

INQUÉRITO 4.088 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
AUTOR(A/S)(ES) : LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
ADV.(A/S) : CRISTIANO ZANIN MARTINS E OUTRO(A/S)
INVEST.(A/S) : RONALDO RAMOS CAIADO
ADV.(A/S) : FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS E
OUTRO(A/S)

EMENTA

QUEIXA. CRIME CONTRA A HONRA. CALÚNIA, DIFAMAÇÃO E INJÚRIA. IMUNIDADE PARLAMENTAR. ART 53, **CAPUT**, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCIDÊNCIA DA REGRA IMUNIZANTE MESMO QUANDO AS PALAVRAS FOREM PROFERIDAS FORA DO RECINTO DO PARLAMENTO. APLICABILIDADE AO CASO CONCRETO POIS AS SUPOSTAS OFENSAS PROFERIDAS GUARDAM PERTINÊNCIA COM O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR.

1. A regra do art. 53, *caput*, da Constituição da República contempla as hipóteses em que supostas ofensas proferidas por parlamentares guardem pertinência com suas atividades, ainda que as palavras sejam proferidas fora do recinto do Congresso Nacional. Essa imunidade material tem por finalidade dotar os membros do Congresso Nacional da liberdade necessária ao pleno exercício da atividade parlamentar.

2. A atividade parlamentar, para além da típica função legislativa, engloba o controle da administração pública (art. 49, X, da CR), razão pela qual os congressistas, ao alardearem práticas contrárias aos princípios reitores da probidade e moralidade administrativas, encontram-se realizando atividade que se insere no âmbito de suas atribuições constitucionais.

3. A regra do art. 53, *caput*, da CR confere ao parlamentar uma proteção adicional ao direito fundamental, de todos, à liberdade de expressão, previsto no art. 5º, IV e IX, da CR. Mesmo quando evidentemente enquadráveis em hipóteses de abuso do direito de livre

INQ 4088 / DF

expressão, as palavras dos parlamentares, desde que guardem pertinência com a atividade parlamentar, estarão infensas à persecução penal.

4. Queixa rejeitada.

Em elaboração

INQUÉRITO 4.088 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
AUTOR(A/S)(ES) : LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
ADV.(A/S) : CRISTIANO ZANIN MARTINS E OUTRO(A/S)
INVEST.(A/S) : RONALDO RAMOS CAIADO
ADV.(A/S) : FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS E
OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

O Senhor Ministro EDSON FACHIN (Relator): Trata-se de queixa proposta por Luiz Inácio Lula da Silva em face do Senador da República Ronaldo Ramos Caiado, por meio da qual lhe é imputada a prática dos delitos de calúnia, injúria e difamação previstos nos arts. 138, 139 e 140 do Código Penal, combinados com o art. 141, III, do CP.

Sustenta o querelante que o querelado publicou postagem na rede social Facebook, em 25.02.2015, com o seguinte teor:

“Lula tem postura de bandido. E bandido frouxo! Igual à época que instigava metalúrgicos a protestar e ia dormir na sala do delegado Tuma. Lula e sua turma foram pegos roubando a Petrobras e agora ameaça com a tropa MST do Stédile e do Rainha para promover a baderna. Lula quer promover a instabilidade democrática de forma idêntica ao que ocorre na Venezuela com o ditador Maduro soltando seus coletivos” (eDOC 02, p. 03).

Afirma que o crime de calúnia está configurado no caso porque as ofensas publicadas são inverídicas e atribuem ao querelante o cometimento dos crimes de associação criminosa (art. 288, CP), peculato (art. 312, CP), lavagem de dinheiro (art. 1º, Lei nº 12.683/2012) e do delito previsto no art. 17 da Lei de Segurança Nacional. Alega que o teor das declarações indica intenção de caluniar por parte do querelado.

Argumenta que os atos do querelado não estariam albergados pela imunidade parlamentar porque a ofensa ocorreu fora do recinto do

parlamento e os fatos são dissociados do exercício de seu mandato.

Justifica a incidência de causa de aumento de pena, prevista no art. 141-B, III, do CP, em razão de utilização de meio que facilitou a divulgação das ofensas, qual seja, a publicação na rede social Facebook, acessada diariamente por milhares de pessoas.

O querelante juntou documentos (eDOC 04).

Em 15.07.2015, o querelante noticia (petição 34335/2015 - eDOC 09) que, após a propositura desta ação, o querelado reitera postura criminosa ao pronunciar, pela imprensa, as seguintes palavras:

“Lula tem que medir as palavras, não é comportamento de ex-presidente ameaçar a população, é comportamento de bandido. Ele não é rei” (eDOC 10).

O querelado foi notificado (eDOC 12) e apresentou defesa (eDOC 14) acompanhada de mídia (certidão – eDOC 15), sustentando: (i) inépcia da inicial; (ii) falta de justa causa por ausência de dolo específico e por ausência de elemento normativo do crime previsto no art. 138 do CP; e (iii) incidência da regra de imunidade parlamentar prevista no art. 53, *caput*, da Constituição da República.

