

**PETIÇÃO 8.945 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**REQTE.(S)** : **JOAO AGRIPINO DA COSTA DORIA JUNIOR**  
**ADV.(A/S)** : **FERNANDO JOSE DA COSTA**  
**REQDO.(A/S)** : **JORGE KAJURU REIS DA COSTA NASSER**  
**ADV.(A/S)** : **ROGERIO PAZ LIMA**

**EMENTA:** **QUEIXA-CRIME.**  
**MANIFESTAÇÕES DE PARLAMENTAR**  
**VEICULADAS, NO CASO, EM**  
**ENTREVISTA JORNALÍSTICA**  
**CONCEDIDA À IMPRENSA. IMUNIDADE**  
**PARLAMENTAR MATERIAL (CF ART. 53,**  
**“CAPUT”). ALCANCE DESSA GARANTIA**  
**CONSTITUCIONAL. TUTELA QUE A**  
**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**  
**ESTENDE ÀS OPINIÕES, PALAVRAS,**  
**VOTOS E PRONUNCIAMENTOS DO**  
**CONGRESSISTA, INDEPENDENTEMENTE**  
**DO “LOCUS” (ÂMBITO ESPACIAL) EM**  
**QUE PROFERIDOS, DESDE QUE**  
**TAIS MANIFESTAÇÕES GUARDEM**  
**PERTINÊNCIA COM O EXERCÍCIO DO**  
**MANDATO REPRESENTATIVO. O “TELOS”**  
**DA GARANTIA CONSTITUCIONAL**  
**DA IMUNIDADE PARLAMENTAR, QUE**  
**SE QUALIFICA COMO CAUSA**  
**DESCARACTERIZADORA DA PRÓPRIA**  
**TIPICIDADE PENAL DA CONDOTA DO**  
**CONGRESSISTA EM TEMA DE DELITOS**  
**CONTRA A HONRA. DOCTRINA.**  
**PRECEDENTES. INADMISSIBILIDADE,**  
**NO CASO, DA PRETENDIDA**

PET 8945 / SP

*PERSECUÇÃO PENAL POR CRIMES CONTRA A HONRA, **EM FACE DA INVIOABILIDADE CONSTITUCIONAL QUE AMPARA** OS MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL. **PARECER** DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **COMO “CUSTOS LEGIS”, PELA REJEIÇÃO DA QUEIXA-CRIME. EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO PENAL.***

– **A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, “caput”)** – **que representa** instrumento vital **destinado** a viabilizar o **exercício independente** do mandato representativo – **protege** o membro do Congresso Nacional, **tornando-o inviolável, civil e penalmente, por quaisquer “de suas opiniões, palavras e votos”.** **Doutrina. Precedentes.**

– Essa tutela constitucional, **inerente** ao desempenho do ofício congressual, **estende-se às opiniões, palavras, votos e pronunciamentos** do parlamentar **independentemente** do “locus” (*âmbito espacial*) em que proferidos, **desde** que tais manifestações *guardem pertinência* com o exercício do mandato legislativo, **sendo irrelevante, portanto,** o meio de divulgação **utilizado** pelo congressista (“*mass media*” **ou** “*social media*”).

PET 8945 / SP

– *Em consequência, a natureza* do meio de divulgação **utilizado** pelo congressista (“*mass media*” **e/ou** “*social media*”) **não** caracteriza **nem** afasta a incidência do instituto da imunidade parlamentar material, **contanto** que as declarações do membro do Congresso Nacional **tenham relação** com o desempenho das funções **inerentes** ao mandato que titulariza, **independentemente** do grau *de maior ou de menor contundência* de tais manifestações.

– **A cláusula da inviolabilidade parlamentar qualifica-se** como *causa de exclusão constitucional da tipicidade penal* da conduta do congressista **em tema** de delitos *contra a honra*, **afastando**, por isso mesmo, **a própria natureza delituosa** do comportamento em que tenha incidido. **Doutrina. Precedentes.**

– **Reconhecimento, no caso, da incidência** da *garantia da imunidade parlamentar material* **em favor** do congressista **acusado** de delitos *contra a honra*.

**DECISÃO:** Trata-se *de ação penal de iniciativa privada* **ajuizada** pelo Governador do Estado de São Paulo, João Agripino da Costa Dória Júnior, **contra** o Senador Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser, **imputando-lhe** a *suposta prática de crimes contra a honra* do ora querelante (*injúria e difamação*) **em virtude** de ofensas **que teriam sido proferidas** pelo querelado **em entrevista** concedida à Revista Veja.

