

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

M. POIARES MADURO

apresentadas em 26 de Junho de 2008¹

1. No presente pedido de decisão prejudicial apresentado pela Corte suprema di cassazione (Itália), solicita-se ao Tribunal de Justiça que forneça a interpretação correcta das disposições do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias e do Regimento do Parlamento Europeu, relativamente à imunidade jurisdicional de que gozam os deputados do Parlamento Europeu (deputados europeus).

2. Os dois casos que deram origem a este pedido de decisão prejudicial respeitam a acções por difamação intentadas contra um deputado europeu de nacionalidade italiana. Os tribunais nacionais condenaram-no a indemnizar os demandantes. É perguntado ao Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, se um tribunal nacional que aprecie uma acção cível contra um deputado europeu deve pedir ao Parlamento Europeu que levante a imunidade deste, na hipótese de o próprio deputado europeu não ter pedido ao Parlamento a defesa dessa imunidade e, em segundo, se o tribunal nacional tem o poder de decidir se a conduta do deputado europeu está coberta

pela imunidade, caso o Parlamento Europeu não tenha comunicado a intenção de a defender.

I — Factos na origem do processo

3. O recorrido no processo principal, Alfonso Luigi Marra, foi deputado europeu entre 1994 e 1999. Enquanto deputado europeu, pôs a circular vários panfletos onde criticava o sistema judicial italiano e juízes em concreto. Antonio Clemente e Eduardo De Gregorio, mencionados nos panfletos, intentaram acções por difamação contra A. Marra. Quando o tribunal de primeira instância julgou as acções procedentes e lhes atribuiu indemnizações, A. Marra recorreu para a Corte d'appello di Napoli. Nos seus acórdãos de 23 de Janeiro e 6 de Março de 2002 (no caso de A. Clemente) e de 22 de Fevereiro de 2002 (no caso de E. De Gregorio), a Corte d'appello di Napoli confirmou as decisões do tribunal de primeira instância, considerando que as declarações em causa não estavam abrangidas pelo Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias. A. Marra recorreu em matéria de direito para a Corte suprema di cassazione, alegando, *inter alia*, que a Corte d'appello di Napoli aplicara erradamente o artigo 6.º do Regimento do Parlamento Europeu, que especifica

1 — Língua original: inglês.

o procedimento a seguir no caso de pedidos de levantamento da imunidade de um deputado europeu.

[...] que o ou os tribunais competentes devem ser convidados a suspender o processo aguardando uma determinação final do Parlamento;

4. Entretanto, A. Marra escreveu ao presidente do Parlamento Europeu, em 16 de Fevereiro de 2001, pedindo que o Parlamento intervisse, nos termos do artigo 6.º, em defesa da sua imunidade. O seu pedido foi transmitido à Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno por carta do presidente datada de 11 de Abril de 2001. Na sua reunião de 23 de Janeiro de 2002, aquela comissão decidiu intervir a favor de A. Marra, tendo sido elaborada a necessária recomendação no Relatório sobre a Imunidade dos Deputados Italianos e as Práticas das Autoridades Italianas na Matéria, de 30 de Maio de 2002². Em 11 de Junho de 2002, o Parlamento Europeu adoptou uma Resolução sobre a Imunidade Parlamentar em Itália e as Práticas das Autoridades Italianas na Matéria³, que conclui da seguinte forma:

2. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução e o relatório da sua comissão ao Representante Permanente da República Italiana, à atenção da autoridade competente da República Italiana.»

II — Quanto às questões prejudiciais

«1. [O Parlamento] [d]ecide [...] que os casos de [...] Alfonso Marra [...] configuram *prima facie* questões relativas à imunidade parlamentar absoluta e que o tribunal ou os tribunais competentes devem ser convidados a transmitir ao Parlamento a documentação necessária para se estabelecer se os casos em questão dizem respeito à imunidade parlamentar absoluta nos termos do artigo 9.º do Protocolo relativamente a opiniões ou votos dos deputados em questão no exercício das suas funções e

5. Por despacho de 20 de Fevereiro de 2007, a Corte suprema di cassazione submeteu duas questões ao Tribunal de Justiça relativamente às disposições sobre a imunidade dos deputados europeus.

«1. Em caso de inércia do parlamentar europeu, que não use da faculdade que lhe é concedida pelo artigo 6.º, n.º 3, do Regimento do Parlamento, para solicitar directamente ao presidente a defesa dos privilégios e imunidades, o juiz perante o qual está pendente a acção cível é

2 — [2001/2099(REG)], A5-0213/2002, Relator: Sir Neil MacCormick.

3 — [2001/2099(REG)], P5_TA (2002) 0291.

obrigado a pedir ao presidente o levantamento da imunidade a fim de poder prosseguir a apreciação da acção e adoptar a decisão?

Ou

2. Na falta da comunicação por parte do Parlamento Europeu no sentido de que tenciona defender a imunidade e os privilégios do deputado, o juiz perante o qual está pendente a acção cível pode pronunciar-se sobre a existência ou não da prerrogativa, atendendo às condições concretas do caso?»

