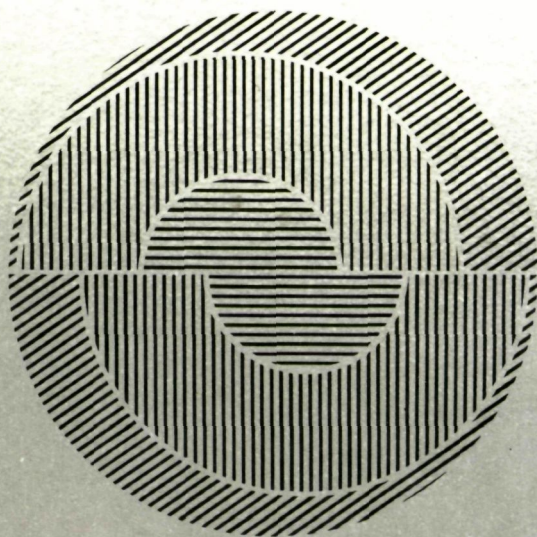


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



• SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

**JULHO A SETEMBRO 1992**

**ANO 29 • NÚMERO 115**

# Insuscetibilidade de Apreciação Judicial de Ato Político-Legislativo

JOSÉ NAGEL

Advogado em Brasília. Assessor de Ministro do TCU

A casa de Deus, assim como a do Direito, tem muitas moradas e quase tudo é possível.

O resultado disso são os procedimentos e decisões totalmente divorciados da realidade jurídico-social do País.

Exemplo significativo desse fenômeno e entrechoque de realidade foi a recente sentença, na Justiça Federal de 1.<sup>a</sup> Instância de Brasília, proferida em Ação Popular, cujos efeitos da condenação, nela contidos, alcançaram todos os PARLAMENTARES (Senadores e Deputados) que, ao tempo, votaram pela aprovação do PROJETO DE LEI N.º 3.555/85, transformado na Lei n.º 7.194, de 11 de junho de 1984, de iniciativa do Presidente da República, que autorizava a União a indenizar a CVRD — Companhia Vale do Rio Doce, em 4 parcelas anuais, a partir de 1985, num total de 7.723.260 ORTNs, e previa a permanência dos garimpeiros de Serra Pelada por um prazo de mais três anos.

A leitura atenta de apenas alguns dispositivos constitucionais, tanto da Carta anterior como da atual, acaba por desfazer a maioria dos fundamentos produzidos pelo MM. Magistrado de 1.º grau:

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

“Art. 5.º . . . LXXIII — qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público (. . .), à moralidade administrativa, ao meio ambiente (. . .)”

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo (. . .)”

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, (. . .) dispor sobre todas as matérias de competência da União (. . .)”

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

Ademais, o *remedium popularis* foi criado, em essência, para o povo defender e corrigir desvios na gestão pública (instrumento de defesa dos interesses da coletividade) e não como mecanismo de condenação de seus próprios representantes, sob pena de ocorrer, como ocorreu no presente caso, a seguinte situação: POVO ("Qualquer cidadão brasileiro") *versus* POVO ("Deputados e Senadores", representantes no Congresso Nacional da própria coletividade).

Portanto, o ato de votar projetos de leis ou, como ocorre atualmente, medidas provisórias, de iniciativa do Executivo, não constitui e jamais constituirá ato de gestão, capaz de, por si só, ser responsável por ilegalidade ou ilegitimidade e por lesividade, requisitos indispensáveis da ação popular.

Imaginem, por exemplo, se todo cidadão brasileiro-eleitor, que é parte legítima para ingressar com ação popular, resolvesse propô-la, também, contra Senadores e Deputados, toda vez que fosse sancionada uma lei com aparência ou possibilidade de alguma espécie de lesividade ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. Só isso tornaria praticamente impossível o exercício pleno das funções parlamentares, ante os constantes e permanentes receios e restrições, além de terem, os referidos parlamentares, de defender-se em cada uma das milhares de investigações e acusações que lhes seriam dirigidas.

*Votação de um projeto de lei é ato político, excluído de apreciação judicial.*

Não se pode ter nenhuma dúvida que, o instante culminante do processo legislativo, que é a aprovação de uma medida legislativa, pode até envolver escolhas, opções, interesses, grupos de pressões, lobbies e manifestações de vontades, mas não deixa nunca de ser o exercício legítimo de uma apreciação exclusivamente política e uma elaboração em busca da tutela das exigências supremas da vida democrática.