PET 8945 / SP

O teor de tais declarações alegadamente ofensivas ao patrimônio moral do ora querelante **foi por este assim reproduzido:**

*“Jorge Kajuru: O anti-Gilmar. Eleito senador por Goiás com 1,5 milhão de votos, o jornalista, que coleciona ações na Justiça por difamação, já comprou briga com Gilmar Mendes (...).*

*O projeto de ser senador vem de longe? Antes de concorrer a vereador de Goiânia, registrei no cartório que só ficaria dois anos na Câmara e dali sairia para o Senado. Avisei meus patrões eleitores. Não nasci para ser João Dória (que largou a prefeitura para se eleger governador de São Paulo). Ele é escória da escória.*

*Por que senhor diz isso do governador? Trabalhei com ele na RedeTV! Você acha que aqueles entrevistados dele era gratuitos? Nada mais a falar. Dória é metido a intelectual, mas é vazio e inculto. É chumbrega que não é o mesmo que brega: no dicionário Michaelis, significa desprezível. Mais um processo contra mim.” (grifei)*

O ora querelante – **ao afirmar** que o congressista em questão **abusou** da liberdade de palavra, **pois teria ultrapassado** os limites éticos que devem conformar o exercício das prerrogativas **inerentes** à condição de membro do Poder Legislativo, **resvalando** criminosamente para o campo do insulto e da ofensa pessoal – **sustenta**, em razão de tais motivos, **a não incidência**, no caso, da garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material.

A **douta** Procuradoria-Geral da República, **atuando** em sua condição institucional de “*custos legis*”, **pronunciou-se pela rejeição** da presente queixa-crime, **fazendo-o** em parecer cujos fundamentos **a seguir reproduzo** “*in extenso*”:

*“14. Pela análise na narrativa e dos elementos da exordial acusatória, malgrado as razões apresentadas pelo querelante, verifica-se que os pronunciamentos noticiados estão abarcados pela imunidade material, também chamada de inviolabilidade, que acarreta*

**PET 8945 / SP**

*a exclusão da responsabilidade, civil e penal, do parlamentar quanto às respectivas opiniões, palavras e votos, nos termos do artigo 53 da Constituição Federal.*

**15. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a imunidade material 'está amparada em jurisprudência sólida desta Corte, como forma de tutela à própria independência do parlamentar, que deve exercer seu mandato com autonomia, destemor, liberdade e transparência, a fim de bem proteger o interesse público.'** (Pet 5626-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 14.12.18, DJe 06.02.19).

**16. As falas do querelado, diferentemente do quanto alegado na inicial, estão vinculadas ao exercício do mandato. No ponto, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que:**

*'[...] A interpretação da locução 'no exercício do mandato' deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate político. 4. Embora indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, respeitados os limites trazidos pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial. Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando a assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia. 5. A ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo [...].'*

**17. 'In casu', ambos são agentes públicos investidos em cargos políticos, sendo o querelante chefe do Poder Executivo do Estado de São Paulo, enquanto o querelado é Senador Federal eleito pelo Estado de Goiás.**

**18. As falas do querelado, embora se traduzam em expressões não louváveis, neste caso denotam um debate político entre o parlamentar e o governador.**

**19. Em caso recente, desta mesma relatoria, foi reconhecida a imunidade material do querelado (Petição n. 8242/DF), no qual este teria chamado outro Senador de 'chumbrega' (assim como nos**

**PET 8945 / SP**

presentes autos), 'desprezível' 'pateta', 'inútil', além de que teria afirmado que o Senador não trabalhava, era 'turista'. (...).

.....  
**20. Ademais**, as supostas ofensas irrogadas pelo querelado se dão em um contexto de claro antagonismo político entre as partes.

**21. A entrevista concedida pelo querelado se deu na condição de Senador da República**, na qual afirmou que teria avisado aos 'patrões eleitores' que ficaria por tempo determinado como Vereador de Goiânia/GO para depois se candidatar ao cargo de Senador, tendo, nesse contexto, criticado o fato de que o querelante teria 'largado' o cargo de Prefeito de São Paulo/SP para concorrer ao cargo de Governador do Estado.

**22. No julgamento da Petição n. 7107/DF**, restou consignada, por esta Corte, a garantia da imunidade material, no caso em que um Deputado Federal proferiu ofensas, também por intermédio de entrevista em um meio de comunicação de massa, contra um Governador de Estado, mesmo quando algumas delas eram relacionadas a outros cargos exercidos anteriormente pelo Governador, como o de Prefeito (semelhante à presente hipótese) e o de Ministro de Estado.