6. Pela forma como as questões estão formuladas, o tribunal nacional parece partir do princípio de que A. Marra não pediu ao presidente do Parlamento Europeu para defender a sua imunidade e que o Parlamento não comunicou a intenção de o fazer. No entanto, não há dúvidas de que A. Marra fez tal pedido e de que o Parlamento afirmou que as declarações deste podiam ser cobertas pela imunidade, pediu que se convidasse o tribunal nacional competente a transmitir ao Parlamento a documentação necessária e encar-

regou o seu presidente de apresentar a sua resolução à Representação Permanente da República Italiana⁴. Na audiência, o representante do Parlamento confirmou que a resolução não foi comunicada directamente ao tribunal nacional, mas à Representação Permanente da República Italiana. A decisão de reenvio refere o Relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno de 30 de Maio de 2002, mas não a Resolução do Parlamento Europeu de 11 de Junho de 2002, que adoptou as recomendações do relatório. Quando confrontado com um pedido de esclarecimento na audiência, o representante do Governo italiano remeteu-nos para os pontos da decisão em que é mencionado o Relatório de 30 de Maio de 2002, alegando que o tribunal nacional formulou as suas questões dessa maneira porque considerou o relatório como a posição provisória, e não definitiva, do Parlamento. Contudo, o Parlamento adoptou uma posição final na sua Resolução de 11 de Junho de 2002, que, segundo o representante do Parlamento, foi comunicada à Representação Permanente da República Italiana.

7. Seja como for, uma vez que quer A. Marra quer o Parlamento Europeu intervieram,

4 — Uma explicação possível pode consistir no facto de, quando o tribunal de primeira instância examinou as acções contra A. Marra, o Parlamento Europeu ainda não ter adoptado a sua resolução, de modo que a Corte suprema di cassazione, ao rever as decisões dos tribunais inferiores, estava na realidade a centrar-se na questão de saber se estas eram correctas na falta de intervenção por parte de A. Marra ou do Parlamento Europeu. De qualquer forma, penso que as respostas que irei dar nas próximas páginas fornecerão orientação suficiente para a interpretação das disposições relevantes do Protocolo de modo a permitir ao tribunal nacional decidir a causa, ainda que os factos tivessem sido os descritos na decisão de reenvio.

penso que as duas questões podem ser reformuladas da seguinte forma:

9. O artigo 10.º enuncia:

«No caso de uma acção cível intentada contra um deputado do Parlamento Europeu, deve o tribunal em causa pedir a opinião do Parlamento sobre se a conduta em causa está coberta pela imunidade parlamentar, ou pode esse tribunal decidir da existência ou não do privilégio?»

«Enquanto durarem as sessões do Parlamento Europeu, os seus membros beneficiam:

III — Imunidade parlamentar no direito europeu

a. No seu território nacional, das imunidades reconhecidas aos membros do Parlamento do seu país.

Princípios

8. As disposições relevantes constam dos artigos 9.º e 10.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias. O artigo 9.º dispõe o seguinte:

b. No território de qualquer outro Estado-Membro, da não sujeição a qualquer medida de detenção e a qualquer procedimento judicial.

«Os membros do Parlamento Europeu não podem ser procurados, detidos ou perseguidos pelas opiniões ou votos emitidos no exercício das suas funções.»

Beneficiam igualmente de imunidade, quando se dirigem para ou regressam do local de reunião do Parlamento Europeu.

A imunidade não pode ser invocada em caso de flagrante delito e não pode também constituir obstáculo ao direito de o Parlamento Europeu levantar a imunidade de um dos seus membros.»

da imunidade parlamentar ser proteger quer o Parlamento como instituição quer os seus deputados enquanto pessoas.

10. Em primeiro lugar, há que observar que estes dois artigos não se excluem mutuamente; funcionam de forma cumulativa e devem ser lidos em conjugação. Logo, é possível que a mesma conduta possa ser abrangida pelo âmbito de ambos os artigos e beneficiar da respectiva protecção.

11. Em segundo, ao interpretar tais disposições, é importante ter em conta a sua finalidade e objecto. Como o Parlamento e a Comissão correctamente afirmam, a imunidade parlamentar é um instrumento institucional que pretende garantir a independência do Parlamento Europeu e dos seus deputados e facilitar o seu funcionamento como entidade colectiva que desempenha um papel vital no contexto de uma sociedade livre e democrática. Ao mesmo tempo, deve aceitar-se, no entanto, que determinados indivíduos específicos, os deputados europeus, são também beneficiários desse compromisso. Pela sua própria natureza, a imunidade parlamentar concede a certos indivíduos, devido à sua função institucional, que é instrumental ao papel democrático do Parlamento, um privilégio que não é concedido a outros cidadãos que não desempenham tal função. A ideia subjacente é a de que, como membros da comunidade política, concordámos em que, no contexto da democracia representativa, é do interesse de todos que aqueles que elegemos para nos representar gozem deste privilégio por forma a fazê-lo adequada e eficazmente. Consequentemente, não devem existir dúvidas quanto ao facto de o objectivo

12. A dupla vertente da imunidade parlamentar é perceptível na redacção e na estrutura dos artigos 9.º e 10.º do Protocolo. O artigo 10.º estabelece as circunstâncias em que um deputado europeu pode beneficiar da imunidade durante as sessões do Parlamento no território do seu próprio Estado-Membro, noutra Estado-Membro ou quando se dirige para o local de reunião do Parlamento ou dele regressa, estipulando depois que a imunidade pode ser levantada pelo Parlamento e que nunca pode ser invocada em caso de flagrante delito. Aqui, a preocupação do legislador comunitário parece ser a de proteger os deputados europeus de medidas que poderiam interferir com a sua capacidade para participar nas sessões do Parlamento e desempenhar as suas funções parlamentares. No entanto, o Parlamento pode sempre retirar este privilégio se entender que a conduta do deputado não está relacionada com o seu papel de deputado europeu e, por isso, não pode beneficiar da imunidade parlamentar. Por exemplo, se um deputado for acusado de fraude ou homicídio, o Parlamento deve, em princípio, levantar a imunidade deste, apesar de a sua condenação lhe impossibilitar o desempenho das suas funções parlamentares, visto estes actos não terem nenhuma relação com a natureza do cargo de deputado europeu, excepto, claro, se tiver razões para crer que a acusação é desprovida de qualquer fundamento e se destina a interferir com as funções políticas do deputado europeu e a impedi-lo de desempenhar as suas funções parlamentares. Em contrapartida, o artigo 9.º, que se aplica a opiniões e votos emitidos pelos

