

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 632.115 CEARÁ

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
RECTE.(S) : ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
RECDO.(A/S) : HORTÊNSIO AUGUSTO PIRES NOGUEIRA
ADV.(A/S) : FRANCISCO CLAUDIO BEZERRA DE QUEIROZ E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : JOÃO ALFREDO TELLES MELO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : MESA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. A questão a ser enfrentada no presente recurso consiste em saber se a imunidade parlamentar material, em âmbito civil, assegurada aos parlamentares, por suas opiniões, palavras e votos, afasta também a responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição.

2. O voto está dividido em três partes. Na Parte I, estabeleço algumas premissas fundamentais a respeito da imunidade parlamentar. Na Parte II, exponho as razões que justificam a exclusão da responsabilidade civil do Estado por ato coberto pela imunidade parlamentar material. Na última parte, Parte III, demonstro de que maneira os fundamentos expostos aplicam-se à situação dos autos, resultando no provimento do recurso extraordinário do Estado do Ceará.

I. A IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL E SUA RELAÇÃO COM A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

3. O presente caso impõe reflexão sobre dois importantes institutos do Direito Constitucional brasileiro: a liberdade de expressão (art. 5º, *caput*, IV¹, da CF) e a imunidade parlamentar material (art. 53, *caput*², CF). Ambos estão profundamente relacionados. A imunidade é, em essência, uma forma qualificada de proteção à liberdade de expressão no âmbito do Poder Legislativo, concebida para assegurar a independência funcional dos parlamentares e, em última instância, preservar o livre funcionamento da democracia.

4. A liberdade de expressão ocupa lugar central nos regimes democráticos contemporâneos. Essa centralidade está intimamente ligada à multifuncionalidade da liberdade de expressão e à posição preferencial que ocupa na ordem constitucional brasileira e na ordem internacional. A tutela reforçada da liberdade de expressão, afinal, é justificada por se tratar de direito essencial para a efetiva realização da democracia, para a garantia da dignidade humana, com o livre desenvolvimento da personalidade, e para o processo coletivo de busca da verdade, que depende da circulação desimpedida de ideias e pontos de vista diversos e plurais.

5. De fato, a Constituição de 1988 incorporou um sistema de proteção reforçado da liberdade de expressão, reconhecendo uma prioridade *prima facie* dessa liberdade pública na colisão com outros interesses juridicamente tutelados, inclusive com os direitos da personalidade. Assim, embora não haja hierarquia entre direitos fundamentais, tais liberdades possuem uma posição preferencial, o que significa dizer que seu afastamento é excepcional e o ônus argumentativo

¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...).

² Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

é de quem sustenta o direito oposto. Conseqüentemente, deve haver forte suspeição e necessidade de escrutínio rigoroso de todas as medidas restritivas da liberdade de expressão.

6. Apesar de sua posição preferencial, a liberdade de expressão não se traduz em direito fundamental absoluto. Tradicionalmente, não se encontram tutelados pela liberdade de expressão a incitação à violência, pornografia infantil ou manifestações dolosamente difamatórias. Como afirmado por Cass Sunstein³, "nenhum mercado pode operar inteiramente livre". A liberdade de expressão, embora essencial, convive com outros valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana.

7. Na tradição alemã, essa convivência é ainda mais estruturada. A jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha admite restrições à liberdade de expressão em casos de discursos ofensivos desvinculados de qualquer propósito político ou social legítimo. Destacam-se as figuras da injúria pela forma (*Formalbeleidigung*) e da crítica aviltante (*Schmähkritik*). A primeira corresponde à expressão com intuito de causar humilhação pública, sem pretensão crítica legítima. A segunda refere-se a manifestações que, embora aparentemente travestidas de opinião ou crítica, têm como único propósito a desqualificação moral, social ou pessoal do alvo, sem real vinculação com o debate público ou com a veiculação de ideias. As duas não se confundem com o dissenso legítimo, mas constituem manifestações voltadas unicamente ao ataque pessoal e à humilhação do outro⁴.

³ SUNSTEIN, Cass R. Falsehoods and the First Amendment. *Harvard Journal of Law & Technology*, v. 33, n. 2, p. 388-426, Spring 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3426765_code647786.pdf?abstractid=3426765&mirid=1.

⁴ LEITE, Alaor. TEIXEIRA, Adriano. Defesa do Estado de Direito por meio do Direito Penal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pa/parecer-oab-lsn-alaor-teixeira.pdf>

8. A seu turno, a imunidade parlamentar material configura cláusula constitucional que reforça, em favor dos representantes eleitos, o direito fundamental à liberdade de expressão como condição de possibilidade para o exercício livre, independente e crítico da representação política no sistema democrático. A inviolabilidade conferida aos parlamentares não constitui um privilégio pessoal, mas uma prerrogativa funcional cuja razão de ser está diretamente vinculada à preservação da independência do Poder Legislativo, ao livre debate de ideias e à fiscalização dos demais Poderes. Em outros termos, trata-se de um instrumento institucional de proteção da democracia, permitindo que os representantes eleitos se manifestem de forma livre, sem receio de retaliação ou sanções civis ou penais por seus pronunciamentos no exercício do mandato.