**23. Na ocasião**, ficou decidido que '[a]pesar de lamentáveis e tradutoras de falta de civilidade em relações que se almejam de respeito e tolerância em sociedades civilizadas, há que se reconhecer a incidência da imunidade material em discurso ofensivo proferido por parlamentar em contexto de antagonismo político'.

**24. Também nesse sentido:**

**Queixa. Crime Contra a Honra. Imunidade Parlamentar. Art. 53, 'caput', Constituição Federal. Antagonismo Político entre os Envolvidos. Pertinência das ofensas imputadas com a Atividade Parlamentar. Rejeição.** 1. A imunidade material parlamentar quanto a palavras e opiniões emitidas fora do espaço do Congresso Nacional pressupõe a presença de nexos causal entre a suposta ofensa e a atividade parlamentar. 2. Antagonismo político entre querelante e querelado, com pesadas críticas inseridas no debate político, de que se infere a pertinência das ofensas irrogadas com

**PET 8945 / SP**

*a atividade de Senador da República. 3. Queixa-crime rejeitada. (Pet 6268, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 06/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe 073 DIVULG 16-04-2018 PUBLIC 17-04-2018)*

**25. Imperioso salientar**, ainda, que, em relação às situações em que não é possível observar, desde logo, a incidência da imunidade material, acertada a conclusão manifestada pelo Min. Edson Fachin no sentido de que:

*'Há uma evidente tolerância por parte da Constituição Federal com o uso, que normalmente seria considerado abusivo, do direito de expressar livremente suas opiniões, quando quem o estiver fazendo forem parlamentares no exercício de seus respectivos mandatos. Essa tolerância se justifica para assegurar um bem maior que é a própria democracia. Entre um parlamentar acuado pelo eventual receio de um processo criminal e um parlamentar livre para expor, mesmo de forma que normalmente seria considerada abusiva e, portanto, criminosa, as suspeitas que pairam sobre outros homens públicos, o caminho trilhado pela Constituição é o de conferir liberdade ao congressista. Esta a razão pela qual perfilho o entendimento segundo o qual, naquelas situações limítrofes, onde não esteja perfeitamente delineada a conexão entre a atividade parlamentar e as ofensas supostamente irrogadas a pretexto de exercê-la, mas que igualmente não se possa, de plano, dizer que exorbitam do exercício do mandato, a regra da imunidade deve prevalecer.'* (voto proferido no Inquérito 4.088)'

**26. Assim, estando as falas tratadas nestes autos ligadas ao exercício do mandato e ao debate político**, há incidência da imunidade material a que alude o artigo 53 da Constituição Federal, o que, conseqüentemente, afasta a tipicidade da conduta.

**27. Por fim**, ressalta-se que o presente feito difere do recente caso em que um parlamentar federal foi denunciado por esta

**PET 8945 / SP**

*Procuradoria-Geral da República pela prática de crimes contra a honra (Petição n. 9.007/DF).*

**28. Isso porque os fatos tratados nos presentes autos se deram**, como demonstrado, em um contexto de debate político, entre duas figuras políticas (Senador e Governador de Estado). Já em relação à denúncia oferecida (Petição n. 9.007/DF), não estava envolvido qualquer debate político, mas apenas intimidações gratuitas dirigidas a um magistrado no exercício de suas funções, condutas que não estão relacionadas ao desempenho do mandato parlamentar e, conseqüentemente, não estão abarcadas pela inviolabilidade a que se refere a Carga Magna.

**29. Entre investigado e o juiz do feito não existe antagonismo político que permita o uso da expressão imune em prol de livre debate de ideias políticas para a condução da coisa pública e a disputa por espaços de poder com a fidelização do eleitorado.**

**30. O argumento ‘ad dominem’ é dos mais pobres no debate qualificado**, mas sua presença na disputa política mais depende de sua reprovação pelo eleitorado que de rechaça pelo Judiciário.

**31. A contraposição pessoal a outros políticos é tanto uma maneira de se obter projeção a partir do adversário atacado quanto de desqualificar o campo político contraposto cujo eleitorado se disputa.**

**32. O escrutínio das pessoas públicas que o governam é feito permanentemente pelo eleitorado**, sendo em desfavor delas e em favor deste a amplitude – e às vezes imunidade – do discurso de seus detratores na política.

**33. Assim**, o descrédito que a locução tenta produzir sobre o modo de agir do Governador e a colocação do querelado como crítico e antagonista dessas práticas são expedientes que se contém dentro do exercício da liberdade de expressão qualificada de que dispõem os parlamentares, não alcançáveis, nisso, pela legislação penal.

### **III**

**34. Por todo o exposto, o Ministério Público Federal manifesta-se pela rejeição da queixa-crime.” (grifei)**

PET 8945 / SP

**Sendo esse o contexto**, passo a apreciar o “*thema decidendum*” sob a perspectiva da cláusula constitucional da imunidade parlamentar invocada pelo Senador **que ora figura** como querelado **nesta** causa penal.