deputados europeus no exercício das suas funções, destina-se, antes de mais, a proteger a integridade do discurso político, e, portanto, do Parlamento Europeu e dos seus procedimentos enquanto tais. Tomar medidas contra um deputado, por causa de uma opinião que expressou ou de um voto que emitiu na qualidade de deputado europeu, ofenderia a própria instituição do Parlamento, uma vez que debilitaria o seu lugar de *forum par excellence* de debate aberto e deliberação democrática. É evidente que, no artigo 9.º, tal como no artigo 10.º, os deputados também beneficiam da imunidade a nível individual, no sentido de que lhes é poupado o incómodo de responder em juízo, mas a razão de ser desta disposição é a de que admitir procedimentos judiciais contra opiniões ou votos colidiria com a essência da democracia deliberativa e representativa.

nenhum, ser retirado. Neste sentido, pode dizer-se que o artigo 9.º constitui o núcleo duro do privilégio parlamentar, já que não pode ser retirado e pode ser invocado pelos deputados europeus até em processos que tiveram início após o fim do seu mandato, enquanto o artigo 10.º oferece uma protecção adicional (porque tem um alcance mais alargado do que o artigo 9.º), que, contudo, pode ser retirada pelo Parlamento e apenas cobre processos com início durante o mandato de um deputado europeu.

Caso de A. Marra

13. Esta diferença de intensidade é evidenciada pelo facto de ser possível ao Parlamento Europeu levantar a imunidade ao abrigo do artigo 10.º, mas não do artigo 9.º. O artigo 10.º tem um âmbito de aplicação mais amplo do que o artigo 9.º, na medida em que abrange não só opiniões e votos mas também outras condutas. Contudo, a protecção que oferece é condicionada, uma vez que a imunidade pode ser levantada pelo Parlamento. Por outro lado, o artigo 9.º tem um alcance mais limitado — só protege opiniões e votos no exercício das funções parlamentares de um deputado —, mas oferece uma protecção absoluta. Desde que se considere que uma opinião ou um voto é relevante para os deveres parlamentares de um deputado, o privilégio não pode, de modo

14. A. Marra é um cidadão italiano que pretende beneficiar de imunidade em Itália relativamente a acontecimentos que ocorreram quando era deputado europeu. Pôs a circular os panfletos em causa entre 1996 e 1997, e E. De Gregorio intentou a sua acção por difamação em 8 de Junho de 1998⁵. Uma vez que os processos tiveram início enquanto ainda era deputado europeu, tinha direito, antes de mais, à protecção do artigo 10.º do Protocolo. Nos termos do artigo 10.º, primeiro

⁵ — A decisão de reenvio no processo de A. Clemente não refere a data em que este intentou a sua acção contra A. Marra.

parágrafo, alínea a), deveriam ser-lhe concedidos os mesmos privilégios de que gozam os deputados do Parlamento italiano.

e arquivar o processo contra o deputado em causa, ou impugná-la no Tribunal Constitucional.

15. O artigo 68.º, primeiro parágrafo, da Constituição italiana protege as declarações dos deputados do Parlamento italiano, nos seguintes termos: «[o]s deputados não respondem pelas opiniões ou pelos votos emitidos no exercício das suas funções». Resulta claramente do despacho de reenvio que um tribunal italiano onde tenha sido intentada uma acção cível ou penal contra um deputado do Parlamento italiano não tem de obter uma autorização prévia do Parlamento para dar início ao processo contra o deputado demandado, nem a sua opinião sobre se é aplicável a imunidade prevista no artigo 68.º, primeiro parágrafo, da Constituição italiana. Esta última concede aos deputados italianos protecção relativamente a opiniões e votos, em termos idênticos aos do artigo 9.º do Protocolo, e, como o Parlamento Europeu observou na sua Resolução de 11 de Junho de 2002, ambas as disposições proporcionam o mesmo tipo de privilégio absoluto⁶. Incumbe ao próprio tribunal decidir se este privilégio se aplica aos factos de um caso concreto e proceder em conformidade. Parece, contudo, que se o Parlamento italiano decidir expressamente que o caso é abrangido pelo artigo 68.º, primeiro parágrafo, da Constituição e, portanto, pela imunidade absoluta, o tribunal deve acatar essa decisão

16. A autorização prévia do Parlamento italiano é, todavia, necessária se o tribunal pretender ordenar uma das medidas enumeradas nos artigos 68.º, segundo e terceiro parágrafos, contra o deputado. Estas incluem a busca, a detenção ou outra privação da liberdade, a interceptção de comunicações e a apreensão de correspondência. Estas disposições oferecem aos deputados italianos uma espécie de privilégio condicionado: estão em princípio protegidos contra tais medidas, a não ser que o Parlamento decida autorizá-las na sequência de um pedido de uma autoridade judiciária.

17. Nestas condições, se A. Marra fosse ameaçado de prisão ou com outra medida privativa da sua liberdade em resultado das acções por difamação contra ele intentadas, o tribunal teria de pedir ao Parlamento Europeu o levantamento da sua imunidade, nos termos do artigo 10.º, terceiro parágrafo, do Protocolo, e esperar uma decisão antes de adoptar qualquer medida. No entanto, A. Marra nunca esteve sob essa ameaça. Os demandantes nos processos principais intentaram uma acção cível e ele foi condenado no pagamento de indemnizações. Os tribunais italianos não tinham nenhuma obrigação de pedir o levan-

6 — Resolução [2001/2099(REG)], P5_TA (2002) 0291, ponto C.

tamento da imunidade para o condenarem numa indemnização, não sendo aplicável, neste caso, o artigo 10.º, terceiro parágrafo, do Protocolo.