O Procurador-Geral da República opinou (eDOC 23) pela rejeição da queixa em razão de os fatos imputados estarem acobertados pela imunidade parlamentar prevista no art. 53, *caput*, da CF.

É o relatório.

INQUÉRITO 4.088 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O Senhor Ministro EDSON FACHIN (Relator): O querelado sustenta que sua conduta se enquadra na hipótese de imunidade material constitucionalmente prevista para os membros do Congresso Nacional.

Segundo o art. 53 da Constituição da República, os Deputados e Senadores “*são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e voto*”. Os parlamentares possuem, portanto, imunidade material no exercício da função. Trata-se de prerrogativa constitucional que visa a assegurar a independência dos representantes do povo e, conseqüentemente, reforçar a democracia, na medida em que lhes é assegurada a liberdade de expressão e manifestação de pensamento no exercício de suas atividades.

Com efeito, as imunidades “*visam ao desenvolvimento do princípio da separação dos Poderes e, com isso, desenvolve-se a própria lógica do Estado Democrático de Direito. Sem dúvida, um Poder Legislativo independente reforça o princípio democrático*” (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. Salvador : Jus Podium, 2015, p. 827).

A despeito dos termos literalmente amplos e genéricos da imunidade material conferida aos membros do Congresso Nacional - percebe-se que a Constituição dispõe que os congressistas são invioláveis por “*quaisquer de suas opiniões palavras e votos*” -, a jurisprudência desta Suprema Corte tem reiteradamente interpretado essa cláusula em consonância com o princípio republicano, o qual desautoriza hermenêutica que confira privilégios pessoais a determinadas categorias de indivíduos.

Somente quando configuradas as razões que animaram o constituinte a prever a cláusula de imunidade aos congressistas, quais sejam, dotá-los da liberdade necessária ao pleno exercício da atividade parlamentar, é que se reconhece a incidência da regra que impede a respectiva responsabilização civil e criminal.

Sendo assim, a imunidade material conferida aos parlamentares não

é uma prerrogativa absoluta. Restringe-se a opiniões e palavras externadas, dentro ou fora do recinto do Congresso Nacional, mas **no** ou **em razão** do exercício do mandato.

Prevalece, portanto, a compreensão de que a imunidade parlamentar do art. 53 da Constituição da República é *propter officium*, não se estendendo para opiniões ou palavras que possam malferir a honra de alguém quando essa manifestação estiver dissociada do exercício do mandato.

A jurisprudência desta Suprema Corte, como mencionado, é pacífica neste sentido:

“DENÚNCIA. CRIME CONTRA A HONRA. DECADÊNCIA DO DIREITO À REPRESENTAÇÃO. PRAZO. SEIS MESES A CONTAR DA DATA EM QUE A VÍTIMA TOMOU CIÊNCIA DOS FATOS OU DE QUEM É SEU AUTOR. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA IMPROCEDENTE. PARLAMENTAR. OFENSAS IRROGADAS QUE NÃO GUARDAM NEXO COM O EXERCÍCIO DO MANDATO. CONSEQUENTE INAPLICABILIDADE DA REGRA DO ART. 53 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DOLO. ANÁLISE QUE, EM PRINCÍPIO, DEMANDA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA

1. Nos crimes de ação penal pública condicionada, a decadência do direito à representação conta-se da data em que a vítima tomou conhecimento dos fatos ou de quem é o autor do crime. Hipótese em que, à míngua de elementos probatórios que a infirme, deve ser tida por verídica a afirmação da vítima de que somente tomou conhecimento dos fatos decorridos alguns meses.

2. Não é inepta a denúncia que descreve fatos típicos ainda que de forma sucinta, cumprindo os requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal.

3. A inviolabilidade dos Deputados Federais e Senadores por opiniões, palavras e votos, consagrada no art. 53 da Constituição da República, é inaplicável a crimes contra a

honra cometidos em situação que não guarde liame com o exercício do mandato.

4. Não impede o recebimento da denúncia a alegação de ausência de dolo, a qual demanda instrução probatória para maior esclarecimento

5. Denúncia recebida.” (Inq 3672, Rel. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 21.11.2014 – grifos acrescentados).

“QUEIXA-CRIME. CRIMES DE DIFAMAÇÃO E INJÚRIA. ALEGAÇÕES PRELIMINARES DE IMUNIDADE PARLAMENTAR E “LEGÍTIMO EXERCÍCIO DA CRÍTICA POLÍTICA”: INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. PRELIMINARES REJEITADAS. ABSOLVIÇÃO QUANTO AO CRIME DE DIFAMAÇÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENÇÃO PUNITIVA ESTATAL DO CRIME DE INJÚRIA. AÇÃO PENAL JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A preliminar de imunidade parlamentar analisada quando do recebimento da denúncia: descabimento de reexame de matéria decidida pelo Supremo Tribunal.

