guardam relação com o exercício do mandato.

Nesse ponto, é de bom alvitre trazer a colação o entendimento, deste Conselho de Ética, acerca da imunidade parlamentar, expressado nas palavras do Deputado José Carlos Araújo, relator do processo 19, de 2005, que concluiu pelo arquivamento das respectivas representações contra do Deputado ONYX LORENZONI:

“Pela incidência da norma constitucional da imunidade, afasta-se a aplicação de qualquer dispositivo que vise responsabilizar civil, penal ou disciplinarmente o parlamentar por opiniões, palavras e votos. O fato por ele praticado, se relacionado ao exercício do mandato, torna-se atípico, impossibilitando a punição do parlamentar pela sua prática”.

No caso em julgamento, a atuação da representada se enquadra nos marcos de um comportamento que se consubstancia na expressão do múnus parlamentar. Ainda que não se coadune com as regras de respeito, delicadeza e sapiência, as palavras proferidas pela representada estão sob a proteção do manto constitucional, mais precisamente, estão protegidas pela imunidade material parlamentar.

Voto

Em verdade, qualquer tentativa de intimidar o parlamentar em razão de suas opiniões, palavras e votos é prática desaconselhável visto que não se coaduna com a consciência democrática. Destarte, a imunidade material parlamentar é prerrogativa que se reconhece aos representantes do povo para que possam exercer com independência o seu mandato eletivo.

Assim, diante do exposto, a conduta perpetrada pela Representada tem o manto protetor das imunidades a que se refere o artigo 53 da Carta Magna, razão pela qual o meu voto não poderia ser outro senão pela improcedência e arquivamento da presente

representação, nos termos do artigo 17 § 1º do Regulamento deste Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Sala do Conselho, em de Maio de 2006.

DEPUTADO JOSIAS QUINTAL

Relator