18. A. Marra alega que as suas declarações estavam cobertas pelo privilégio absoluto do artigo 9.º do Protocolo que, no essencial, garante aos deputados europeus a mesma protecção, relativamente a opiniões, que o artigo 68.º, primeiro parágrafo, da Constituição italiana garante aos deputados do Parlamento italiano⁷. Qual o procedimento a observar pelos tribunais nacionais quando confrontados com esta alegação? É esta a questão central sobre a qual o tribunal de reenvio pede orientação ao Tribunal de Justiça. Segundo a correspondente disposição da Constituição italiana sobre imunidade absoluta (artigo 68.º, primeiro parágrafo), os tribunais podem formar a sua própria opinião quanto à existência ou não do privilégio num determinado caso, sem consultar o Parlamento, quando este não se tiver pronunciado. Podem fazer o mesmo ao interpretar o artigo 9.º do Protocolo? Ou é necessário pedir ao Parlamento que decida sobre este ponto?

7 — Assim, a relação de equivalência exigida pelo artigo 10.º, primeiro parágrafo, alínea a), do Protocolo verifica-se, neste caso, entre a imunidade de que gozam os deputados do Parlamento italiano, nos termos do artigo 68.º, primeiro parágrafo, da Constituição, e aquela de que gozam os deputados europeus, nos termos do artigo 9.º do Protocolo.

19. Na sua primeira questão, a Corte suprema di cassazione refere um pedido de «levantamento da imunidade». Como já acima se disse, não existe tal possibilidade quanto à imunidade absoluta do artigo 9.º do Protocolo. O que se pretende, essencialmente, é saber se o tribunal nacional deve pedir ao Parlamento Europeu uma *opinião* ou uma *recomendação* sobre se os factos de um determinado litígio constituem um caso de imunidade absoluta em situações em que este não se tenha pronunciado.

20. Para responder a esta questão, o ponto de partida deve ser a redacção do artigo 9.º Esta disposição concede um privilégio substancial — imunidade absoluta para qualquer tipo de processo —, mas não impõe aos tribunais nacionais o dever processual de consultarem o Parlamento Europeu sobre a existência do privilégio num caso concreto. Se o legislador comunitário pretendesse limitar os poderes dos tribunais nacionais a este respeito, tê-lo-ia feito expressamente. Na falta de tal norma, o artigo 9.º do Protocolo não pode ser interpretado no sentido de que os tribunais nacionais têm de pedir a opinião do Parlamento Europeu sobre a existência ou não do privilégio.

21. Uma conclusão semelhante pode ser extraída do artigo 6.º, n.º 3, do Regimento do Parlamento Europeu, que dispõe o seguinte: «[q]ualquer pedido dirigido ao presidente por

um *deputado* ou *antigo deputado* relativo à defesa dos privilégios e imunidades será comunicado em sessão plenária e remetido à comissão competente» (o sublinhado é meu). É explicitado que a iniciativa pertence ao deputado ou antigo deputado em causa. Deve apresentar o seu caso ao presidente e pedir ao Parlamento que intervenha em defesa da sua imunidade. Nada no artigo 6.º, n.º 3, nem em nenhuma outra disposição do Regimento pode sustentar a tese de que os tribunais nacionais têm de dar início oficiosamente ao procedimento. Além disso, tal obrigação dos tribunais nacionais não poderia ter sido incluída no Regimento. Enquanto o Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades constitui parte do direito comunitário primário, o Regimento é um mero documento interno elaborado pelo Parlamento Europeu para regular a condução dos seus próprios assuntos, não tendo efeitos legais nas ordens jurídicas dos Estados-Membros e não podendo impor obrigações aos tribunais nacionais.

22. Por conseguinte, entendo que se o Parlamento Europeu não tiver indicado que um determinado caso está coberto pela imunidade, na sequência de um pedido de um deputado ou antigo deputado, o tribunal nacional não é obrigado a dar início oficiosamente ao procedimento e consultar o Parlamento para saber se há ou não imunidade.

23. Considere-se agora o cenário oposto e admita-se que o Parlamento se pronunciou efectivamente. Neste caso, o deputado ou antigo deputado que pretenda beneficiar da imunidade pediu ao presidente que defendesse o seu privilégio, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Regimento, e o Parlamento decidiu que o seu caso estava coberto pela imunidade. Esta decisão é vinculativa para o tribunal nacional?

24. Em princípio, penso que não. A base legal do procedimento através do qual o Parlamento defende os privilégios dos seus membros e expressa uma opinião sobre a questão de saber se a imunidade se aplica a um determinado caso é o Regimento. Como já referi, são regras internas de organização dos assuntos internos do Parlamento e não podem ser fonte de obrigações para as autoridades nacionais. É o que está claramente implícito no artigo 7.º, n.º 6, que prevê que «[n]o caso de um pedido de defesa de privilégios ou imunidades [...] o Parlamento [...] convidará a autoridade em questão a tirar as ilações necessárias». Neste ponto, o próprio Parlamento afirma, correctamente, que a sequência do procedimento de defesa de privilégios é um convite à autoridade nacional para tirar as ilações necessárias sobre como tratar um determinado caso.

25. No entanto, e apesar de não terem efeito vinculativo, as opiniões do Parlamento sobre imunidade absoluta devem ser seriamente tidas em conta e deve ser-lhes atribuída uma força persuasiva considerável pelo tribunal nacional. Esta é uma exigência que resulta do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 10.º CE e repetido no artigo 19.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades⁸. Se o tribunal nacional não concordar com o Parlamento, deverá fundamentar essa posição. De facto, caso tal discordância venha a verificar-se, isso será um indicador de que o caso é adequado para ser submetido ao Tribunal de Justiça, a quem o tribunal nacional pode recorrer em busca de orientação para interpretar correctamente as disposições relevantes.

