

**INQUÉRITO 4.273 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**AUTOR(A/S)(ES)** : EDUARDO COSENTINO DA CUNHA  
**ADV.(A/S)** : THIAGO MACHADO DE CARVALHO  
**INVEST.(A/S)** : GLAUBER DE MEDEIROS BRAGA  
**ADV.(A/S)** : RODRIGO JARDIM ASCOLY E OUTRO(A/S)

**DECISÃO: 1.** Trata-se de Queixa-Crime ajuizada por Eduardo Consentino da Cunha, em face do Deputado Federal Glauber de Medeiros Braga, por meio da qual lhe é imputada a prática do delito de injúria previsto no art. 140 do Código Penal, combinado com o art. 141, III, do mesmo estatuto.

Sustenta o querelante que, no dia 17.4.2016, durante a votação da abertura de processo de *impeachment* da Presidente da República no Plenário da Câmara dos Deputados, o querelado “*formulou violentos ataques verbais*” contra sua pessoa, ao afirmar:

“Eduardo Cunha, você é um gângster. O que dá sustentação à sua cadeira cheira enxofre.”

Alega que a intenção do querelado foi ofender sua dignidade ao xingá-lo de gângster, pois esse adjetivo é empregado para definir membros de organizações criminosas relacionadas à máfia. Argumenta, também, que o querelado, ciente de que o querelante é cristão da Igreja Evangélica, agiu com *animus injuriandi*, passando a ideia de que ele teria ligação com o “capeta”, ao mencionar o termo “enxofre”, que é popularmente ligado ao “inferno”.

Afirma que as ofensas foram pessoais e não guardam relação com o mandato exercido, especialmente porque a manifestação não se deu em momento de debate político, mas durante votação em que se colhia a posição dos Deputados quanto à continuidade do processo de *impeachment*. Por essas razões, defende que a manifestação não estaria albergada pela imunidade parlamentar.

O querelante juntou documentos (eDOC 02-06).

Notificado, o querelado apresentou defesa (eDOC 12), acompanhada

INQ 4273 / DF

de documentos (eDOC 14), sustentando: (i) ausência de justa causa penal; (ii) incidência da regra de imunidade parlamentar prevista no art. 53, *caput*, da Constituição da República e (iii) ausência de dolo específico.

Alega que, ainda que não estivesse protegido pela imunidade, a conduta não ensejaria responsabilidade penal, tendo em vista que “*apenas afirmou que o querelante seria membro de organização criminosa, assim como inúmeras notícias propagadas pela mídia nacional*” (eDOC 12, p. 4).

Afirma que a sua manifestação não tem nenhuma vinculação com a fé professada pelo querelante. Justificou que sua fala foi uma crítica à forma como querelante, Presidente da Câmara dos Deputados à época, conduzia o processo de cassação da Presidente da República.

O Procurador-Geral da República opina (eDOC 21) pela rejeição da queixa em razão de os fatos imputados estarem acobertados pela imunidade parlamentar prevista no art. 53, *caput*, da CF.

2. Nada obstante os argumentos expostos pelo querelante, nos termos de entendimento já consolidado no âmbito desta Suprema Corte, o caso é de rejeição da peça acusatória.

Com efeito, 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 detêm, portanto, imunidade material no exercício da função, tratando-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.

Como já se disse, 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 -

INQ 4273 / DF

perceba-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.

Logo, 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, restringindo-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

INQ 4273 / DF

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 3.672, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 21.11.2014 – grifos acrescidos).**

“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 PRETENSÃO 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;

**INQ 4273 / DF**

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. Min. 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 tal 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, por fim, ser de todo lamentável que o nível do debate político, não raro, desça ao subterrâneo dos assaques. Mas a realidade demonstra que ao se desincumbirem desses misteres, não raro os parlamentares incorrem 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 25.2.2015, conferiu aos parlamentares, quanto às manifestações relacionadas ao exercício do mandato *“proteção adicional à liberdade de expressão”*. Com razão, na

INQ 4273 / DF

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.