A cláusula da inviolabilidade parlamentar qualifica-se como causa de exclusão constitucional da tipicidade penal da conduta do congressista **em tema** de crimes contra a honra, **afastando**, por isso mesmo, **a própria natureza delituosa** do comportamento em que tenha incidido.

Como se sabe, a norma inscrita no art. 53, “*caput*”, da Constituição da República, **na redação** dada pela EC nº 35/2001, **exclui**, na hipótese nela referida, **a criminalidade do fato** que, de outro modo, tratando-se do cidadão comum, qualificar-se-ia como delito contra a honra, **consoante acentua o magistério da doutrina** (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 532, item n. 15, 20ª ed., 2002, Malheiros; CELSO RIBEIRO BASTOS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 4, tomo I/187, 1995, Saraiva; LUIZ FLÁVIO GOMES, “Imunidades Parlamentares: Nova Disciplina Jurídica da Inviolabilidade Penal, das Imunidades e das Prerrogativas Parlamentares (EC 35/01)”, “in” “Juizados Criminais Federais, Seus Reflexos nos Juizados Estaduais e Outros Estudos”, p. 94/97, item n. 4.9, 2002, RT; UADI LAMMÊGO BULOS, “Constituição Federal Anotada”, p. 705/707, 4ª ed., 2002, Saraiva, v.g.).

**Impende referir**, no ponto, **a correta lição** de MICHEL TEMER (“Elementos de Direito Constitucional”, p. 131, item n. 5, 22ª ed., 2007, Malheiros):

*“A inviolabilidade diz respeito à emissão de opiniões, palavras e votos.*

*Opiniões e palavras que, ditas por qualquer pessoa, podem caracterizar atitude delituosa, mas que assim não se configuram quando pronunciadas por parlamentar. Sempre, porém, quando tal*

PET 8945 / SP

*pronunciamento se der no exercício do mandato. Quer dizer: o parlamentar, diante do Direito, pode agir como cidadão comum ou como titular de mandato. Agindo na primeira qualidade não é coberto pela inviolabilidade. A inviolabilidade está ligada à ideia de exercício de mandato. Opiniões, palavras e votos proferidos sem nenhuma relação com o desempenho do mandato representativo não são alcançados pela inviolabilidade.” (grifei)*

Registre-se, por necessário, que a inviolabilidade emergente dessa regra constitucional não sofre condicionamentos normativos que a subordinem a critérios de espacialidade. É irrelevante, por isso mesmo, para efeito de legítima invocação da imunidade parlamentar material, que o ato por ela amparado tenha ocorrido, ou não, na sede, ou em instalações, ou perante órgãos do Congresso Nacional.

Cabe lembrar, por oportuno, que o exercício da atividade parlamentar não se exaure no âmbito espacial do Congresso Nacional, vale dizer, no recinto das Casas Legislativas que o compõem, a significar, portanto, que a prática de atos, pelo congressista, em função do seu mandato parlamentar (“*ratione officii*”), ainda que territorialmente efetivada em âmbito extraparlamentar, está igualmente protegida pela garantia fundada na norma constitucional em questão:

*“O Supremo Tribunal Federal tem acentuado que a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material protege o congressista em todas as suas manifestações que guardem relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da própria Casa Legislativa (RTJ 131/1039 – RTJ 135/509 – RT 648/318, v.g.) ou, com maior razão, quando exteriorizadas no âmbito do Congresso Nacional (RTJ 133/90, v.g.). (...).”*

(RTJ 155/396-397, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

“MEMBRO DO CONGRESSO NACIONAL.  
ENTREVISTA JORNALÍSTICA CONCEDIDA A EMISSORA

PET 8945 / SP

DE RÁDIO. AFIRMAÇÕES REPUTADAS MORALMENTE OFENSIVAS. PRETENDIDA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DA CONGRESSISTA POR SUPOSTA PRÁTICA DE CRIME CONTRA A HONRA. IMPOSSIBILIDADE. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DISPENSADA AO INTEGRANTE DO PODER LEGISLATIVO. IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL (CF, ART. 53, 'CAPUT'). ALCANCE DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL. TUTELA QUE SE ESTENDE ÀS OPINIÕES, PALAVRAS E PRONUNCIAMENTOS, INDEPENDENTEMENTE DO 'LOCUS' (ÂMBITO ESPACIAL) EM QUE PROFERIDOS, ABRANGENDO AS ENTREVISTAS JORNALÍSTICAS, AINDA QUE CONCEDIDAS FORA DAS DEPENDÊNCIAS DO PARLAMENTO, DESDE QUE TAIS MANIFESTAÇÕES GUARDEM PERTINÊNCIA COM O EXERCÍCIO DO MANDATO REPRESENTATIVO. O 'TELOS' DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. DOCTRINA. PRECEDENTES. INADMISSIBILIDADE, NO CASO, DA PRETENDIDA PERSECUÇÃO PENAL POR DELITOS CONTRA A HONRA EM FACE DA INVIOABILIDADE CONSTITUCIONAL QUE AMPARA OS MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO PENAL."