9. Na Constituição de 1988, a imunidade material parlamentar, prevista no art. 53, dispõe que “[os] Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Tal imunidade é estendida aos Deputados Estaduais, por força do art. 27, § 1º, da Constituição. No caso dos vereadores, a imunidade limita-se às opiniões, palavras e votos proferidos “no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (art. 29, VIII, CF/1988).

10. A jurisprudência do Supremo Tribunal tem reiterado que tal prerrogativa não constitui privilégio pessoal, mas instrumento voltado à proteção institucional do Legislativo e, conseqüentemente, da própria democracia, ao garantir aos representantes do povo a necessária liberdade de expressão no exercício de seu mandato (Inq 4177, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 16.6.2016). Estabelecida em prol da instituição parlamentar, a garantia deve ser interpretada de modo a conferir proteção reforçada à liberdade de expressão do parlamentar.

Confira-se, nesse sentido, as decisões na Pet 9.156 AgR (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. em 17.05.2021) e no RE 600063 (de que fui redator para o acórdão, Tribunal Pleno, j. em 25.02.2015):

CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INVIOABILIDADE CIVIL DAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS DE VEREADORES. PROTEÇÃO ADICIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. AFASTAMENTO DA REPRIMENDA JUDICIAL POR OFENSAS MANIFESTADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. Vereador que, em sessão da Câmara, teria se manifestado de forma a ofender ex-vereador, afirmando que este “apoiou a corrupção [...], a ladroeira, [...] a sem-vergonhice”, sendo pessoa sem dignidade e sem moral. 2. Observância, no caso, dos limites previstos no art. 29, VIII, da Constituição: manifestação proferida no exercício do mandato e na circunscrição do Município. 3. 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. 6. Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos. (RE 600063, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Luís

Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 25.02.2015)

11. Na construção jurisprudencial da Corte, consolidou-se a compatibilização de duas grandes tradições teóricas sobre o tema⁵. A primeira delas, de matriz *blackstoniana*, associa a imunidade à chamada “cláusula espacial” ou “cláusula geográfica”: sempre que a manifestação do parlamentar ocorrer no recinto da Casa Legislativa, a inviolabilidade é absoluta, prescindindo de exame de nexos causal com o mandato. Nesses casos, a responsabilidade é apenas de natureza política, sujeita ao controle interno pela própria Casa Legislativa (art. 55, § 1º, da CF), e não de ordem civil ou penal (Inq 3.814/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 20.10.2014; Pet 6.156/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 28.9.2016; RE 299.109 AgR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 1.6.2011).

12. Por outro lado, quando as manifestações ocorrem fora do Parlamento, a jurisprudência majoritária do STF adota orientação inspirada na tradição *milliana*, segundo a qual a imunidade é relativa e depende da verificação de um nexos causal entre a manifestação e o exercício do mandato. Nessas hipóteses, exige-se que a opinião ou palavra externada guarde pertinência com o desempenho da função parlamentar – seja em atividades de crítica política, fiscalização governamental, prestação de contas ao eleitorado ou participação no debate público sobre questões de interesse coletivo. Conforme registrei em outra oportunidade, “a imunidade parlamentar tem alcance limitado pela própria finalidade que a enseja” (Pet 5.647/DF, Primeira Turma, DJe 26.11.2015).

13. Esse entendimento foi recentemente reafirmado pelo

⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Inviolabilidade Parlamentar. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2020, p. 38 e ss.

Plenário na Pet 10.001 AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe 22.3.2023), quando se destacou que, em contextos extraparlamentares, a cláusula imunizante apenas se aplica às manifestações proferidas *propter officium*, isto é, em razão da função exercida. Da mesma forma, em decisão mais recente, a Primeira Turma reiterou que a garantia constitucional protege o parlamentar “qualquer que seja o âmbito espacial em que exerça a liberdade de opinião, sempre que suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa ou tenham sido proferidas em razão dela” (Pet 11.684 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 16.4.2024).

14. Em síntese, a jurisprudência tradicional do STF delineou os seguintes parâmetros gerais para definir o alcance da imunidade parlamentar material: (i) quando a manifestação ocorre no Parlamento, a imunidade é absoluta; (ii) quando proferida fora do Parlamento, a imunidade depende da demonstração de nexo de causalidade com a atividade parlamentar; (iii) especialmente neste último caso, palavras ou opiniões pessoais desvinculadas da função não são abrangidas pela garantia; e (iv) em hipóteses limítrofes, prevalece a interpretação favorável à incidência da imunidade, em respeito à finalidade institucional da cláusula (Inq 4177, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 16.6.2016).