3. No caso concreto, o parlamentar estava protegido pela imunidade

INQ 4273 / DF

material, prevista no art. 53 da CF, quando proferiu a manifestação, reputada ofensiva, no Plenário da Câmara dos Deputados.

As declarações foram proferidas no exercício do mandato, na Tribuna da Casa Legislativa, durante importantíssimo momento político, no qual se decidia sobre a continuidade do processo de *impeachment* da Presidente da República.

Nesse contexto, é inegável que os ânimos tenham sido exaltados pelo forte antagonismo ideológico dos querelantes. Contudo, embora reprovável e lamentável o nível rasteiro da fala direcionada ao Presidente da Câmara, as discussões acaloradas no Plenário estão efetivamente albergadas pela imunidade material.

Anoto que esta Suprema Corte tem entendido como absoluta a imunidade material quando as palavras tidas por ofensivas forem proferidas no recinto do Parlamento. Nesse sentido, colaciono as seguintes ementas, que não levam grifos no original:

“QUEIXA. IMPUTAÇÃO DE CRIME CONTRA A HONRA SUPOSTAMENTE PRATICADO POR SENADOR DA REPÚBLICA NO RECINTO DO SENADO FEDERAL. IMUNIDADE MATERIAL ABSOLUTA. ART. 53, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. O reconhecimento da inviolabilidade dos Deputados e Senadores por opiniões, palavras e votos, segundo a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, exige vínculo causal entre as supostas ofensas e o exercício da atividade parlamentar. 2. **Tratando-se de ofensas irrogadas no recinto do Parlamento, a imunidade material do art. 53, caput, da Constituição da República é absoluta.** Despiciendo, nesse caso, perquirir sobre a pertinência entre o teor das afirmações supostamente contumeliosas e o exercício do mandato parlamentar. Precedentes. 3. Queixa rejeitada” (INQ 3.814, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJ. 20.10.2014).

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE

INQ 4273 / DF

PARLAMENTAR MATERIAL. ENTREVISTA JORNALÍSTICA. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A MANIFESTAÇÃO E O EXERCÍCIO DO MANDATO. INOCORRÊNCIA. EXISTÊNCIA DE DEVER DE REPARAÇÃO CIVIL. AGRAVO DESPROVIDO.

1. **A imunidade parlamentar material, que confere inviolabilidade, na esfera civil e penal, a opiniões, palavras e votos manifestados pelo congressista (CF, art. 53, caput), incide de forma absoluta quanto às declarações proferidas no recinto do Parlamento.** 2. Os atos praticados em local distinto escapam à proteção absoluta da imunidade, que abarca apenas manifestações que guardem pertinência, por um nexo de causalidade, com o desempenho das funções do mandato parlamentar. 3. Sob esse enfoque, irretorquível o entendimento esposado no Inquérito 1.024-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 04/03/05, *verbis*: 'E M E N T A: IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL (INVIOLABILIDADE) - SUPERVENIÊNCIA DA EC 35/2001 - ÂMBITO DE INCIDÊNCIA - NECESSIDADE DE QUE OS 'DELITOS DE OPINIÃO' TENHAM SIDO COMETIDOS NO EXERCÍCIO DO MANDATO LEGISLATIVO OU EM RAZÃO DELE -INDISPENSABILIDADE DA EXISTÊNCIA DESSE NEXO DE IMPLICAÇÃO RECÍPROCA - AUSÊNCIA, NA ESPÉCIE, DESSE VÍNCULO CAUSAL - OCORRÊNCIA DA SUPOSTA PRÁTICA DELITUOSA, PELO DENUNCIADO, EM MOMENTO ANTERIOR AO DE SUA INVESTIDURA NO MANDATO PARLAMENTAR - CONSEQÜENTE INAPLICABILIDADE, AO CONGRESSISTA, DA GARANTIA DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL - QUESTÃO DE ORDEM QUE SE RESOLVE NO SENTIDO DE REJEITAR A OCORRÊNCIA DA 'ABOLITIO CRIMINIS' E DE ORDENAR A CITAÇÃO DO CONGRESSISTA DENUNCIADO. - 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