(Inq 2.330/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

É importante acentuar que os lindes em que se contém a incidência do instituto da imunidade parlamentar material **devem ser interpretados em consonância** com a exigência de preservação da independência do congressista no exercício do mandato parlamentar.

Assentadas tais premissas, obervo que o exame dos elementos **constantes** destes autos permite-me reconhecer que o comportamento do congressista em questão – cujas declarações consideradas moralmente ofensivas **foram por ele exteriorizadas** em entrevista jornalística concedida à Revista Veja – guarda estreita conexão com o desempenho do mandato legislativo, subsumindo-se, por essa específica razão, ao âmbito de

PET 8945 / SP

incidência da proteção constitucional fundada na *garantia da imunidade parlamentar material*.

Impõe-se assinalar, por oportuno, que o exercício do mandato – seja na esfera parlamentar, seja no âmbito extraparlamentar (como sucede na espécie) – atua como verdadeiro suposto constitucional, apto a legitimar a invocação dessa especial prerrogativa jurídica, destinada a proteger, por suas “*opiniões, palavras e votos*”, o membro do Poder Legislativo, independentemente do “*locus*” em que proferidas as expressões *eventualmente contumeliosas*.

Sabemos todos que a garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material representa importante prerrogativa de ordem institucional. A Carta da República, no entanto, somente legitima a sua invocação quando o membro do Congresso Nacional, no exercício do mandato – ou em razão deste –, proferir palavras ou expender opiniões que possam assumir qualificação jurídico-penal no plano dos denominados “*delitos de opinião*”.

É por essa razão que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem destacado o caráter essencial do exercício do mandato parlamentar, para efeito de legitimar-se a invocação da prerrogativa institucional assegurada em favor dos membros do Poder Legislativo, sempre enfatizando, nas várias decisões proferidas – quer antes, quer depois da promulgação da EC nº 35/2001 –, que a proteção resultante da garantia da imunidade em sentido material somente alcança o parlamentar nas hipóteses em que as palavras e opiniões tenham sido por ele expendidas no exercício do mandato ou em razão deste (RTJ 191/448, Rel. Min. NELSON JOBIM, Pleno, *v.g.*).

Vê-se, desse modo, que cessará essa especial tutela de caráter político-jurídico sempre que não se registrar, entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício legislativo, de outro,

PET 8945 / SP

**o necessário nexo de causalidade** (**RTJ 104/441**, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO – **RTJ 112/481**, Rel. Min. SOARES MUÑOZ – **RTJ 129/970**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **RTJ 135/509**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RTJ 141/406**, Rel. Min. CÉLIO BORJA – **RTJ 155/396-397**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RTJ 166/844**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RTJ 167/180**, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – **RTJ 169/969**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Inq 810-QO/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.), **ressalvadas**, no entanto, **as declarações contumeliosas** que houverem sido proferidas **no recinto** da Casa legislativa, **notadamente da tribuna parlamentar**, **hipótese** em que será **absoluta** a inviolabilidade constitucional, **pois**, em tal situação, **“não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato (...)”**:

*“O art. 53 da Constituição Federal, com a redação da Emenda nº 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Assim, é de se distinguirem as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas, ofensas irrogadas fora do Parlamento, é de se perquirir da chamada ‘conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar’ (INQ 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas, não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa.*

*No caso, o discurso se deu no plenário da Assembléia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material.*

*Denúncia rejeitada.”*

**(RTJ 194/56**, Red. p/ o acórdão Min. AYRES BRITTO, **Pleno – grifei)**

PET 8945 / SP

*Na realidade, as normas de direito penal **concernentes aos delitos contra a honra não** atingem **nem** sequer se aproximam *da tribuna do Parlamento, pois* a cláusula de inviolabilidade, *nesse específico contexto, traduz obstáculo insuperável erigido* pela Lei Fundamental **em favor do exercício independente** do mandato legislativo, **consoante adverte** PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, tomo III/5, item n. 2.a, 1970, 2ª ed., RT):*