15. Mais recentemente, a jurisprudência do STF tem buscado interpretar a prerrogativa da imunidade parlamentar de caráter material, independentemente do local em que proferida a manifestação, à luz da sua teleologia: a proteção reforçada da liberdade de expressão do parlamentar como mecanismo de tutela do regime democrático. Foi nesse sentido a síntese da jurisprudência do STF formulada pelo Min. Gilmar Mendes:

“Em suma, é possível concluir, a partir da análise da

jurisprudência do STF, que embora o Tribunal tenha assentado uma ampla imunidade parlamentar, especialmente em relação aos discursos proferidos no âmbito da respectiva Casa Legislativa, os julgamentos mais recentes têm buscado realizar uma análise mais detida do nexo de vinculação dos discursos proferidos com o exercício do mandato parlamentar, de modo a descaracterizar a imunidade enquanto privilégio pessoal, extensão da personalidade do parlamentar. Nessa perspectiva, embora ainda se garanta uma ampla liberdade de expressão aos representantes do povo, por se tratar de prerrogativa essencial ao desempenho de suas funções, **nos casos de abusos ou de usos criminosos, fraudulentos ou ardilosos dessa prerrogativa para a ofensa aviltante a terceiros ou para incitar a prática de delitos, pode-se concluir pela não incidência da cláusula de imunidade, já que o referido privilégio não pode ser utilizado de forma contrária à própria finalidade que gerou a sua criação.**” (ARE 1347443 AgR, Rel. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 17.07.2023; grifou-se)

16. Tem-se reiterado que a imunidade parlamentar, embora constitua uma das mais relevantes garantias do regime democrático, não se presta a proteger o parlamentar que dela se utiliza como escudo para veicular manifestações abusivas absolutamente desconectadas da função legislativa. Como advertiu o Ministro Celso de Mello, a imunidade não cobre declarações desconectadas das funções parlamentares, pois sua finalidade é proteger o livre exercício do mandato, e não o abuso de sua titularidade⁶. Nessas hipóteses, a responsabilização civil ou penal é possível, sem prejuízo da apreciação, pela própria Casa, de eventual quebra de decoro.

17. De fato, a Corte vem enfatizando que a imunidade não

⁶ STF, QO no Inq 1.024, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 21.11.2002.

alcança manifestações meramente pessoais, sem vínculo com o debate democrático ou com a atividade legislativa. Foi o que salientou o Min. Gilmar Mendes em recente precedente:

“Em suma, embora se defenda, no âmbito da Filosofia Política e da Teoria Constitucional anglo-americana, um amplo espaço de proteção à liberdade de expressão – que é considerada por muitos como um direito preferencial –, é possível ter em mente restrições à livre manifestação de ideias, inclusive mediante a aplicação da lei penal, nos seguintes casos: a) em atos, discursos ou ações que envolvam a pedofilia; b) nos casos de discursos que incitem a violência (fighting words); c) quando se tratar de discurso com intuito manifestamente difamatório, de forma dolosa (actual malice), dentre outras hipóteses circunstanciais que não interessam ao presente caso. A regulamentação dos limites à liberdade de expressão pode ser igualmente encontrada na ordem jurídica alemã: também nesse país, o exercício desse direito deve respeito à ordem democrática e constitucional estabelecida.” (STF, Pet 8401. Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 08.01.2024)

18. Em sentido semelhante, destaco trecho de decisão monocrática que proferi no julgamento de medida cautelar no MS 37721/DF:

“A imunidade parlamentar, em especial a inviolabilidade contra palavras, opiniões e votos, é uma garantia imprescindível ao livre exercício do mandato. Não pode, contudo, servir de blindagem ao cometimento de crimes. O Supremo Tribunal Federal tem ressaltado, cada vez mais veementemente, que o direito à livre expressão política dos parlamentares, ainda que vigoroso, deve se manter nos limites da civilidade. A liberdade de expressão é um direito

fundamental, e a liberdade de expressão dos parlamentares relacionadas às suas funções é ainda mais extensa. O Parlamento é o local por excelência para o livre mercado de ideias, mas não para o livre mercado de ofensas. É dever de todos combater a intolerância, os discursos de ódio e de exclusão, e qualificar o debate público. Ninguém pode se escudar na imunidade material parlamentar para agredir a dignidade alheia ou difundir discursos de ódio, violência e discriminação.” (STF, MS 37.721. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, decisão monocrática de 14.06.2022.)