26. Afirmei nos números anteriores que, quando o Parlamento Europeu se pronunciou, num determinado caso, sobre a existência ou não do privilégio absoluto nos termos do artigo 9.º, os tribunais nacionais não estão, «em princípio», vinculados pelo Parlamento e que, caso discordem da sua opinião, «podem» (não são obrigados a) reenviar o processo ao Tribunal de Justiça. Contudo, tal obrigação poderá, em determinadas ocasiões, resultar da conjugação das disposições relevantes do direito interno com o artigo 10.º, primeiro parágrafo, alínea a).

27. O artigo 10.º, primeiro parágrafo, alínea a), exige que um deputado europeu goze, no seu país de origem, exactamente dos mesmos privilégios que os deputados do Parlamento

nacional. É uma exigência de equivalência estrita. Suponha-se agora que, num determinado Estado-Membro, há uma disposição de direito interno segundo a qual, quando o Parlamento nacional considera que uma declaração de um deputado está coberta pelo privilégio, os tribunais nacionais devem acatar a opinião do Parlamento ou remeter o caso a um tribunal superior, como o constitucional ou o supremo. Um deputado europeu desse Estado-Membro tem direito, exactamente, ao mesmo tratamento. Isso significa que se o Parlamento Europeu se tiver pronunciado sobre o caso, os tribunais nacionais devem acatar a sua opinião ou reenviar o caso ao Tribunal de Justiça. O fundamento dessa obrigação é o artigo 10.º, primeiro parágrafo, alínea a), do Protocolo, que exige uma estrita equivalência entre os privilégios concedidos aos deputados do Parlamento nacional e os concedidos aos deputados europeus nos seus próprios Estados-Membros⁹. Assim, um tribunal nacional em que esteja pendente um processo contra um deputado europeu deverá, em primeiro lugar, interrogar-se sobre o que teria de fazer à luz da lei nacional se a pessoa em causa fosse um deputado do Parlamento nacional, e não do Parlamento Europeu. Se a questão pudesse ser resolvida de forma contrária à opinião do Parlamento nacional, pode então fazer o mesmo relativamente à opinião do Parlamento Europeu, devendo, no entanto, considerar seriamente se não seria adequado apresentar uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça. Se, por outro lado, estivesse vinculado a seguir a

8 — «Para efeitos da aplicação do presente Protocolo, as instituições das Comunidades cooperarão com as autoridades responsáveis dos Estados-Membros interessados.»

9 — Naturalmente, a opinião do Parlamento Europeu só é relevante se decidir que um actual deputado europeu beneficia de imunidade nos termos do artigo 10.º, primeiro parágrafo, alínea a). Se o Parlamento levantasse a imunidade ao abrigo do artigo 10.º, o tribunal nacional ainda poderia conceder o privilégio se considerasse que uma determinada declaração estava coberta pela imunidade resultante do artigo 9.º, que o próprio Parlamento não pode levantar. A aparente complexidade que resulta da aplicação cumulativa dos artigos 9.º e 10.º deve-se ao facto de a sua interpretação depender de duas instituições diferentes (o Parlamento Europeu e os tribunais) e de a decisão sobre a imunidade num caso específico poder depender de decisões de ambos.

opinião do Parlamento nacional ou a reenviar o caso a um tribunal superior, deverá então seguir a opinião do Parlamento Europeu ou submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça. Desta forma, os deputados europeus gozarão exactamente da mesma imunidade que os deputados do Parlamento nacional. Evidentemente, incumbe ao tribunal nacional interpretar a lei interna e determinar o que ela exige.

superior, então, têm a mesma obrigação relativamente às opiniões do Parlamento Europeu, devendo adoptá-las ou submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

28. Recapitulando: não há nada no Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades que, nos casos em que o deputado em causa não pediu ao Parlamento para defender o seu privilégio, possa ser interpretado no sentido de que exige aos tribunais nacionais que iniciem officiosamente esse procedimento e que peçam ao Parlamento Europeu uma opinião ou recomendação quanto à existência ou não do privilégio num dado caso. Quando o deputado tiver pedido ao Parlamento que defenda o seu privilégio e este tiver emitido a sua opinião, esta não é, em princípio, vinculativa para o tribunal nacional, mas deve ser seriamente tida em consideração. Se o tribunal nacional chegar a uma conclusão diferente da do Parlamento Europeu, pode ser adequado recorrer a um reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça. Se, contudo, no direito interno, numa situação semelhante que envolva um deputado do Parlamento nacional, os tribunais nacionais forem obrigados a adoptar a opinião do Parlamento nacional ou a reenviar o caso a um tribunal

29. Em face do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à questão prejudicial:

O tribunal nacional em que estiver pendente uma acção cível contra um deputado do Parlamento Europeu não é obrigado a pedir a opinião do Parlamento quanto a saber se a conduta controvertida está coberta pela imunidade parlamentar, se o próprio deputado em causa não tiver dado início ao procedimento nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Regimento do Parlamento Europeu, sobre os pedidos de defesa dos privilégios dos deputados. Se o deputado em causa tiver dado início ao procedimento e o Parlamento tiver emitido a sua opinião sobre essa imunidade, essa opinião não é vinculativa para o tribunal nacional, mas deve ser tida seriamente em conta. Se o tribunal nacional tiver uma opinião diferente da do Parlamento, pode ser adequado recorrer ao reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça. Se, contudo, numa situação semelhante que envolva um deputado do Parlamento nacional, os tribunais nacionais forem obrigados a seguir a opinião do Parlamento nacional ou a reenviar o caso a um tribunal superior, então, têm a mesma obrigação

relativamente às opiniões do Parlamento Europeu e devem segui-las ou submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, incumbindo ao tribunal nacional decidir.

como desejável que o Tribunal de Justiça forneça pelo menos algumas directrizes sobre a questão¹⁰.