Logo, todo ato de votação, quer seja ostensivo ou secreto, quer seja simbólico ou nominal, em que Senadores e Deputados optam, através de seus votos, por um dentre os vários valores contidos na proposição ou por uma das vias oferecidas ao Congresso Nacional, é, obviamente, um *ato político*, no sentido maior e mais alto de que o fato social a ser disciplinado por *lei* contém motivações e razões de toda ordem e natureza, bem como configura a própria representação da coletividade.

Deveras, *legislar*, aprovar o orçamento, etc., segundo GERALDO ATALIBA, (funções do Congresso) são atos de natureza política porque — embora editados com respeito aos quadros legais — não dependem de lei, nem esta pode ser posta como condição para sua prática. Por outro lado, esses atos são insuscetíveis de revisão, quanto ao mérito, por qualquer outro órgão. Em outras palavras, não há corrigenda possível para tais atos. No máximo, quando o Texto Constitucional o prevê, poderá

haver negativa de comprovação. nos casos de atos complexos (...), são atos políticos, que não podem ser submetidos a crivo jurídico. Mas, por isso mesmo que políticas, são tais atribuições sujeitas ao controle da opinião pública, à crítica dos meios de imprensa e à fiscalização parlamentar. Sua avaliação e julgamento entram nas considerações políticas gerais, de que incumbem — dando vida ao tecido complexo das relações políticas — a opinião pública, os partidos, a imprensa, os sindicatos e outros instrumentos de canalização de interesses e opiniões.<sup>1</sup>

Significa que esse qualificativo dos votos como atos políticos do Congresso Nacional repercute na sua própria exclusão da apreciação judicial, que se traduz exceção à competência da Justiça (cf. HELY LOPES MEIRELLES<sup>2</sup> M. SEABRA FAGUNDES,<sup>3</sup> CAIO TÁCITO,<sup>4</sup> RUI BARBOSA,<sup>5</sup> J. CRETELLA JÚNIOR,<sup>6</sup> REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA.<sup>7</sup>

Com efeito, a doutrina e a jurisprudência do STF<sup>8</sup> sempre se pautaram no sentido de que as questões exclusivamente políticas escapam, em absoluto, ao exame do Poder Judiciário:

“Atos políticos do Congresso, ou do Executivo, na acepção em que esse qualificativo traduz exceção à competência da Justiça, considerando-se aqueles, a respeito dos quais a lei confiou a matéria à discussão prudente do poder e o exercício dele não lesa direitos constitucionais do indivíduo.”<sup>9</sup>

“O controle judicial limita-se ao exame da legalidade, não se imiscuindo com o mérito do ato... As questões exclusivamente políticas também ficam excluídas da jurisdição do Poder Judiciário. Assim determinaram, expressamente, as Constituições de 1934 e 1937, e a limitação sobrevive, ainda que não mais figure no texto constitucional.”<sup>10</sup>

“As Constituições de 1934 (art. 68) e 1937 (art. 94) dispuseram expressamente que o Poder Judiciário não poderia conhecer de questões exclusivamente políticas. A atual silêncio a respeito. Mas, não obstante isto, a vedação persiste. É que ela decorre da índole do regime e de imperativos do seu funcionamento. Aos poderes Legislativo e Executivo, a Constituição de-

1 ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*, Ed. RT, 1985, pp. 29-30.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 6ª ed. 1978, pp. 668/670.

3 FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 5ª ed. 1979, nº 74, pp. 158/165.

4 TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*, Ed. 1975, pp. 35 ss.

5 BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, (coligidos e ordenados por HOMERO PIRES) edição de 1933, vol. IV, p. 192.

6 JUNIOR, J. Cretella. “Teoria do Ato Político”, *RT* 627 10-14 e “Teoria do Ato de Governo”, *Rev. Inf. Leg.* nº 95 '73, p. 84.

7 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato Administrativo*, ed. RT, 1978, p. 20.