19. A partir de uma análise mais detida do nexo entre o discurso e o exercício legítimo do mandato, o STF tem afastado a incidência da cláusula de imunidade nos casos em que o discurso parlamentar constitua abuso de direito, fraude ou desvio de finalidade, ainda que emitidas por parlamentar em exercício. Nesse sentido, a Corte tem assentado que a inviolabilidade parlamentar não foi concebida para amparar incitação à prática de crime, discursos de ódio, ataques às instituições democráticas ou imputações sabidamente falsas de fatos, proferidas com dolo ou manifesta negligência pela verdade. Nesse sentido, as decisões no Inq 3.932 (Rel. Min. Luiz Fuz, Primeira Turma, j. em 21.06.2016), na Pet. 8.401 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 04.12.2023); Inq 4.694 (Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, j. em 11.09.2018); e AP 1.044 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 23.06.2022).

20. Por tudo isso, a imunidade parlamentar tem sido concebida de forma ampla, desde que não subverta a própria lógica democrática que a justifica. Seu alcance está condicionado à existência de nexo de vinculação com o exercício legítimo do mandato, e sua aplicação exige interpretação conforme os valores constitucionais que a fundamentam – especialmente a dignidade da pessoa humana e a

democracia. Trata-se de um campo normativo que, embora transversal ao direito penal, ao direito civil e ao direito constitucional, deve ser compreendido à luz do valor superior que lhe dá origem: a proteção da esfera deliberativa do Parlamento como espaço de manifestação plural, mas sempre alinhados ao princípio democrático, dos representantes do povo.

21. Essa moldura interpretativa tem implicações diretas para a discussão sobre a incidência da responsabilidade objetiva do Estado no caso de atos protegidos pela imunidade material parlamentar, conforme explicitado a seguir.

II. A IMUNIDADE PARLAMENTAR COMO EXCLUDENTE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

22. A questão em discussão neste caso consiste justamente em saber se a imunidade material, de que gozam os parlamentares por opiniões, palavras e votos *no exercício do mandato*, possui o condão de afastar a responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição. Isto é, busca-se estabelecer o alcance da responsabilidade patrimonial do ente público diante de condutas de parlamentares que, embora possam gerar dano a terceiros, encontram-se abarcadas por uma prerrogativa constitucional que lhes confere inviolabilidade.

23. O art. 37, § 6º, da Constituição consagra a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por seus agentes no exercício de suas funções. Essa regra, que se funda na teoria do risco administrativo, visa proteger os cidadãos contra os efeitos lesivos da atuação estatal e exige os seguintes requisitos: (i) ocorrência do dano; (ii) ação ou omissão administrativa; (iii) existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa; e (iv) ausência de causa excludente da

responsabilidade estatal⁷.

24. Com o avanço do constitucionalismo e a consolidação do princípio republicano, supera-se a teoria da irresponsabilidade estatal, refletida em máximas célebres, como “*the king can do no wrong*”, “*quod principi placuit habet legis vigorem*” e “*l’État c’est moi*”. Se o Estado existe para proteger o Direito e não para violá-lo impunemente, é preciso reconhecer a responsabilidade do Poder Público pelos atos de seus agentes.

25. Inicialmente, essa responsabilidade era subjetiva, dependendo de prova do dolo ou culpa. Todavia, logo se percebeu que a simples transposição da lógica privatista da culpa era insuficiente para lidar com a expansão das funções estatais e com o aumento de seu poder sobre os cidadãos. Como advertiu Hely Lopes Meirelles, não se pode equiparar o Estado, com seus privilégios e prerrogativas, ao particular desprovido de autoridade⁸.

26. Nesse contexto, firmou-se a teoria objetiva da responsabilidade civil do Estado, fundada no princípio da igualdade dos encargos sociais. A ideia é simples: se todos usufruem dos benefícios da atuação estatal, também os encargos dela resultantes devem ser repartidos igualmente, não podendo recair apenas sobre alguns indivíduos. Assim, caberá ao Poder Público reparar os danos causados a terceiros por atos lícitos ou ilícitos de seus agentes, ainda que decorrentes de atividade estatal regular, a fim de restabelecer o equilíbrio social.

27. Para que se configure o dever de indenizar, é necessário

⁷ STF, RE 608.880/MT, Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08.09.2020.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1990, p. 556.

que concorram três elementos: (i) a conduta do agente público; (ii) o dano sofrido pelo particular; e (iii) o nexo causal entre a conduta e o dano. Também é preciso verificar um quarto elemento, de natureza negativa: a inexistência de causa excludente de responsabilidade. Configurados todos os elementos, surge o dever de indenizar. O dispositivo constitucional institui, ainda, um mecanismo de ressarcimento do Estado em face do agente público quando houver dolo ou culpa⁹. É exatamente nesse sentido a jurisprudência do STF, a exemplo do AI 734.689 AgR ED, Rel. Min. Celso de Mello, j. 26.06.2012, conforme ementa transcrita abaixo:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO (...) RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO – ELEMENTOS ESTRUTURAIS – TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO – FATO DANOSO (MORTE) PARA O OFENDIDO (MENOR IMPÚBERE) RESULTANTE DE TRATAMENTO MÉDICO INADEQUADO EM HOSPITAL PÚBLICO – PRESTAÇÃO DEFICIENTE, PELO DISTRITO FEDERAL, DO DIREITO FUNDAMENTAL A SAÚDE, INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. – (...) Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o “eventus damni” e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente

⁹ Com base nesse dispositivo, no RE 1027633, Tema 940 de repercussão geral, o STF fixou a seguinte tese: “A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (RE 1027633, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 14.08.2019).

da responsabilidade estatal. Precedentes. A omissão do Poder Público, quando lesiva aos direitos de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar os prejuízos que os seus agentes, nessa condição, hajam causado a terceiros. Doutrina. Precedentes. (...) Configuração de todos os pressupostos primários determinadores do reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, o que faz emergir o dever de indenização pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido.

28. Pois bem. A partir da interpretação adequada do texto constitucional, entendo que a imunidade material parlamentar, consubstanciada no art. 53, *caput*, configura **excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado**, afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público. A meu ver, são cinco as razões centrais que fundamentam tal conclusão.

29. Em primeiro lugar, o *elemento teleológico* de interpretação constitucional afasta a aplicação simultânea do art. 37, §6º, e do art. 53, *caput*, da Constituição. O elemento teleológico refere-se à realização da finalidade a que a norma se dirige. Como já observado, a imunidade material não é um privilégio pessoal do parlamentar, mas uma cláusula constitucional que reforça o direito fundamental à liberdade de expressão dos parlamentares como meio de preservar o livre exercício do mandato e, em última análise, a própria integridade do regime democrático. Não sendo um privilégio individual, mas sim uma prerrogativa institucional vinculada à função pública, a imunidade “pertence”, por assim dizer, ao próprio Estado, razão pela qual a jurisprudência exige nexo funcional entre a manifestação e o mandato.

30. Assim, se a imunidade material é instituída, de fato, para

ampliar a proteção da liberdade de expressão do parlamentar, de modo a assegurar a independência do Poder Legislativo e resguardar o Estado Democrático de Direito, não seria coerente restringir a excludente de responsabilidade apenas à pessoa do parlamentar. Isso porque a ameaça de condenação do próprio Estado a indenizar terceiros por danos eventualmente causados por discursos protegidos produziria, por via transversa, um indesejável efeito de censura ou de inibição (*chilling effect*) sobre o debate público.

31. Com efeito, o parlamentar, enquanto agente político, exerce função de natureza eminentemente política, gozando de independência e autonomia. Nesse contexto, imputar ao Estado e, em última análise, ao erário, a responsabilidade por atos integralmente cobertos pela imunidade material desnaturaria a própria razão de ser dessa prerrogativa. Converter a fala parlamentar imune em passivo financeiro do Estado fragilizaria a separação de Poderes e a autonomia do Legislativo, abrindo uma via de interferência indireta sobre a liberdade de expressão parlamentar.

32. O propósito de minimizar a exposição financeira levaria a uma autocontenção preventiva nos discursos parlamentares, desestimulando a crítica dura, as denúncias e a fiscalização do poder (*chilling effect*), ainda quando intrinsecamente ligadas à função parlamentar. A ameaça de judicialização do discurso, mesmo dirigida apenas contra o Estado, também pode se tornar um instrumento de intimidação por parte de adversários políticos. Some-se a isso o controle eleitoral: quando o custo das opiniões, palavras e votos do parlamentar deixa de ser apenas político e passa a ser orçamentário, transferindo à coletividade o ônus das falas, os mesmos cidadãos que financiam o gasto podem reprovar nas urnas tal destinação, gerando sanção reputacional e um incentivo adicional à autocensura.

33. Em síntese, se a imunidade material existe para blindar a deliberação parlamentar de sanções civis e penais, socializar no erário o custo do discurso imune desvirtua a finalidade da garantia. Permitir a responsabilidade civil objetiva do Estado, nesse contexto, criaria incentivos para calar, diluir ou minimizar a crítica, reabrindo-se, pela via econômica, os riscos de pressão e interferência indevida que a Constituição pretendeu evitar com a própria inviolabilidade.

34. Em segundo lugar, também o *elemento sistemático* conduz à interpretação defendida. O elemento sistemático preconiza que a Constituição deve ser dotada de unidade e harmonia, levando-se em conta todo o conjunto normativo pertinente. Por força do princípio da unidade da Constituição¹⁰, o texto constitucional deve ser interpretado como um sistema de normas harmonicamente articuladas, jamais *em tiras*¹¹. Embora inexista hierarquia *jurídica* ou *formal* entre as normas da Constituição, do princípio da unidade deriva o reconhecimento de uma hierarquia *axiológica* ou *material*, pela qual determinadas normas influenciam o sentido e alcance de outras. No caso da imunidade material, a leitura do conjunto de prerrogativas conferidas aos parlamentares à luz da proteção preferencial da liberdade de expressão reforça a necessidade de reconhecer a excludente de responsabilidade civil estatal.