IV — Alcance do artigo 9.º do Protocolo: «no exercício das suas funções»

30. Apesar de o tribunal de reenvio não ter pedido orientação ao Tribunal de Justiça quanto ao alcance do artigo 9.º do Protocolo, uma parte considerável do despacho de reenvio trata exactamente desta questão: que expressões de opinião devem considerar-se abrangidas pelas funções de um deputado e, assim, cobertas pelo privilégio absoluto previsto neste artigo? Insisto em que tal assunto pode ser objecto adequado de um processo de reenvio prejudicial, especialmente se os tribunais nacionais não concordarem com o Parlamento Europeu quanto à aplicabilidade ou não do privilégio num caso concreto. Neste processo, a Corte suprema di cassazione vai eventualmente ter de decidir se os tribunais inferiores aplicaram correctamente o artigo 9.º, pelo que não só é razoável

31. É verdade que, quando um cidadão que se sintia lesado por uma declaração feita por um deputado for impedido de tentar obter uma reparação em tribunal porque aquele se escuda num privilégio parlamentar, o seu direito de acesso à justiça fica comprometido. Para evitar a criação de duas classes de cidadãos — deputados, por um lado, que não são susceptíveis de ser levados a juízo pelas declarações que fazem, e cidadãos comuns, por outro, que podem ser sujeitos às limitações à liberdade de expressão impostas pela lei civil e criminal —, praticamente todas as ordens jurídicas limitam a invocação do privilégio às situações em que o deputado age no exercício das suas funções parlamentares. A imunidade parlamentar não é uma arma que os deputados possam usar para resolver os seus diferendos pessoais, mas uma prerrogativa institucional para reforçar o funcionamento democrático da comunidade política. Enquanto tal, não constitui, em princípio, uma restrição desproporcionada ao direito ao acesso à justiça¹¹.

10 — Pode alegar-se que se a Corte suprema di cassazione precisar de informações sobre a interpretação material do artigo 9.º do Protocolo, pode pedir uma segunda decisão prejudicial. No entanto, considerações de economia processual, a necessidade de uma decisão célere do litígio e o desejo de economizar tempo e recursos do Tribunal de Justiça aconselham que se analise essa questão aqui. De qualquer forma, é evidente que o tribunal nacional pode sempre proceder a novo reenvio prejudicial, se considerar necessário.

11 — V. a análise em TEDH, acórdão Cordova c. Itália (n.º 1) de 30 de Janeiro de 2003, n.º 40877/98, série A, §§ 58 a 61.

32. Quando um tribunal tem de aferir se uma opinião expressa por um deputado se enquadra no conceito das suas funções parlamentares, o ponto de partida deve ser o princípio que justifica a imunidade parlamentar, nomeadamente que os deputados devem ser livres de participar em debates sobre matérias de interesse público, sem serem obrigados a adaptar as suas opiniões de forma a torná-las aceitáveis ou inofensivas para o ouvinte, com receio de virem a ser demandados civilmente ou sujeitos a uma acção penal¹². Isto significa, inevitavelmente, que as opiniões expressas por um deputado europeu serão por vezes consideradas por algumas pessoas como excessivas, irritantes ou ofensivas. Contudo, num Estado liberal e democrático, a importância de um diálogo desinibido sobre assuntos públicos é tal que, em princípio, até opiniões ofensivas ou extremas não devem ser silenciadas. Isto aplica-se com especial acutilância aos deputados que, devido à própria natureza do cargo, desempenham um papel central no esquema da governação representativa.

33. As origens do privilégio parlamentar da liberdade de expressão remontam aos tempos do domínio dos Tudor e dos Stuart, em Inglaterra. O privilégio desenvolveu-se progressivamente como uma reacção do

Parlamento às tentativas de a Coroa interferir no debate parlamentar e limitar o direito do Parlamento às suas próprias iniciativas¹³. Encontrou expressão legislativa no artigo 9.º da Bill of Rights: «que a liberdade de expressão e os debates ou procedimentos no Parlamento não possam ser impugnados ou postos em causa em nenhum tribunal ou local fora do Parlamento». O privilégio começou por ser uma prerrogativa institucional limitada espacialmente, porque, nesse tempo, o debate político estava concentrado no Parlamento. O poder deste era antagonista do do monarca, que via a actividade parlamentar como uma ameaça ao seu próprio *status*, daí o empenho em intervir no que acontecia no Parlamento e a reacção deste último, que levou à criação do privilégio.

34. Contudo, hoje em dia, o *forum* onde decorrem o debate político e a discussão de matérias de interesse público é consideravelmente mais alargado. Há agora uma arena pública muito mais ampla, que inclui meios de comunicação impressos e electrónicos e a Internet, onde os indivíduos interagem e participam no diálogo público. O papel dos deputados como veículos e instigadores do debate político nesta ampla arena pública é

12 — Como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos observou no acórdão A c. Reino Unido de 17 de Fevereiro de 2002, n.º 35373/97, série A, § 75, «[o] objectivo subjacente da imunidade concedida aos deputados [...] [é] permitir-[lhes] participar em debates relevantes e representar os seus constituintes em matérias de interesse público, sem terem de limitar as suas observações ou opiniões devido ao perigo de queixa a um tribunal ou a qualquer outra autoridade desse género».