INQ 4273 / DF

*(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'), eis que a superveniente promulgação da EC 35/2001 não ampliou, em sede penal, a abrangência tutelar da cláusula da inviolabilidade. - 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) - não se estende a palavras, nem a manifestações do congressista, que se revelem estranhas ao exercício, por ele, do mandato legislativo. - A cláusula constitucional da inviolabilidade (CF, art. 53, 'caput'), para legitimamente proteger o parlamentar, supõe a existência do necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício congressional, de outro. Doutrina. Precedentes. - A situação registrada nos presentes autos indica que a data da suposta prática delituosa ocorreu em momento no qual o ora denunciado ainda não se encontrava investido na titularidade de mandato legislativo. Consequente inaplicabilidade, a ele, da garantia da imunidade parlamentar material". 4. **In casu**, não há como visualizar a ocorrência de nexo de causalidade entre as manifestações da agravante e as funções parlamentares por ela exercidas, já que os comentários acerca da vida privada do agravado em entrevista jornalística, atribuindo-lhe a prática de agressões físicas contra a esposa e vinculando o irmão deste a condutas fraudulentas, em nada se relacionam com o exercício do mandato. A hipótese não se encarta na imunidade parlamentar material, por isso que viável a pretensão de reparação civil decorrente da entrevista concedida. 5. Agravo regimental desprovido" (RE 299.109-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 3.5.2011, DJ 1º.6.2011).*

O caráter absoluto da imunidade material relativa às supostas ofensas proferidas no recinto parlamentar, ainda segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, é reconhecido mesmo nas hipóteses em que há repercussão das supostas ofensas. Nesse sentido, sem grifos no

INQ 4273 / DF

original:

“(…)

A palavra 'inviolabilidade' significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da CF, com a redação da Emenda 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da EC 1, de 1969. Assim, é de se distinguir 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 Assembleia 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**" (INQ 1.958, Rel. p/ o ac. Min. Ayres Britto, julgamento em 29.10.2003, Plenário, DJ de 18.2.2005.) No mesmo sentido: INQ 2.295, Rel. p/ o ac. Min. Menezes Direito, julgamento em 23.10.2008, Plenário, DJE de 5.6.2009.

Com esse mesmo entendimento, aliás, é a manifestação do Procurador-Geral da República sobre os fatos narrados nesta Queixa-Crime, *verbis*:

A conduta do querelado está, de fato, albergada pela

**INQ 4273 / DF**

imunidade parlamentar insculpida no art. 53 da Constituição Federal. Com efeito, as expressões tidas por injuriosas foram proferidas na Tribuna da Câmara dos Deputados e, conforme pacífica jurisprudência da Suprema Corte, em casos tais nem mesmo é necessário perquirir acerca da existência de eventual correlação entre o discurso e o exercício da atividade parlamentar. (eDOC 21)

Repiso, 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, como ocorre no caso em análise.

Cumprir pontuar, por oportuno, que, tratando-se de hipótese fática que encontra solução pacífica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como já demonstrado, a rejeição da Queixa-Crime, por meio de decisão monocrática do relator, é autorizada pelo art. 21, § 1º, do RISTF, não se podendo falar em ofensa ao princípio da colegialidade, mormente em razão da possibilidade recursal prevista no art. 39 da Lei n. 8.038/1990.

No mesmo sentido, aliás, foram as decisões proferidas pelos eminentes Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello, Cármen Lúcia, Ayres Britto e Roberto Barroso, ao promoverem o arquivamento de Queixas-Crimes nas PET 5.581/DF e 5.875/DF, bem como nos Inquéritos 2.843/GO, 2.844/DF e 3.777/MG, respectivamente.

**INQ 4273 / DF**

4. Ante o exposto, com fundamento no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **rejeito a Queixa-Crime**, nos termos do art. 397, inciso I, do Código de Processo Penal.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 8 de agosto de 2017.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

*Documento assinado digitalmente*