8 STF, *Rev. do Supremo*, vol. 32, p. 79.

9 BARBOSA, Rui. *Op. cit.*, p. 192.

lega atribuições de cunho estritamente político, que, pela sua natureza específica, são incompatíveis com a interferência do Poder Judiciário.”<sup>11</sup>

De modo bastante simples, quem melhor estudou e examinou a natureza do ato político terá sido o Prof. J. CRETELLA JÚNIOR, no citado artigo,<sup>12</sup> que pela objetividade e precisão merece destaque:

“Ato de governo ou ato político é toda manifestação de vontade do Poder Público que por sua condição toda especial, escapa à revisão do Poder Judiciário, constituindo esse tipo de ação não uma exceção ao princípio da legalidade, mas a competência do juiz, o qual não tem possibilidades de fiscalizá-lo, se a isso for provocado.

.....

O problema da definição do ato político tem desafiado a argúcia da doutrina, que não chega ao contexto exato, é evidente, pela própria flexibilidade inerente ao objeto definido.

.....

Outros fazem a distinção entre a consideração material e formal do ato político, entendendo, sob o primeiro aspecto, como políticas, “as decisões do Poder Legislativo, no exercício de atribuições próprias, e eventualmente, as decisões do Poder Executivo, sem subordinar-se, regra geral, a lei alguma, ditadas em defesa da segurança do Estado e da Constituição (cf. BIELSA, “Princípios de Derecho Administrativo”, 3.<sup>a</sup> ed. 1963, p. 65), compreendendo, sob o segundo aspecto, “os atos legislativos que, em princípio, devem emanar do Congresso e só, eventualmente, do Poder Executivo.”

Em síntese, o ato de votar, ou seja, o de dizer sim ou não a uma determinada medida legislativa, é a manifestação maior da classe política, é, por assim dizer, inerente a sua própria existência, expressão maior da representação popular e da liberdade de pensamento de um povo. Se o Estado é o Povo, o Parlamento sua Expressão Nacional, os Parlamentares são a voz desse Povo.

Assim sendo, os votos dos Deputados e Senadores são atos políticos, dentro do processo de decisão legislativa, subtraindo-se da apreciação do Poder Judiciário as razões de conveniência e oportunidade que os determinaram, uma vez que repousam na liberdade e independência, dentro da representatividade, e prefiguram a comunidade e o compromisso político assumido, isentando-os de quaisquer restrições e conseqüências, além da não sujeição à investigação de tais votos por outro poder.

10 TACITO, Calo. *Op. cit.*, p. 35.

11 FAGUNDES, Miguel Seabra. *Op. cit.*, p. 158.

12 JÚNIOR, J. Cretella, “Teoria do Ato de Governo”, *Rev. Inf. Leg.* 95/73, p. 84.

Ora, um dos deveres constitucionais do Parlamentar, em relação ao exercício do mandato, é, exatamente, o de VOTAR, mesmo que a lei seja impropriamente um ATO ADMINISTRATIVO, e ainda assim, por esse desempenho são invioláveis (CF. art. 53). Não podendo, por isso mesmo, ser condenado por seus votos, dados em projetos, medidas e atos legislativos.

*Conceito jurídico-político das imunidades parlamentares (inviolabilidades e irresponsabilidades)*

Nos regimes democráticos, chama-se *imunidade parlamentar* a proteção jurídica e a garantia funcional dadas aos representantes do Povo, para o exercício dos respectivos mandatos, contra abusos, violências e restrições por parte de outros Poderes constitucionais, dentro do sistema de freios e contrapesos, como qualifica COOLEY, entre tais órgãos estatais, tornando-se, como membros do Poder Legislativo, acobertados pelas prerrogativas decorrentes da função exercida, justamente, para que as atribuições típicas possam ser desempenhadas sem qualquer tipo de receio (presente ou futuro) ou limitações à liberdade de opiniões, palavras e votos, sendo destinatário imediato do instituto o próprio Parlamento e não os seus membros, meros beneficiários (cf. ALCINO PINTO FALCÃO).<sup>13</sup>

Nos textos constitucionais brasileiros, desde o Império até os dias de hoje (1824 — arts. 26/28; 1891 — arts. 19/20; 1934 — arts. 51/52; 1937 — arts. 42/43, embora com restrições; 1946 — arts. 44/46; 1967 — art. 54; 1969 — art. 52; e 1988 — art. 53), o princípio da imunidade parlamentar foi admitido como prerrogativa da corporação, com o objetivo de resguardar a liberdade e a independência dos legisladores, não no interesse individual dos mesmos ou como direito subjetivo deles, e sim tendo em vista o interesse público e o livre funcionamento do Poder Legislativo.