13 — Limon, D.; McKay, W. R. — *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, 1997, pp. 69 e segs. Blackburn, R.; Kennon, A. — *Griffith and Ryle on Parliament Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, 2003, p. 126.

tão importante como o seu papel nos estritos limites do Parlamento. É uma característica da democracia moderna o facto de esperarmos que eles participem no diálogo com a sociedade civil e apresentem as suas ideias não só no Parlamento mas também nos foros que a sociedade civil proporciona. De facto, arrisco-me a sugerir que uma parte muito significativa do discurso político contemporâneo tem lugar fora do Parlamento. É uma realidade que não podemos ignorar e estaríamos a fazer isso mesmo se considerássemos que o privilégio parlamentar protege apenas as declarações feitas dentro do próprio Parlamento.

35. Por conseguinte, o critério que determina quais as declarações que foram feitas no exercício das funções de um deputado não pode ser espacial. Seria muito redutor dizer que apenas as declarações feitas durante os trabalhos parlamentares, dentro do Parlamento Europeu, gozam da protecção do artigo 9.º do Protocolo. Para os deputados europeus, poder participar em debates no Parlamento, sem receio de procedimentos judiciais, é tão importante como poder participar num diálogo público mais amplo sem esse receio. Por outras palavras, para

determinar se o artigo 9.º do Protocolo se aplica, o que importa é a *natureza* daquilo que os deputados dizem e não o *local* onde o dizem¹⁴.

36. Esta abordagem é, na minha perspectiva, consistente com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem sobre a importância do discurso político. É um princípio assente que esse discurso goza do mais alto nível de protecção, nos termos do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e que medidas nacionais que afectem a expressão de opiniões políticas serão objecto de um escrutínio apertado pelo Tribunal de Estrasburgo¹⁵. Este estendeu a sua forte protecção do discurso político a outras questões de interesse público¹⁶. A lógica que justifica esta abordagem é a de que precisamos de garantir um espaço seguro para que o debate público tenha lugar; dentro desse espaço, até um discurso ofensivo ou ultrajante pode ser protegido, visto ter, muito frequentemente, um «poder único para chamar a atenção, afastar velhos preconceitos e chocar a audiência, levando-a a reconhecer diferentes maneiras de viver»¹⁷. É este exacta-

14 — Quer o Parlamento Europeu quer a Comissão alegam que um critério espacial é inadequado e que as declarações feitas fora do Parlamento também devem gozar da protecção do artigo 9.º do Protocolo, se estiverem relacionadas com as actividades do membro do Parlamento *qua* membro.

15 — V. TEDH, acórdãos *Lingens* c. Áustria de 8 de Julho de 1986, série A, n.º 103; *Barfod* c. Dinamarca de 22 de Fevereiro de 1989, série A, n.º 149; *Castells* c. Espanha de 23 de Abril de 1992, série A, n.º 236; *Schwabe* c. Áustria de 28 de Agosto de 1992, série A, n.º 242-B; *Oberschlik* c. Áustria (n.º 1) de 23 de Maio de 1991, série A, n.º 204; e *Lehideux* e *Isorni* c. França de 23 de Setembro de 1998, *Colectânea dos acordãos e decisões*, 1998-VII. V. ainda a análise em Loveland, I. — *Political Libels: A Comparative Study*, Hart Publishing, 2000, pp. 107 e segs.

16 — V. TEDH, acórdão *Thorgeirson* c. Islândia de 25 de Junho de 1992, série A, n.º 239, § 64: «não há fundamento algum na jurisprudência para fazer a distinção [...] entre discussão política e discussão de outras matérias de interesse público».

17 — Post, R. — *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management*, Harvard University Press, 1995 p. 139.

mente o tipo de discurso público que o artigo 9.º do Protocolo pretendeu proteger e fomentar, especialmente em relação às opiniões expressas pelos deputados europeus.

37. A regra segundo a qual o artigo 9.º deve ser interpretado extensivamente e oferecer uma ampla protecção aos deputados europeus está sujeita a dois requisitos. Em primeiro lugar, a opinião em causa deve ser sempre sobre uma matéria de verdadeiro interesse público. Enquanto uma declaração sobre um assunto de interesse geral está coberta pelo privilégio absoluto garantido pelo artigo 9.º, independentemente de ser feita dentro ou fora das instalações do Parlamento Europeu, os deputados não podem invocar este privilégio em processos ou litígios com outros particulares, que lhes digam pessoalmente respeito, mas que não tenham grande significado para o público em geral. Entendimento semelhante foi adoptado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativamente ao nível de protecção de que gozam os diferentes tipos de discurso. Uma declaração que não contribua para um debate de interesse geral, ainda que dentro do âmbito do direito à liberdade de expressão, não gozará do mesmo nível elevado de protecção de que gozam o discurso político e o discurso sobre outras questões de importância geral¹⁸. Quero ser claro a este respeito: a questão de saber se dada declaração contribui ou não para o debate público não é determinada pelo estilo, a exactidão ou a correcção da declaração, mas pela natureza do assunto em causa. Até uma declaração possivelmente ofensiva ou inexacta pode ser

protegida se estiver relacionada com a expressão de um ponto de vista particular num debate sobre um assunto de interesse público. Não incumbe aos tribunais substituir os pontos de vista do público pelos seus próprios na apreciação da correcção e da exactidão de declarações políticas.

38. Em segundo lugar, deve fazer-se a distinção entre alegações factuais contra indivíduos concretos e opiniões ou juízos de valor¹⁹. Como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem afirmou, «enquanto a existência de factos pode ser demonstrada, a verdade dos juízos de valor não é susceptível de prova. A exigência de prova da verdade de um juízo de valor é impossível de cumprir e viola a própria liberdade de opinião, que é uma parte fundamental do direito garantido no artigo 10.º»²⁰. Quando um deputado faz um juízo de valor sobre um assunto de importância geral, não interessa quão perturbador ou ofensivo algumas pessoas o possam achar; ele deve, em princípio, poder socorrer-se do privilégio absoluto. Contudo, o artigo 9.º do Protocolo, que expressamente se refere a «opiniões», não abrange declarações feitas pelos deputados europeus, que contenham alegações factuais contra outros indivíduos. Por exemplo, dizer que alguém é incompetente e que se devia demitir é uma forma de crítica que, apesar de ofensiva para a pessoa em causa, constitui a expressão de uma

18 — Por exemplo, no acórdão von Hannover c. Alemanha de 28 de Julho de 2005, série A, n.º 40, o TEDH decidiu que a publicação de fotografias da Princesa Carolina do Mónaco em actividades quotidianas, como jantar ou fazer compras, gozava de protecção limitada, nos termos do artigo 10.º da Convenção, comparativamente a publicações de natureza política.

19 — É verdade que nem sempre é fácil distinguir um juízo de valor de uma declaração de facto, tendo sido adoptadas, na jurisprudência e na doutrina, várias abordagens analíticas para esse efeito. Mantém-se, no entanto, a melhor distinção possível. V. a análise em Post, R., referido na nota 17, pp. 153 e segs.

20 — V. TEDH, acórdão Feldek c. Eslováquia de 12 de Julho de 2001, n.º 29032/95, série A, § 75.

opinião e é abrangida pelo âmbito do artigo 9.º do Protocolo. Da mesma forma, as declarações que não se dirijam a indivíduos específicos, mas que constituam caracterizações institucionais, devem beneficiar de uma protecção ampla. Sem querer entrar nas questões de facto que o presente caso envolve, parece-me que há uma diferença relevante entre declarações que foram dirigidas a juízes concretos e declarações atinentes ao sistema judicial em geral. Este último é um importante aspecto da vida pública cuja discussão é certamente pertinente em termos de debate político. Em contrapartida, dizer que alguém, seja um juiz ou qualquer outra pessoa, desviou dinheiro público ou que é corrupto é uma alegação factual, e a pessoa objecto dessa declaração deve poder recorrer aos tribunais para limpar o seu nome, devendo quem fez a acusação ser chamado a provar a verdade das suas alegações, independentemente de ser ou não deputado.

39. Esta distinção entre uma declaração que contém uma crítica geral e uma alegação factual contra um indivíduo era o cerne da decisão do Tribunal de Estrasburgo no processo *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Itália*²¹, a que a Corte suprema di cassazione se refere na decisão prejudicial. O caso tinha por objecto declarações feitas por dois deputados contra vários juízes a respeito da conduta profissional destes quando trabalharam no gabinete legislativo do Ministro da Justiça. O Tribunal de Estrasburgo salientou que os deputados recorridos não tinham

expressado opiniões políticas gerais sobre a relação entre o poder judicial e o executivo, mas sim atribuído aos juízes recorridos actos específicos de conduta imprópria e sugerido que eles eram responsáveis criminalmente²². É verdade que o Tribunal também referiu que as declarações tinham sido feitas numa conferência de imprensa e não numa câmara legislativa, mas trata-se de uma consideração secundária. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nunca afirmou que uma declaração não está abrangida pelo privilégio parlamentar simplesmente porque foi feita fora das instalações do Parlamento.

40. Para concluir, o artigo 9.º do Protocolo, que garante aos deputados um privilégio absoluto relativamente a opiniões expressas no exercício das suas funções, deve ser interpretado extensivamente. Abrange declarações de opinião e juízos de valor sobre questões de relevância pública e/ou política, quer sejam feitos dentro ou fora do Parlamento Europeu. Isto inclui declarações que podem perturbar ou ofender o público de uma maneira geral, ou indivíduos específicos a que digam directa ou indirectamente respeito. Por outro lado, não pode ser invocado relativamente a alegações factuais sobre um indivíduo, ou num contexto de matérias privadas sem ligação com questões de relevância pública ou que façam parte do debate político.

21 — Registo n.º 10180/04, decisão de 20 de Abril de 2006.

22 — *Ibidem*, n.º 62: «[os recorridos] não expressaram opiniões políticas sobre a relação entre o poder judicial e o executivo, ou em propostas legislativas sobre cartas rogatórias, tendo sim atribuído aos recorridos uma conduta específica e imprópria. Em tal caso, não é possível justificar a negação de acesso a reparação legal apenas com fundamento em que o litígio poderia ser de natureza política ou estar relacionado com a actividade política».

V — Conclusão

41. Pelas razões expostas, entendo que o Tribunal de Justiça deve responder da seguinte forma à Corte suprema di cassazione:

«O tribunal nacional em que estiver pendente uma ação cível contra um deputado do Parlamento Europeu não é obrigado a pedir a opinião do Parlamento quanto a saber se a conduta controvertida está coberta pela imunidade parlamentar, se o próprio deputado em causa não tiver dado início ao procedimento nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Regimento do Parlamento Europeu, sobre os pedidos de defesa dos privilégios dos deputados. Se o deputado em causa tiver dado início ao procedimento e o Parlamento tiver emitido a sua opinião sobre essa imunidade, essa opinião não é vinculativa para o tribunal nacional, mas deve ser tida seriamente em conta. Se o tribunal nacional tiver uma opinião diferente da do Parlamento, pode ser adequado recorrer ao reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça. Se, contudo, numa situação semelhante que envolva um deputado do Parlamento nacional, os tribunais nacionais forem obrigados a seguir a opinião do Parlamento nacional ou a reenviar o caso a um tribunal superior, então, têm a mesma obrigação relativamente às opiniões do Parlamento Europeu e devem segui-las ou submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, incumbindo ao tribunal nacional decidir.»