2. Ofensas proferidas que exorbitam os limites da crítica política: publicações contra a honra divulgadas na imprensa podem constituir abuso do direito à manifestação de pensamento, passível de exame pelo Poder Judiciário nas esferas cível e penal.

3. Preliminares rejeitadas.

4. A difamação, como ocorre na calúnia, consiste em imputar a alguém fato determinado e concreto ofensivo a sua reputação. Necessária a descrição do fato desonroso. Fatos imputados ao querelado que não se subsumem ao tipo penal de difamação; absolvição; configuração de injúria.

5. Crime de injúria: lapso temporal superior a dois anos entre o recebimento da denúncia e a presente data: prescrição da pretensão punitiva do Estado.

6. Ação penal julgada improcedente.” (AP 474, Rel. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 7.2.2013 – grifos acrescentados).

Embora pacífico o entendimento segundo o qual a imunidade parlamentar só se faz presente quando haja pertinência entre as palavras acoimadas de ofensivas e o exercício do mandato, as hipóteses onde efetivamente está presente esta conexão têm sido analisadas de acordo com as peculiaridades dos casos concretos.

Para esse efeito, importa ter em mente que a atividade parlamentar, para além da típica função legislativa, engloba o controle e fiscalização da Administração Pública. Afinal, a Constituição da República dispõe ser da competência exclusiva do Congresso Nacional *“fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”* (art. 49, X, da CF).

Ademais, presente também a função investigativa, eis que a Constituição Federal confere aos congressistas, por meio de comissões parlamentares de inquérito, *“poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”*, cujas conclusões devem ser encaminhadas, se for o caso, *“ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”* (art. 58, § 3º, da CF).

Importa considerar ser de todo lamentável que o nível do debate político, não raro, desça ao subterrâneo dos assaques. Mas a realidade demonstra que ao desincumbirem-se desses misteres, não raro os parlamentares se vêm na situação de reverberar denúncias de malversação do dinheiro público e de práticas de atos criminosos em geral.

Antevendo essas circunstâncias, o constituinte, na feliz expressão do Ministro Luís Roberto Barroso, ao lavrar o voto condutor do RE 600.063/SP, Tribunal Pleno, julgado em 25.02.2015, conferiu aos parlamentares, quanto às manifestações relacionadas ao exercício do mandato *“proteção adicional à liberdade de expressão”*. Com razão, na oportunidade, ponderou o eminente Redator para o acórdão:

“É fundamental, portanto, perceber que a imunidade material dos parlamentares confere às suas manifestações relacionadas ao exercício do respectivo mandato proteção adicional à liberdade de expressão. Considerar essas manifestações passíveis de

responsabilização judicial quando acarretam ofensa a alguém – como feito pelo tribunal de origem – é esvaziar por completo o “acréscimo” de proteção que constitui a essência da imunidade constitucional. Afinal, para as manifestações não ofensivas dos parlamentares, a rigor, o direito fundamental à liberdade de expressão basta.”

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 do 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.**

Nesse sentido já me manifestei quando proferi votos nos Inquéritos 3.399 e 3.925.

No caso concreto, embora reprovável e lamentável o nível rasteiro com o qual as críticas à suposta conduta de um ex-Presidente da República foram feitas pelo querelado, entendo que o teor das declarações, depuradas dos assaques, guardam pertinência com sua atividade parlamentar. Afinal, tece comentários a respeito de pronunciamento que teria sido proferido pelo querelante sobre convocar manifestações do MST para se contrapor a manifestações populares contra o Partido dos Trabalhadores e menciona escândalo de corrupção no âmbito da Petrobrás. Enfim, são manifestações de cunho político que

se situam no âmbito de atuação parlamentar. Ademais, embora proferidas fora do recinto parlamentar, conforme a pacífica jurisprudência desta Suprema Corte, a imunidade do art. 53, *caput*, da CF/88 não se restringe a esse *locus*. Nesse sentido, com grifos que não correspondem ao original:

“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 2874 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 20.06.2012).

Volto a mencionar, tomando de empréstimo as lições do eminente Ministro Luís Roberto Barroso, no julgado que acima citei: a existência da imunidade não pode ser vista sob a ótica da configuração ou não das palavras do parlamentar como criminosas. Se só houvesse imunidade quando a manifestação da opinião fosse legítima, fossem as palavras proferidas por parlamentar ou não, a regra do art. 53, *caput*, da Constituição da República não teria razão de existir. A imunidade parlamentar é **uma proteção adicional** ao direito fundamental de todas as pessoas à liberdade de expressão, previsto no art. 5º, IV e IX, da CR .

Assim, mesmo quando desbordem e se enquadrem em tipos penais, as palavras dos congressistas, desde que alguma pertinência com suas funções parlamentares guardem, estarão cobertas pela imunidade material do art. 53, *caput*, da Constituição Federal.

Ante o exposto, **rejeito a queixa**, com base no art. 395, II, do Código de Processo Penal.

É como voto.