Cumpra ressaltar, desde logo, que não se examinará as situações e conseqüências decorrentes das hipóteses de processamento, apuração e execução penal pelos CRIMES cometidos por parlamentares sem nenhuma ligação com o exercício do mandato legislativo.

De todas as opiniões referentes ao instituto da imunidade parlamentar, na sua ampla concepção, algumas são tão significativas que precisam ser sempre lembradas e relidas:

PLÍNIO CASADO:<sup>14</sup>

“Tempo houve em que ainda se discutia o conceito jurídico político das imunidades parlamentares; mas, hoje em dia, neste tema, tem um cunho de truísmo, chega a ser uma parêmia, o conceito de que as imunidades parlamentares não são privilégio incompatíveis com o regime livre e democrático, sob que vivemos.

13 FALCÃO, Alcino Pinto. *Da Imunidade Parlamentar*, Ed. Forense, 1955 pp. 15/16.

14 CASADO, Plínio. *A Imunidade Parlamentar do artigo 20 da Constituição Federal*, Rio, 1952, pp. 3/4.

e estabelecidos em proveito pessoal do representante, mas são prerrogativas políticas da função. . .

São prerrogativas, mas não privilégios, porque privilégios são concessões feitas a particulares ou em proveito destes, e a desigualdade de tratamento, na hipótese, visa, não os interesses de ordem privada, mas o interesse de ordem pública.”

IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA: <sup>15</sup>

“As imunidades parlamentares não constituem propriamente privilégio dos membros do Congresso. São prerrogativas criadas em bem da Câmara, do Senado, do Parlamento, da Constituição, da Lei, da Nação. Os membros do Poder Legislativo só gozam do privilégio, por serem representantes da Nação, que os escolheu, a fim de que, em nome dela e por ela, elaborem a vontade estatal.”

CARLOS MAXIMILIANO: <sup>16</sup>

“A imunidade parlamentar foi estabelecida por motivos políticos, tendo em vista o interesse público, e não o particular; não constitui direito subjetivo, e sim objetivo; não é privilégio individual, fizeram-na prerrogativa de uma coletividade independente e vigilante.”

DARCY AZAMBUJA: <sup>17</sup>

“A imunidade parlamentar não é privilégio concedido ao parlamentar pessoalmente; é uma garantia assegurada ao Poder Legislativo, para que funcione livre de qualquer coação.”

RAUL MACHADO HORTA: <sup>18</sup>

“As imunidades parlamentares estão universalmente vinculadas à proteção do Poder Legislativo e ao exercício independente do mandato representativo.”

DJALMA MARINHO: <sup>19</sup>

“A imunidade parlamentar é o fato político mais expressivo no livre desempenho da instituição. Ela se nivela no plano do Direito Parlamentar à liberdade individual no plano do Direito Civil.

---

15 ITAGIBA, Ivair Nogueira. *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira*, p. 306.

16 MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*, Freitas Bastos, Rio, 1954, vol. 2, p. 55.

17 AZAMBUJA, Darcy. “Introdução à Ciência Política”, Ed. Globo, Porto Alegre, 1979, 8ª ed. p. 189 e “Teoria Geral do Estado”, 1942, p. 178.

18 HORTA, Raul Machado. “Imunidades Parlamentares” *Rev. Fac. Dir. UFMG*, nº 7, pp. 64-108.

19 MARINHO, Djalma. Parecer publicado no “Arq. Com. Const. Just.” vol. 3, nº 1 (1979), pp. 183/187.

Uma e outra recompõem no Direito Político o processo de decisão como estratégia da democracia constitucional.

.....

Inviolável quer dizer puro, integral, intocável, salvo de qualquer violência e acima da ação da Justiça. Nesse particular, todos os nossos dicionaristas, dos mais antigos aos mais modernos, assim o entendem.

.....