*“(...) **Sem** liberdade de pensamento, **sem** liberdade de emitilo (liberdade da palavra, de opinião), **não há** Poder Legislativo **que possa representar**, com fidelidade e coragem, **os interesses** do povo. **É essencial** à vida dos Congressos e Paramentos **que as correntes, neles manifestadas, se pronunciem (...).***

*(...) Fala-se, por isso, em ‘inviolabilidade pessoal’ (...). Por ela sabemos que a opinião de deputado ou senador ‘é livre’, que os chamados crimes de opinião **não o alcançam, que as regras de direito penal e de outras leis, sobre manifestação do pensamento, até à tribuna não chegam (...).**” (grifei)*

**Essa diretriz jurisprudencial** mostra-se fiel à “*mens constitutionis*”, **que reconhece**, a propósito do tema, **que o instituto da imunidade parlamentar em sentido material existe para viabilizar o exercício independente** do mandato representativo, **revelando-se**, por isso mesmo, **garantia** inerente ao parlamentar que se encontre *no pleno desempenho da atividade legislativa* (PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, tomo III/10 e 43, 2ª ed., 1970, RT; JOÃO BARBALHO, “Constituição Federal Brasileira”, p. 64, edição fac-similar, 1992, Senado Federal; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 2/625, 1990, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição de 1988”, vol. V/2.624-2.625, item n. 204, 1991, Forense Universitária; PEDRO ALEIXO, “Imunidades Parlamentares”, p. 59/65, 1961, Belo Horizonte; CELSO RIBEIRO BASTOS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 4,

PET 8945 / SP

tomo I/187, 1995, Saraiva; RENÉ ARIEL DOTTI, “Curso de Direito Penal – Parte Geral”, p. 398, item n. 25, 2001, Forense, v.g.).

Acentue-se que a **teleologia** inerente à cláusula de inviolabilidade prevista no art. 53, “caput”, da Constituição da República **revela a preocupação** do constituinte **em dispensar efetiva proteção** ao parlamentar, **em ordem a permitir-lhe**, no desempenho **das múltiplas funções** que compõem o ofício legislativo, **o amplo exercício** da liberdade de expressão, **qualquer que seja o âmbito espacial** em que concretamente se manifeste (RTJ 133/90, v.g.), **ainda que fora do recinto** da própria Casa legislativa (RTJ 131/1039 – RTJ 135/509-510 – RT 648/318, v.g.), **desde** que as declarações emanadas do membro do Poder Legislativo – *quando pronunciadas fora do Parlamento* (RTJ 194/56, **Pleno**, v.g.) – **guardem conexão** com o desempenho do mandato (prática “*in officio*”) **ou tenham** sido proferidas em razão dele (prática “*propter officium*”), **conforme** esta Suprema Corte **tem assinalado em diversas decisões** (RTJ 155/396-397, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**, v.g.).

Cabe destacar, ainda, notadamente em face do contexto ora em exame, **que a garantia constitucional da imunidade parlamentar material também estende** o seu manto protetor (1) **às entrevistas jornalísticas**, (2) **à transmissão**, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas (RTJ 172/400-401, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, v.g.) e (3) **às declarações** veiculadas **por intermédio dos “mass media” ou dos “social media”** (RTJ 187/985, Rel. Min. NELSON JOBIM – **Pet 5.875/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Pet 6.587/DE**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, v.g.), **eis que** – *tal como bem realçado* por ALBERTO ZACHARIAS TORON (“**Inviolabilidade Penal dos Vereadores**”, p. 247, 2004, Saraiva) – esta Suprema Corte **tem reafirmado** “(...) a importância do debate, **pela mídia**, das questões políticas protagonizadas pelos mandatários”, **além de haver corretamente enfatizado** “a ideia de que **as declarações à imprensa constituem o prolongamento**

PET 8945 / SP

*natural* do exercício das funções parlamentares, **desde** que se relacionem com estas” (grifei):

“– **A garantia constitucional** da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, ‘caput’) – **que representa** um instrumento vital **destinado** a viabilizar **o exercício independente** do mandato representativo – **somente protege** o membro do Congresso Nacional, **qualquer** que seja o âmbito espacial (‘locus’) em que este exerça a liberdade de opinião (**ainda que fora** do recinto da própria Casa legislativa), **nas hipóteses específicas** em que as suas manifestações **guardem conexão** com o desempenho da função legislativa (prática ‘in officio’) **ou tenham sido proferidas** em razão dela (prática ‘propter officium’). **Doutrina. Precedentes.**

– **A prerrogativa indisponível** da imunidade material – **que constitui** garantia **inerente** ao desempenho da função parlamentar (**não traduzindo**, por isso mesmo, **qualquer** privilégio de ordem pessoal) – **estende-se** a palavras **e** a manifestações do congressista **que guardem** pertinência com o exercício do mandato legislativo.