35. A imunidade material parlamentar do art. 53, *caput*, da Constitucional funciona como norma especial, estruturante e axiologicamente superior dentro do sistema, destinada a resguardar o núcleo da representação democrática, a independência do Legislativo e a separação de Poderes. Por isso, ela deve conformar e limitar o âmbito de

¹⁰ Luís Roberto Barroso, *Interpretação e aplicação da Constituição*, 2004, p. 196 e ss.

¹¹ Na imagem feliz do Ministro Eros Roberto Grau, não se pode interpretar a Constituição *em tiras*, desconsiderando as implicações sistemáticas do texto constitucional em seu conjunto. V. Eros Roberto Grau, *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*, 2003, p. 40.

incidência da cláusula geral de responsabilidade objetiva do art. 37, § 6º. Onde a Constituição subtrai, por razões institucionais, a relevância civil do conteúdo de “opiniões, palavras e votos”, não pode subsistir o título de imputação para o risco administrativo, afastando-se o dever de indenizar.

36. Admitir a imposição de sanção patrimonial ao Estado por ato que a Constituição tornou civilmente imune equivaleria a preservar apenas formalmente a inviolabilidade do agente, esvaziando a garantia institucional e invertendo a lógica do § 6º do art. 37, que pressupõe, inclusive, a possibilidade de regresso contra o agente nos casos de dolo ou culpa. De fato, a existência da imunidade material exclui a possibilidade de o Estado reaver o numerário público despendido em razão do dano causado pelo agente público, de modo a tornar sem efeito a parte final do §6º do art. 37, da Constituição. Assim, surge, ainda, uma questão de coerência interna: criar “responsabilidade sem regresso” é solução que distorce o desenho constitucional do § 6º.

37. Por tudo isso, à luz do princípio da unidade da Constituição e da hierarquia axiológica entre normas constitucionais, impõe-se interpretação no sentido de que atos parlamentarmente imunes atuam como excludente constitucional de responsabilidade civil do Estado, afastando qualquer pretensão indenizatória e remetendo eventuais excessos ao controle político-disciplinar e eleitoral, próprio do desenho constitucional. Quando o ato estiver protegido pela imunidade material, a responsabilização do parlamentar deve se dar no âmbito político, com base no art. 55, §§1º e 2º, da Constituição, e não no plano civil.

38. Em terceiro lugar, *o princípio da proporcionalidade* corrobora a não incidência do art. 37, §6º, da Constituição. É certo que o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado prestigiaria a

proteção do direito à honra e à reparação integral do dano moral (art. 5º, X, da Constituição). Em contrapartida, do lado da balança, pesam a liberdade de expressão e o princípio democrático, condensados na regra da imunidade material, prevista no art. 53, da Constituição. Diante de uma colisão entre princípios, a solução deve ser obtida através da técnica da ponderação, orientada pelo princípio da proporcionalidade e seus três subprincípios: (i) a adequação entre meios e fins, isto é, a aptidão da medida adotada para alcançar o fim pretendido pela Constituição; (ii) a necessidade da adoção dessa medida, diante da inexistência de outro meio igualmente apto e menos lesivo; e (iii) a proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, a prevalência dos benefícios em relação aos ônus decorrentes da implementação da medida.

39. Nesse caso, ainda que se admita as vantagens sociais decorrentes da reparação do dano sofrido, a responsabilidade civil do Estado provoca significativa restrição à liberdade de expressão e ao princípio democrático, sendo reprovada no teste da proporcionalidade em sentido estrito. Isso porque, como visto, o parlamentar poderia deixar de dirigir sua fala e seus esforços de fiscalização, se a porta do Erário estiver aberta para indenizações. Ainda que se argumentasse que indenizar o que a Constituição tornou civilmente irrelevante é medida adequada e necessária para tutelar a honra de terceiros, a imposição de responsabilidade civil do Estado por atos alcançados pela imunidade material poderia provocar, no plano fático, o indesejado efeito resfriador (*chilling effect*) de discursos, recomendando que se recorra a remédios constitucionais alternativos e menos gravosos, como políticos, disciplinares e mesmo eleitorais.

40. Em quarto lugar, é preciso invocar a própria dimensão objetiva da liberdade de expressão. A tutela reforçada da liberdade de expressão dos parlamentares no exercício dos seus mandatos, por óbvio, não está circunscrita à dimensão subjetiva da liberdade de expressão –

isto é, quando se manifesta como um direito negativo, que resguarda os seus titulares de todo tipo de censura prévia e se volta a afastar medidas restritivas ilegítimas em casos concretos. A proteção reforçada dessa liberdade em favor dos parlamentares também deve ser garantida a partir da dimensão objetiva da liberdade de expressão, que está associada a ações estatais positivas para que a liberdade de expressão seja adequadamente promovida e irradie-se por toda a ordem jurídica, pautando a interpretação e a aplicação das normas infraconstitucionais.

41. Decorre dessa dimensão objetiva um dever estatal de reconhecer salvaguardas materiais e processuais adequadas, capazes de dar efetividade ao direito à liberdade de expressão no âmbito do exercício do mandato parlamentar. Disso resulta, necessariamente, afastar a responsabilidade civil objetiva do Estado em razão de discursos tutelados pela imunidade material. Do contrário, haveria inequivocamente uma situação de proteção deficiente da liberdade de expressão dos parlamentares, notadamente quando tal prerrogativa está claramente vinculada ao exercício do mandato.

42. Em quinto e último lugar, a responsabilização civil do Estado por discursos cobertos pela imunidade material parlamentar colide com a própria arquitetura representativa da Constituição. O regime representativo – em especial, o sistema proporcional (arts. 45 e 27, § 1º) – foi desenhado para pluralizar a arena legislativa e dar voz a correntes minoritárias, em sintonia com o pluralismo político (art. 1º, V). Se cada manifestação funcional pudesse converter-se em passivo indenizatório do erário, instaurar-se-ia um veto orçamentário majoritário: a maioria teria incentivos para policiar, desestimular ou silenciar discursos dissidentes, sob o argumento de evitar custos financeiros socializados. Em vez de garantir a circulação de ideias minoritárias (muitas vezes essenciais à fiscalização e ao avanço de direitos), o sistema passaria a homogeneizar o debate por constrangimento fiscal indireto. A

imunidade material existe precisamente para neutralizar esse risco estrutural: ela assegura que a divergência parlamentar não seja sancionada por meio de condenações patrimoniais, preservando a autonomia do Legislativo, a separação de Poderes e a integridade do regime representativo.

43. Por tudo isso, a imunidade parlamentar material é causa de exclusão da responsabilidade civil objetiva do Estado, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição. Trata-se da leitura mais adequada da Constituição, uma vez que: (i) é aquela que melhor se harmoniza à teleologia do instituto, assegurando a máxima eficácia da inviolabilidade e evitando os riscos de autocensura; (ii) preserva a unidade da Constituição, ao reconhecer a imunidade material e estruturante, que limita a incidência do art. 37, § 6º, e mantém a coerência do regime de responsabilidade (não há indenização sem possibilidade de regresso); (iii) atende ao princípio da proporcionalidade, evitando que a responsabilidade civil do Estado nessa hipótese esvazie a própria regra da imunidade; (iv) protege a dimensão objetiva da liberdade de expressão; e (v) tutela o sistema representativo e o pluralismo contra um “veto orçamentário” imposto pela maioria.

44. Por fim, entendo necessário afirmar que nas situações em que a conduta do parlamentar extrapole os limites da imunidade material, configurando ato ilícito desvinculado do mandato ou uso abusivo ou fraudulento da prerrogativa para realização de objetivo contrário à sua teleologia constitucional¹², a responsabilidade recai de

¹² “O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do Poder Legislativo, seu real destinatário, em face dos outros poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce. E por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente

forma pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio parlamentar. Nessas hipóteses, tampouco há fundamento para cogitar de responsabilidade civil objetiva do Estado. Se o congressista abusa da garantia institucional conferida ao Parlamento, a responsabilização é subjetiva, conforme previsto nos arts. 186, 187 e 927 do Código Civil, exigindo-se a demonstração de culpa ou dolo na prática do ato ilícito. É o que salientou o Min. Teori Zavascki em precedente sobre o tema:

“Com maior razão se justifica a indispensabilidade de juízo sobre o elemento subjetivo da conduta, para fins de atribuir responsabilidade civil, no caso dos demandados que exerciam o cargo de vereador, investidos, constitucionalmente, da proteção de imunidade material (inviolabilidade) pelos votos proferidos no exercício do mandato (art. 29, VIII). Se é certo que tal imunidade, inclusive para efeitos civis, se aplica até mesmo em caso de cometimento de crime, não se há de afastá-la em casos como o da espécie, que de crime não se trata e em que sequer a intenção dolosa é aventada.” (STF. RE 405386, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 26.03.2013)

45. A expressão “nessa qualidade” constante do art. 37, § 6º, da Constituição não é meramente formal, mas substancial, indicando a necessidade de um vínculo funcional entre a atuação do agente e a órbita de atribuições do Estado. Assim, atos praticados pelo agente público fora de sua função, ou que não guardem qualquer relação com ela, não atraem a responsabilidade do ente público, mas sim a responsabilidade pessoal do agente. Com efeito, o Código Civil prevê que “aquele que, por ato ilícito (arts. 186¹³ e 187¹⁴), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-

considerado, não tem, sobre ela, qualquer poder de disposição. (Inq nº 510, Rel. Min. Celso de Melo, j. 01.02.1991)

¹³ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

lo” (art. 927). Assim, na hipótese de um parlamentar proferir ofensas causadoras de dano injusto que não guardem qualquer relação com o exercício do mandato ou baseados no acionamento claramente abusivo ou fraudulento de sua prerrogativa constitucional, poderá se submeter ao regime geral de responsabilidade civil subjetiva. Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SENADOR. PALAVRAS PROFERIDAS NA INTERNET COM EVIDENTE OBJETIVO DE OFENDER E DIFAMAR. EXCESSO NOS LIMITES DA GARANTIA DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. CONDUTA QUE NÃO SE TRADUZ EM NÍTIDO DESDOBRAMENTO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. ACORDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. O Tribunal de origem entendeu que, como as manifestações do parlamentar veiculadas na Internet estão relacionadas ao exercício do mandato, contendo teor político, e se referem a fatos sob o debate público, a conduta do Senador está acobertada pela imunidade material constitucionalmente assegurada, até porque os adjetivos utilizados para se referir ao autor, embora deselegantes, tiveram o objetivo de criticá-lo politicamente para o cargo almejado no governo federal, em nítida oposição parlamentar. Assim, confirmou a sentença que julgara improcedente o pedido de indenização por danos morais. 2. Exige-se, para caracterizar a necessária inviolabilidade, a presença de dois requisitos: nexos de implicação recíproca e os parâmetros ligados a própria finalidade da liberdade de expressão qualificada do parlamentar. 3. Na presente hipótese, é fato incontroverso que as palavras foram proferidas nas redes

¹⁴ Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

sociais do parlamentar, e as expressões utilizadas pela parte ré, na compreensão da parte autora, transcenderam o campo da imunidade material dos parlamentares. 4. No caso dos autos, verifica-se que houve excesso nos limites da citada garantia constitucional, pois o requerido incorreu em abuso da imunidade concedida ao exercício de seu mandato. 5. Inexistência do nexo de implicação recíproca, pois ausente a relação entre as opiniões e palavras proferidas com o exercício do mandato parlamentar, ou em razão desse exercício; possibilidade de se afastar a inviolabilidade, pois o contexto em que houve as manifestações era estranho às atividades realizadas em razão do exercício do mandato. 6. O Código Civil prevê a responsabilização daquele que comete ato ilícito violando direito e causando danos a outrem, ainda que exclusivamente moral (art. 186). 7. A conduta do recorrido não tem qualquer pertinência com o exercício do mandato, de forma que não se encontra protegida pelo manto da imunidade material. 8. Agravo Regimental do ora recorrente conhecido, para, desde logo, dar provimento ao seu Recurso Extraordinário, e julgar procedente o pedido inicial.

(ARE 1422919 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Rel. p/ acórdão: Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 21.05.2024)

46. Esclarecidos, portanto, os parâmetros jurídicos aplicáveis, passo à solução do caso concreto.

III. O CASO CONCRETO

47. No caso concreto, observa-se que as manifestações proferidas pelo então deputado estadual ocorreram em sessão oficial da Assembleia Legislativa, no contexto de críticas dirigidas à Administração Municipal de Canindé. O acórdão recorrido reconheceu a

responsabilidade civil objetiva do Estado, condenando-o ao pagamento de indenização pelos danos morais decorrentes das declarações do parlamentar.

48. Todavia, à luz das premissas expostas acima, conclui-se que a imunidade parlamentar material, como excludente, afasta a imputação estatal, de modo que o acórdão recorrido deve ser reformado para afastar a responsabilidade objetiva do Estado pelas ofensas proferidas em Assembleia Legislativa por deputado estadual. Caso se entendesse, por outro lado, que as manifestações do parlamentar extrapolaram os limites da garantia institucional, a ação deveria ter sido dirigida diretamente contra ele, a fim de que fosse analisada a sua responsabilidade subjetiva – jamais contra o Estado.

IV. CONCLUSÃO

49. Diante do exposto, voto pelo provimento do recurso extraordinário, para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial.

50. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. A imunidade material parlamentar (art. 53, *caput*, c/c art. 27, § 1º, e art. 29, VIII, CF/1988) configura excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF/1988), afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público por opiniões, palavras e votos cobertos por essa garantia. 2. Nas hipóteses em que a conduta do parlamentar extrapolar os limites da imunidade material, eventual responsabilização recairá de forma pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio parlamentar, sob o regime de responsabilidade civil subjetiva”.

51. É como voto.