A liberdade de opinião, palavra e voto é apanágio do mandato parlamentar. O homem público é um ser à parte. Ele recebe vigilância severa dos seus concidadãos e tem, por isso mesmo, na linha do seu destino, de apresentar-se, na eficácia de sua representação, numa superfície firme e inabalável, que são armas que utiliza para fiscalizar o Estado e legislar para a Nação. Não se compreende, portanto, que, haja limitação nesse mister, sob pena de perder o congressista a finalidade de sua missão."

Sabido é que a imunidade parlamentar decompõe-se em duas prerrogativas independentes: a irresponsabilidade legal ou irresponsabilidade parlamentar, e a inviolabilidade pessoal ou incolumidade pessoal.<sup>20</sup> A primeira se refere ao exercício das funções, mas a segunda protege os congressistas contra a prisão ou processo que contra eles se intentam.<sup>21</sup> Note-se que o mandato é realmente exercido no recinto das casas congressuais, ou seja, nas salas das sessões do grande plenário e dos pequenos plenários (comissões permanentes ou temporárias e outras), onde a imunidade deve ser assegurada.<sup>22</sup>

Essa irresponsabilidade parlamentar alcança inclusive os ex-Deputados e ex-Senadores, desde que as opiniões, palavras e votos apontados, tenham sido praticados no exercício do respectivo mandato, por ser absoluta, definitiva e irrenunciável, de acordo com DANTON JOBIM;<sup>23</sup> ANDRADE LIMA FILHO;<sup>24</sup> JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO<sup>25</sup> e ROSA RUSSOMANO:

"A imunidade de direito constitucional material enlaça todos os atos peculiares à função legislativa, desde que praticados no exercício da mesma. Estende-se no tempo. Sem solução de continuidade. Persiste, mesmo quando o mandato finda. Em síntese — é perpétua.

---

20 BROSSARD, Paulo. "Imunidade Parlamentar", *R. Inf. Leg.* n.º 63 8.

21 FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, 1978 vol. 1, p. 280.

22 JACQUES, Paulino. *A Constituição Explicada*, Ed. Forense, 1970, p. 57.

23 JOBIM, Danton. "Das Imunidades Parlamentares", *RF* — CXXXI 344.

24 FILHO, Andrade Lima. *Em Defesa das Imunidades Parlamentares*, Recife 1951, pp. 26-29.

25 BARACHO, Alfredo de Oliveira, "Imunidades Parlamentares", *Rev. Inf Leg.* 68 43.



Dáfluem efeitos jurídicos relevantes. O parlamentar torna-se intocável a qualquer processo. Apresenta-se inviolável, tanto na dimensão civil, quanto na penal.”<sup>26</sup>

De conseguinte, a imunidade parlamentar significa *irresponsabilidade jurídica*<sup>27</sup> e cobre o exercício, presente e futuro, do mandato popular, pelo que Deputados e Senadores, como resultado, são “invioláveis”, isto é, são “irresponsáveis” e, conseqüentemente, “impuníveis”, “intocáveis” e “incondenáveis”, o que obsta a propositura de qualquer espécie de ação, inclusive popular, e de condenação civil, penal, administrativa e disciplinar, por motivo de opiniões, palavras e votos, proferidos no exercício de suas funções parlamentares:

“A imunidade material, também chamada inviolabilidade, consiste na irresponsabilidade civil e criminal do Parlamentar. É uma garantia que se lhe defere, uma prerrogativa que o protege, menos a ele, individual e pessoalmente, mas ao próprio Poder que ele integra, para que o Legislativo cumpra e possa cumprir, sem peias e entraves, o seu relevante papel, histórico e constitucional, de intérprete fiel, indormido e corajoso das mais justas aspirações e dos mais lúdimos anseios e interesses do povo.”<sup>28</sup>

“Nenhuma ação, civil ou criminal, pode derivar de palavras, votos ou opiniões exarados no exercício do mandato, em virtude da irresponsabilidade legal a ele inerente.”<sup>29</sup>

“A irresponsabilidade difere da inviolabilidade no que se refere ao domínio, ao efeito, ao fim e à duração. No que diz respeito ao domínio, ela cobre os atos da função parlamentar. A inviolabilidade alcança atos estranhos à função. Quanto ao efeito, impede toda ação civil ou criminal, ao passo que a inviolabilidade resguarda o deputado da ação criminal ou correcional durante o mandato.”<sup>30</sup>

“Inviolabilidade no caso significa irresponsabilidade, e irresponsabilidade ali não pode ser apenas criminal. Se fosse, a segurança do parlamentar seria somente pela metade, e tal não pode ter sido o intuito do legislador constituinte. Dizer que o deputado ou senador é inviolável por suas opiniões (palavras e votos) é o mesmo que dizer que o deputado ou senador é irresponsável por

<sup>26</sup> RUSSOMANO, Rosah. “Imunidades Parlamentares”, *Rev. Inf. Leg.* 81/244, p. 245.