– **A cláusula de inviolabilidade constitucional, que impede** a responsabilização penal **e/ou** civil do membro do Congresso Nacional por suas palavras, opiniões e votos, **também abrange**, sob seu manto protetor, **(1) as entrevistas jornalísticas, (2) a transmissão**, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas **e** **(3) as declarações** feitas aos meios de comunicação social, **eis** que tais manifestações – **desde que vinculadas** ao desempenho do mandato – **qualificam-se como natural projeção** do exercício das atividades parlamentares. **Doutrina. Precedentes.**

– **Reconhecimento da incidência**, no caso, **da garantia** de imunidade parlamentar material **em favor** do congressista **acusado** de delito contra a honra.”

(Inq 2.874-AgR/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Saliente-se**, por relevante, **no que concerne** aos aspectos que venho de referir, que o entendimento exposto na presente decisão **tem sido**

PET 8945 / SP

**observado** em julgamentos proferidos no âmbito **desta** Suprema Corte (AI 473.092/AC, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Inq 617/RR, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Inq 2.330/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Inq 2.878/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Inq 3.706/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – Inq 3.817/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – Inq 4.177/DF, Rel. Min. EDSON FACHIN – Pet 5.055/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – Pet 5.193/MG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, v.g.):

**“QUEIXA. ART. 22 C/C 23, II, DA LEI Nº 5.250/67. ENTREVISTA. PROGRAMA DE TV. DEPUTADA FEDERAL. IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL. ART. 53 DA CF.**

1. ‘(...) a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material protege o congressista em todas as suas manifestações que guardem relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da própria casa legislativa (...)’ (INQ 681 QO, rel. Min. Celso de Mello).

2. Caso em que as declarações relacionam-se ao exercício do mandato parlamentar e, portanto, atraem a incidência da imunidade em sentido material, nos termos do art. 53 da Constituição Federal.

3. **Queixa rejeitada.”**

(Inq 1.944/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE – grifei)

**“AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. CRIMES CONTRA A HONRA. INDIVISIBILIDADE DA AÇÃO PENAL. NÃO INCIDÊNCIA NA HIPÓTESE. VÍNCULO ENTRE AS SUPOSTAS OFENSAS PROFERIDAS E A FUNÇÃO PARLAMENTAR EXERCIDA. IMUNIDADE PARLAMENTAR. EXCLUDENTE DE TIPICIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA ACUSAÇÃO.**

1. O afastamento da imunidade material prevista no art. 53, ‘caput’, da Constituição da República só se mostra cabível quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida ou quando as

PET 8945 / SP

ofensas proferidas *exorbitem manifestamente* os limites da crítica política. Precedentes.

2. Configurada, no caso, hipótese de manifestação protegida por imunidade material, há ausência de tipicidade da conduta, o que leva à improcedência da acusação, a teor do art. 6º da Lei nº 8.038/1990.

3. Acusação improcedente.”

(Inq 3.677/RJ, Red. p/ o acórdão Min. TEORI ZAVASCKI – grifei)

“QUEIXA-CRIME – MANIFESTAÇÃO DE PARLAMENTAR VEICULADA, NO CASO, EM MEIO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (EMISSORA DE TELEVISÃO/TWITTER) – IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL (CF, ART. 53, ‘CAPUT’) – ALCANCE DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL – TUTELA QUE A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ESTENDE ÀS OPINIÕES, PALAVRAS E PRONUNCIAMENTOS DO CONGRESSISTA, INDEPENDENTEMENTE DO ‘LOCUS’ (ÂMBITO ESPACIAL) EM QUE PROFERIDOS, DESDE QUE TAIS MANIFESTAÇÕES GUARDEM PERTINÊNCIA COM O EXERCÍCIO DO MANDATO REPRESENTATIVO – O ‘TELOS’ DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR, QUE SE QUALIFICA COMO CAUSA DESCARACTERIZADORA DA PRÓPRIA TIPICIDADE PENAL DA CONDOTA DO CONGRESSISTA EM TEMA DE DELITOS CONTRA A HONRA – DOCTRINA – PRECEDENTES – INADMISSIBILIDADE, NA ESPÉCIE, DA PRETENDIDA PERSECUÇÃO PENAL POR CRIMES CONTRA A HONRA, EM FACE DA INVIOABILIDADE CONSTITUCIONAL QUE AMPARA OS MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL – PARECER DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, COMO ‘CUSTOS LEGIS’, PELA INADMISSIBILIDADE DA QUEIXA-CRIME – EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO PENAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