<sup>27</sup> FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Comentários à Constituição Brasileira*. Ed. Saraiva, 1983, p. 197.

<sup>28</sup> VELOSO, Zeno. “Imunidades Parlamentares dos Vereadores”, *Rev. Inf. Leg.* nº 92/150, p. 151.

<sup>29</sup> BROSSARD, Paulo. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>30</sup> BARACHO, Alfredo de Oliveira. *Op. cit.*, p. 41.

suas opiniões (palavras e votos). Do que fizer no exercício do mandato nada lhe advirá.”<sup>31</sup>

### *Autonomia dos Poderes Constitucionais e Predicamentos de seus Membros*

Já se disse que o poder é um e pela diversidade de suas funções divide-se em três ramos, que são, na verdade, os órgãos do aparelho governamental: Legislativo, Executivo e Judiciário.<sup>32</sup>

Desconcentram-se assim os poderes estatais, que passam a ser executados por órgãos distintos e independentes entre si. Elimina-se, destarte, todo arbítrio estatal. Quem faz a lei não a aplica. Os que a aplicam não a fazem.<sup>33</sup>

Em conseqüência, existem regras constitucionais concernentes à proteção e à independência, no exercício das respectivas funções.

No caso do Legislativo, a fim de assegurar a independência da corporação e de seus membros, a Constituição estabelece a inviolabilidade dos mandatos.<sup>34</sup>

Tais imunidades, como se procurou demonstrar, não são privilégios do representante nem regalias especiais, que lhes é concedida. Constituem uma garantia de função, a que são inerentes.<sup>35</sup>

Como se viu, exaustivamente, essa prerrogativa constitui uma exceção à competência jurisdicional do Poder Judiciário, proteção indispensável ao legítimo e livre exercício do mandato popular, que no dizer de ESMEIN “é um axioma do governo representativo”, de modo a assegurar a independência e harmonia entre os Poderes (CF., art. 2.º).

Outrossim, já se disse que o *Mandato Legislativo* não é profissão, e a inviolabilidade do Senador ou Deputado, por seus votos, não é garantia da liberdade de pensamento, senão garantia de funcionamento do Poder Legislativo.<sup>36</sup>

O que o impõe é o princípio da divisão e autonomia dos poderes (Legislativo — legisla; Executivo — administra e Judiciário — julga), impedindo a ingerência perturbadora de um na área de competência do outro. A imunidade parlamentar, como dizia AURELINO LEAL,<sup>37</sup> “não é garantia de direito, no rigor técnico da expressão; é garantia do poder”, e faz parte do sistema de garantias ao Poder Legislativo recomendado pela história do Estado de Direito, posto que sem liberdade de pensamento,

31 PICANÇO, Macário. “Imunidades Parlamentares”, *RF* 169 17.

32 FONSECA, Annibal Freire da. *O Poder Executivo na República Brasileira* Ed. UNB, 1981, 37, p. 20.

33 ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*, p. 24.

34 ATALIBA, Geraldo. *Op. cit.*, pp. 80 81.

35 FONSECA, Annibal Freire da. *Op. cit.*, p. 41.

36 LIMA, Ruy Cirne. Parecer: Inviolabilidade do Deputado e Senador. *RDP* 16/97, p. 98.

37 LEAL, Aurelino. *Teoria e Prática da Constituição*, pp. 707 708.

sem liberdade de emití-lo (liberdade de palavras, de opinião e de voto), não há Poder Legislativo que possa representar com fidelidade e coragem os interesses do povo.<sup>38</sup>

Nesse sentido, escreve RUY CIRNE LIMA, no artigo citado:<sup>39</sup>

“Por mais censuráveis que sejam as opiniões, palavras e votos do senador ou deputado, no exercício do mandato legislativo, a nenhum outro poder é permitido interferir, a fim de apreciá-lo, julgá-los ou puni-los. A razão é simples. O exercício da função legislativa não é o exercício de um direito, que tenha, individual ou coletivamente, como sujeitos os senadores e deputados, senão o exercício da atividade de um órgão estatal.”

Leia-se, ainda, sobre as prerrogativas e predicamentos dos magistrados e dos parlamentares, GERALDO ATALIBA:<sup>40</sup>

“O Instituto da inviolabilidade não se constitui em privilégio de determinados cidadãos, mas sim em prerrogativas de determinadas funções. Não são 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 requer o mecanismo constitucional.

Também as instituições exigem — para seu perfeito funcionamento — que os juizes 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 consequências) 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.

38 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/69*, Tomo III, fls. 5.

39 LIMA, Ruy Cirne. Artigo citado, RDP 16/97, p. 98.

40 ATALIBA, Geraldo. “Inviolabilidade dos Parlamentares”, RDP 47/48, p. 75 e *Rev. Inf. Leg.* 63/39, p. 40.

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.”

Destarte, a aprovação, por Senadores e Deputados, de uma medida legislativa tanto não afeta, de imediato, direitos subjetivos (de quem quer que seja) que:

1.º) o respectivo projeto pode ser vetado pelo Presidente da República (CF., art. 84, V);

2.º) mesmo depois de sancionada, pode ser declarada inconstitucional (Cf., art. 97; 102-I, *a* e III, *b*) e ser suspensa sua execução (CF., art. 52, X);

3.º) além disso, como se diz, na prática, tem, ainda, as leis que não são cumpridas ou não pegam.

Na hipótese, ainda que se considerasse a Lei n.º 7.194/84, como foi considerado na sentença, como ato administrativo impróprio, na maioria das vezes, a lesividade, como requisito da ação popular, depende de outros atos executórios, pois, como diria o Poeta, “As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei”. O que significa que, a responsabilidade civil, por ato legislativo, não pode ser, imputada aos Senadores e Deputados, mas, se danoso, impróprio, imperfeito, ilegal ou inconstitucional, o Poder Judiciário, pelos meios processuais adequados se for o caso, inclusive ação popular, poderá responsabilizar o *Estado legislador* (cf. J. CRETELLA JÚNIOR,<sup>41</sup>) mas nunca os *Legisladores*, que não legislam em nome próprio, mas o fazem no legítimo exercício da representação popular.

Nessa condições, a serem corretas todas as considerações e observações que se procurou assentar em linhas que acima e atrás ficaram, o Judiciário brasileiro, representado, nas circunstâncias presentes, pelo Juízo Federal em questão da Seção Judiciária do Distrito Federal, estaria, em tese, diante de uma gravíssima ocorrência, tipificada na Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que define crime de responsabilidade e regula o respectivo processo e julgamento:

“Art. 6.º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo (...)

3 — violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional. ....”

41 JUNIOR, J. Cretella. “Responsabilidade do Estado por Ato Legislativo”, RDP 71/60, p. 75.

Sempre foi assim no Brasil, consoante antigos e novos juristas e estudiosos da matéria, ante as lições extraídas das obras e artigos apontados neste trabalho, e faço votos para que sempre assim seja, especialmente a partir da nova ordem jurídico-constitucional, instaurada no País com a promulgação da Carta Política de 5-10-88, pedindo vênias, por essas razões, aos que defendem a extinção de tais prerrogativas, na futura revisão constitucional.

Aliás, ainda agora, o Colendo STF, na Sessão Plenária de 1.º-2-91, através de brilhante voto proferido pelo Ministro CELSO MELLO, deixou assente que:

“— 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 (...) e, de outro, o estado de relativa *incoercibilidade pessoal* dos congressistas (*freedom from arrest*) (...).”

Em conclusão, pode-se dizer que, com todas essas prerrogativas, por sinal indispensáveis ao bom desempenho do mandato popular, os congressistas já sentem dificuldades no pleno e ideal cumprimento das funções parlamentares, o que se dirá nas situações ora descritas, em que não forem assegurados aos Deputados e Senadores, diante da apreciação pelo Judiciário de ações populares, as mencionadas imunidades constitucionais?

Com a palavra o Legislativo.