(Pet 5.875-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

PET 8945 / SP

*“Queixa-crime. Ação penal privada. Competência originária. Crimes contra a honra. Calúnia. Injúria. Difamação. 2. Art. 53 da Constituição Federal. Imunidade parlamentar material. A imunidade é absoluta quanto às manifestações proferidas no interior da respectiva casa legislativa. O parlamentar também é imune em relação a manifestações proferidas fora do recinto parlamentar, desde que ligadas ao exercício do mandato. Precedentes. Possível reinterpretação da imunidade material absoluta, tendo em vista a admissão de acusação contra parlamentar em razão de palavras proferidas no recinto da respectiva casa legislativa, mas supostamente dissociadas da atividade parlamentar – PET 5.243 e INQ 3.932, rel. min. Luiz Fux, julgados em 21.6.2016. Caso concreto em que, por qualquer ângulo que se interprete, as declarações estão abrangidas pela imunidade. Declarações proferidas pelo Deputado Federal querelado no Plenário da Câmara dos Deputados. Palavras proferidas por ocasião da prática de ato tipicamente parlamentar – voto acerca da autorização para processo contra a Presidente da República. Conteúdo ligado à atividade parlamentar. 3. Absolvição por atipicidade da conduta.”*

*(Pet 6.156/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)*

**Cumpre ressaltar** que eminentes Ministros desta Suprema Corte, ao apreciarem, **monocraticamente**, ações penais privadas em que se discutia a mesma controvérsia constitucional ora em exame, a elas negaram seguimento, **determinando o arquivamento dos respectivos autos** (**Inq 2.843/GO**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **Inq 2.844/DF**, Rel. Min. AYRES BRITTO – **Inq 3.777/MG**, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, *v.g.*).

**Impõe-se registrar, finalmente, a seguinte observação: se** o membro do Poder Legislativo, *não obstante amparado* pela imunidade parlamentar material, **incidir em abuso** de tal prerrogativa, **expor-se-á** à jurisdição censória *da própria Casa legislativa* a que pertence, *tal como assinala a doutrina* (RAUL MACHADO HORTA, “Direito Constitucional”, p. 562, item n. 3, 5ª ed., atualizada por Juliana

PET 8945 / SP

Campos Horta, 2010, Del Rey; CARLOS MAXIMILIANO, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. II/49, item n. 297, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos, v.g.) e *acentua, com particular ênfase, a jurisprudência constitucional firmada* pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (**Inq 1.958/AC**, Red. p/ o acórdão Min. AYRES BRITTO – **RE 140.867/MS**, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, v.g.).

**Concluindo:** a análise dos elementos **constantes** destes autos *permite-me reconhecer* que o comportamento do acusado – *que é Senador da República* – **ajusta-se, inteiramente, ao âmbito da proteção constitucional fundada na garantia da imunidade parlamentar material, em ordem a excluir, na espécie, a responsabilidade penal** do querelado em referência, **eis que incidente, no caso, a cláusula** de inviolabilidade inscrita no art. 53, “caput”, da Constituição da República, **considerada** a circunstância de *a manifestação impugnada nesta causa haver sido proferida, pelo congressista em questão, em razão de sua atividade política.*

**É interessante observar, bem por isso, considerado** o contexto emergente destes autos, **que, não obstante** os doestos e as afirmações moralmente contumeliosas e socialmente grosseiras atribuídas ao querelado, **a incidência tutelar da imunidade parlamentar material, no entanto, é suscetível de reconhecimento, no caso, em face da situação de antagonismo político que se registra entre** o ora querelante e o Senador Jorge Kajuru.

**Não foi por outro motivo** que a douta Procuradoria-Geral da República, **ao pronunciar-se** nos presentes autos, **destacou** esse particular aspecto da controvérsia, **em ordem a demonstrar**, a partir do teor ofensivo das declarações **emanadas** do ora querelado, **a existência** de “vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida” (**Inq 3.677/RJ**, Red. p/ o acórdão Min. TEORI ZAVASCKI), **em contexto plenamente legitimador** da aplicação da prerrogativa da

**PET 8945 / SP**

inviolabilidade do membro do Poder Legislativo, “por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (CE art. 53, “caput”).

Tal circunstância **inviabiliza** a presente queixa-crime, **motivo pelo qual**, **com apoio na jurisprudência prevaiente nesta Corte**, **e acolhendo**, **ainda, o parecer** da douta Procuradoria-Geral da República, **julgo extinto** este processo de índole penal.

**Arquivem-se** estes autos.

Publique-se.

Brasília, 02 de outubro de 2020.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator