

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 – SÃO PAULO

RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. ROBERTO BARROSO

RECTE.(S): JOSÉ BENEDITO COUTO FILHO

ADV.(A/S): MARCO ANTONIO QUEIROZ MOREIRA

RECDO.(A/S): SEBASTIÃO CARLOS RIBEIRO DAS NEVES

ADV.(A/S): AILTON CARLOS PONTES E OUTRO(A/S)

EMENTA

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, decidindo o tema 469 da repercussão geral, em dar provimento ao recurso extraordinário, assentando-se a tese de que, nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator). Redigirá o acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, os Ministros Ricardo Lewandowski (Presidente) e Dias Toffoli.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – REDATOR P/ O ACÓRDÃO

Brasília, 25 de fevereiro de 2015.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O processo revela ação ordinária por meio da qual se busca indenização por danos morais decorrentes de pronunciamento realizado por vereador no âmbito da Câmara Municipal.

De acordo com a inicial, as supostas ofensas teriam o seguinte teor:

“Eu fico admirado, Vereadora, da senhora, da nobre colega, apresentar aqui esse ofício dessa pessoa; podia ser de qualquer um, qualquer uma outra pessoa que tem o direito, mas não dessa pessoa que apoiou a ladroeira, que apoiou a sem-vergonhice, que apoiou a corrupção até o último minuto...

Que moral essa pessoa tem(...)? Nenhuma. Sinto muito mas nenhuma. Não tem moral.

É bastante desagradável a gente ter que subir aqui e falar isso aí porque eu vou dizer a vocês: esse nome, Sebastião Carlos Ribeiro das Neves, não era para entrar nesta Casa mais.

Nós não podia (sic) falar no nome dessa pessoa porque ele não tem dignidade, ele não tem moral... Esse homem não tem moral porque o que o outro roubou, o que outro fez pra Tremembé com o apoio desse cidadão.

(...) eu peço a todos os vereadores que não vão falar o nome desse homem aqui dentro dessa Casa porque é triste, é muito triste.

Ele é um cidadão nascido aqui em Tremembé, só que é um cidadão que ajudou a destruir Tremembé e Tremembé não precisa dessas pessoas.

Essa pessoa ajudou aquele corrupto que foi cassado.”

Por meio da sentença de folha 118 a 122, julgou-se improcedente o pedido formulado, ante a imunidade conferida aos vereadores pelo artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em julgamento de apelação, entendeu não estarem protegidas pela imunidade parlamentar prevista no mencionado preceito as palavras proferidas por agente político quando, no exercício do mandato, extrapolam os limites do bom senso e ofendem a honra de outrem. Consignou que, existindo prova do fato, do dano e do nexo causal, cabível a condenação por danos morais.

Eis a ementa do acórdão (folha 144):

DANO MORAL – Indenização – Ofensas proferidas em sessão da Câmara de Vereadores – Improcedência – Insurgência do autor Vereador que pretende se socorrer da imunidade parlamentar contida no art. 29, VIII, da CF – Impossibilidade – Impropérios totalmente dissociados da atividade parlamentar – Ilícito civil configurado – Reparação devida – Redução do quantum pretendido – Fixação em 100 salários mínimos – Recurso parcialmente provido.

Não houve a interposição de embargos de declaração.

No extraordinário, protocolado com base na alínea “a” do permissivo constitucional, o recorrente argui a transgressão do artigo 29, inciso VIII, da Carta da República. Sustenta estar a própria conduta protegida pela garantia da liberdade de expressão e da inviolabilidade material ou absoluta. Assevera ter atuado na tribuna, no exercício da atividade parlamentar. Afirma que, diante dessa situação, descabe o argumento de violação a norma jurídica de qualquer espécie. Cita como precedentes os Recursos Extraordinários nº 210.917/RJ e 220.687/MG, relatados pelos ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, respectivamente. Anota aplicar-se o mencionado dispositivo constitucional à responsabilidade civil, não se configurando ilícito o exercício regular de um direito.

Quanto à repercussão geral, diz da importância da questão por envolver garantia parlamentar. Argumenta que a manutenção da decisão do Tribunal de origem colocará em risco a própria atividade legislativa.

O recorrido, em contrarrazões, aponta o acerto do ato impugnado. Ressalta referir-se a inviolabilidade a opiniões, palavras e votos de conteúdo político, jurídico, social ou econômico, e não de ordem pessoal, como seria o caso. Frisa encontrar a aludida garantia limite nos direitos da personalidade, conforme o artigo 5º, inciso X, do Diploma Maior.

O extraordinário foi admitido na origem. Em 25 de agosto de 2011, o Tribunal, por meio do chamado “Plenário Virtual”, reconheceu a repercussão geral da matéria versada no recurso.

O Procurador-Geral da República, no parecer de folha 188 a 192, opina pelo provimento do extraordinário. Destaca que a manifestação do recorrente está no âmbito da imunidade parlamentar prevista no artigo 29, inciso VIII, da Carta da República, sendo insuscetível de responsabilização penal ou civil.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – JULGAMENTO. O recurso extraordinário é julgado a partir das premissas fáticas constantes do acórdão impugnado, sendo impossível o revolvimento da prova.

IMUNIDADE – VEREADOR – ALCANCE DO ARTIGO 29, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A imunidade dos vereadores pressupõe elo entre o que veiculado e o exercício do mandato, devendo ser examinada de forma estrita. Evolução da jurisprudência do Tribunal, abandonado o caráter absoluto.

Na interposição deste extraordinário, observaram-se os pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por profissional da advocacia regularmente constituído (folha 34), foi protocolada no prazo legal. À folha 155, consta a guia de recolhimento do preparo. Conheço.

A premissa básica adotada pelo Tribunal de Justiça foi no sentido de excluir do âmbito de incidência da inviolabilidade dos Vereadores manifestações ofensivas à honra quando dissociadas da atividade parlamentar. Confirmam à folha 145.

O cerne da controvérsia está em definir a natureza, se absoluta ou relativa, da inviolabilidade, conferida, pelo inciso VIII do artigo 29 da Carta da República, aos parlamentares municipais no caso de atos praticados no interior da Casa Legislativa. Transcrevo o dispositivo constitucional para registro:

Artigo 29, VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

As imunidades, como se sabe, são prerrogativas outorgadas aos parlamentares com o objetivo de assegurar ampla independência e liberdade de ação para o exercício do mandato representativo. Não constituem espécie de benefício pessoal conferido a senadores, deputados e vereadores para a satisfação de interesses privados, mas prerrogativas decorrentes do interesse público no bom desempenho do ofício parlamentar. Esta garantia funcional, de caráter irrenunciável, protege os membros do Legislativo contra eventuais abusos e impede fiquem vulneráveis à pressão dos demais poderes. Trata-se, portanto, de um instituto muito caro num Estado Democrático de Direito, por viabilizar a atuação espontânea, equidistante dos detentores de mandatos políticos.

A inviolabilidade é espécie de imunidade, a de caráter material, que exclui a responsabilidade dos parlamentares pelas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato ou em razão deste. De maneira inovadora, a Constituição de 1988 também a assegurou, muito embora de forma mitigada, aos Vereadores. Digo mitigada porque relativa a opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

Tenho o alcance desta como a afastar não apenas a responsabilidade penal, mas também a cível. Consoante afirmado anteriormente, na maioria das vezes, principalmente em se tratando de crimes contra a honra, a parte mais sensível é o bolso e, se não se concluir dessa forma, pela abrangência da inviolabilidade, a ponto de apanhar não só a matéria criminal como também a cível, teremos, com a abertura dessa via, a inibição do parlamentar quanto à atividade desenvolvida, deixando, assim, de preservar a espontaneidade que se aguarda quando do exercício do mandato.

Cumprido saber se, em caso de manifestações ocorridas dentro da Casa Legislativa, a inviolabilidade mostra-se absoluta. O tema não é novo, tendo sido enfrentado em diferentes oportunidades neste Tribunal.

No primeiro momento, o Pleno conferiu ao dispositivo garantidor da inviolabilidade dos Vereadores a mesma interpretação dada ao artigo 53, ou seja, fixou o entendimento de que as manifestações orais ou escritas produzidas dentro do recinto legislativo gozavam de imunidade material absoluta. Na ocasião, fiquei vencido. A ementa do acórdão formalizado no Recurso Extraordinário n. 140.867/MS, julgado em 3 de junho de 1996, sob a relatoria do ministro Maurício Corrêa, foi assim confeccionada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADOR. INVIOLABILIDADE POR SUAS MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. IMUNIDADE MATERIAL ABSOLUTA. INTERPRETAÇÃO DO INCISO VI DO ARTIGO 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Parlamentar. Inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos. Imunidade de ordem material. Garantia constitucional que obsta sua submissão a processo penal por atos

que se caracterizam como delitos contra a honra, em decorrência de manifestações havidas no exercício das funções inerentes ao mandato e nos limites da circunscrição do Município que representa. 2. Excessos cometidos pelo vereador em suas opiniões, palavras e votos, no âmbito do município e no exercício do mandato. Questão a ser submetida à Casa Legislativa, nos termos das disposições regimentais. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Posteriormente, verificou-se a evolução da jurisprudência deste Tribunal, que passou a exigir o nexo de implicação recíproca entre as manifestações e a atividade parlamentar, de modo que a imunidade material dos Vereadores ficou delimitada às palavras e opiniões relacionadas ao exercício do cargo e no interesse do Município. Nesse sentido, a orientação adotada por ambas as Turmas:

Recurso extraordinário. Imunidade material de vereador. Artigo 29, VIII, da Constituição. Esta Corte já firmou o entendimento de que a imunidade concedida aos vereadores pelo artigo 29, VIII, da Constituição por suas opiniões, palavras e votos diz respeito a pronunciamentos que estejam diretamente relacionados com o exercício de seu mandato, ainda que ocorram, dentro ou fora do recinto da Câmara dos Vereadores, inclusive em entrevistas à imprensa, desde que na circunscrição do Município (assim, HC 74201 e HC 81730). No caso, há o nexo direto entre a manifestação à imprensa e o exercício do mandato de vereador a impor o reconhecimento da imunidade constitucional em causa. Recurso extraordinário conhecido e provido. (Recurso Extraordinário nº 354.987/SP, relator ministro Moreira Alves, julgamento em 25 de março de 2003, Primeira Turma.)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DANOS MORAIS. VEREADOR. IMUNIDADE MATERIAL. ARTIGO 29, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LIMITES NA PERTINÊNCIA COM O MANDATO E INTERESSE MUNICIPAL. SÚMULA N. 279 DO STF. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que a imunidade material concedida aos vereadores sobre suas opiniões, palavras e votos não é absoluta, e é limitada ao exercício do mandato parlamentar sendo respeitada a pertinência com o cargo e o interesse municipal. 2. Reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento. (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 583.559, relator ministro Eros Grau, julgamento em 10 de junho de 2008, Segunda Turma.)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. VEREADOR. IMUNIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA ENTRE O PRONUNCIAMENTO E O EXERCÍCIO DA VEREANÇA. DANOS MORAIS COMPROVADOS. INDENIZAÇÃO. REEXAME DE PROVAS SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 526.441, relatora ministra Cármen Lúcia, julgamento em 19 de março de 2013, Segunda Turma.)

Para a tutela jurídico-constitucional, há de perquirir-se, portanto, a correlação entre as manifestações e o desempenho do mandato, independentemente do local que venham a ocorrer. Estabelecida em prol da instituição parlamentar, a garantia não pode ser interpretada em sentido que a converta em odioso privilégio pessoal.

A inviolabilidade, como já destacado, visa garantir a independência dos membros do parlamento para permitir o bom exercício da função e proteger a integridade do processo legislativo. Se, por um lado, esta prerrogativa deve ser assegurada para possibilitar a ampla liberdade de expressão do parlamentar, por outro, não pode transformar-se em anteparo para práticas abusivas, excessos ou ofensas contra a honra alheia. A subordinação ao exercício do mandato impõe o acatamento ao caráter teleológico da inviolabilidade, o qual “deve estar sempre presente no espírito do intérprete ou do aplicador das imunidades aos casos concretos.” (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, 5. ed., Belo Horizonte: Del Rey, p. 564). Como já tive a oportunidade de consignar, a cláusula não confere aos legisladores um *bill* de indenidade. Em cada situação, devem ser sopesadas as circunstâncias fáticas, tendo-se sempre presente o elo entre o mandato e o ato praticado pelo parlamentar. Aí surge a pertinência temática.

Correta, portanto, a orientação adotada pelo Tribunal de Justiça.

Verifico que a decisão ora contestada tem contornos fáticos próprios e que não podem ser substituídos à mercê de alegação do recorrente de que a atuação da tribuna se fez em defesa dos interesses do Município. Impossível é julgar o recurso extraordinário com base em fatos jurígenos estranhos ao pronunciamento atacado. Ante as premissas fáticas constantes do acórdão impugnado, não se tem o caso como passível de enquadramento na regra atinente à inviolabilidade dos vereadores, porque limitada a opiniões, palavras e votos que sejam proferidos no exercício do mandato. De acordo com a verdade formal elucidada na origem, as críticas não se circunscrevem à atividade parlamentar.

Por considerar que a inviolabilidade dos Vereadores exige a correlação entre as manifestações e o desempenho do mandato, tenho como não configurada violência ao artigo 29, inciso VIII, da Lei Básica Federal, razão por que desprovejo este recurso extraordinário. É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Senhora Presidente, eu vou pedir todas as vênias ao eminente Ministro Marco Aurélio para votar em sentido divergente. Eu verifico que as referidas ofensas – e, aqui, gostaria de fazer uma observação desde logo: eu acho lamentável o tipo de debate público no qual, em lugar de focar no argumento, o interlocutor procura desqualificar moralmente o adversário; portanto, a crítica moral, por assim dizer, eu certamente faria – mas verifico, Presidente, que as ofensas foram proferidas durante a sessão da Câmara dos Vereadores após o ora recorrente ter tomado ciência de que o recorrido havia apresentado representação no Ministério Público contra o então Prefeito de Tremembé e solicitado que tal representação fosse lida na Câmara.

De modo que eu considero imprópria, como tenha sido a reação no tom e no vocabulário, que foi tipicamente no exercício do mandato, no sentido de que foi uma reação a uma atitude jurídico política de representação ao Ministério Público contra o Prefeito.

O artigo nº 29, inciso VIII, da Constituição, tem a seguinte dicção, de que se asseguram a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.” Foi certamente na circunscrição do Município, porque foi dentro da Câmara. E acho que foi no exercício do mandato, porque motivado por uma questão política municipal de representação contra o prefeito formulada junto ao Ministério Público. De modo que, sem endossar o conteúdo, e lamentando que o debate público, muitas vezes, descambe para essa desqualificação pessoal, sou convencido, no entanto, de que se aplica aqui a imunidade material que a Constituição assegura aos vereadores. Assim, com todas as vênias, divirjo do Relator e dou provimento ao extraordinário.

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) que condenou o ora recorrente ao pagamento de R\$ 45.000,00, a título de danos morais por ofensas manifestadas enquanto vereador de Tremembé a ex-vereador do mesmo Município.

2. As referidas ofensas foram proferidas durante sessão da Câmara dos Vereadores, após o ora recorrente ter tomado ciência de que o recorrido havia apresentado representação no Ministério Público contra o então prefeito de Tremembé e solicitado que tal representação fosse lida na Câmara. Na ocasião, o recorrente afirmou que o ex-vereador não teria dignidade nem moral “*para falar alguma coisa dessa Administração*”, uma vez que seria ligado ao ex-prefeito, cassado, e teria apoiado a “*ladroeira*”, a “*sem-vergonhice*” e a “*corrupção*”.

3. O TJ/SP entendeu que as críticas proferidas pelo recorrente *“ultrapassam o limite do bom senso, não se circunscrevendo à atividade parlamentar, apresentado deplorável abusividade”*.

4. Vê-se, assim, que a controvérsia colocada nos autos diz respeito ao art. 29, VIII, da Constituição, que estabelece a *“inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”*.

5. Esclareço, já de início, que não vislumbro diferença qualitativa entre a inviolabilidade civil conferida aos vereadores pelo citado art. 29, VIII, da CF, e a imunidade material, também civil, outorgada a deputados estaduais e federais e a senadores pelos arts. 27, §1º, e 53 da Carta[1]. A distinção havida entre essas garantias é de outra natureza, decorre dos diferentes âmbitos de atuação política em que inseridos os parlamentares das três esferas federativas.

6. Não há, em outras palavras, diferença quanto à intensidade de proteção, mas tão somente quanto ao alcance geográfico[2] e temático, por assim dizer, aplicável em cada caso. Portanto, quando se afirma, como esta Corte já fez[3], que a imunidade dos vereadores não é absoluta, em oposição à dos congressistas federais, quer-se somente enfatizar que, em virtude do âmbito diferenciado dos mandatos, a primeira tem alcance (horizontal) menor do que a segunda, que, nesse sentido, é a mais ampla possível. Não se extrai daí que a inviolabilidade dos vereadores seja menos profunda (alcance vertical) do que a dos parlamentares estaduais e federais. Tanto que, também na jurisprudência desta Corte, encontramos referência à tutela das opiniões, palavras e votos dos vereadores como *“absoluta”*[4], equiparável à de deputados e senadores[5].

7. Desse modo, até para evitarmos confusões terminológicas, talvez o ideal seja não tratar qualquer das garantias em apreço como absoluta, uma vez que a todas se aplicam os limites implícita ou explicitamente previstos na Constituição em nome do princípio republicano. Com efeito, nem mesmo um parlamentar federal possui guarida constitucional para, por exemplo, em briga de trânsito, sem qualquer conexão com seu mandato, ofender alguém e restar, ainda assim, imune à responsabilização judicial, civil ou criminal[6].

8. Feito esse esclarecimento, passo a analisar se, no caso em exame, as inquestionáveis ofensas que o recorrente manifestou estão ou não protegidas pela inviolabilidade prevista no art. 29, VIII, da CF. Verifico, para tanto, se tais ofensas se deram no exercício do mandato e na circunscrição municipal.

9. Conforme relatado, a manifestação do recorrente foi proferida da tribuna da Câmara dos Vereadores, durante sessão legislativa. Isso, por si só, evidencia o cumprimento do limite geográfico acima mencionado e faz presumir a observância do requisito de correlação com o exercício do mandato. Tal presunção – cuja natureza não se faz preciso avaliar no caso[7] – é confirmada pela análise da matéria debatida na ocasião. Como visto, o recorrente ofendeu ex-vereador após este ter solicitado a leitura, durante a sessão, de representação criminal apresentada ao Ministério Público contra o então Prefeito de Tremembé.

10. Não há dúvidas de que o pedido de leitura de tal representação criminal, ainda mais tendo sido formulado por ex-vereador, dá ensejo a um debate político sobre as supostas irregularidades praticadas pelo Prefeito. O recorrente, ao se opor à medida, estava participando, portanto, de uma discussão de cunho eminentemente político, relacionada à probidade do chefe do Executivo do Município que representa.

11. Vale lembrar que as funções parlamentares abrangem, além da elaboração de leis, a fiscalização dos outros Poderes e, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias, fundamental para o desenvolvimento da democracia.

12. Naturalmente, o ideal seria que tais funções fossem exercidas sem ofensas pessoais, centrando-se nos fatos e argumentos expostos, e não em seus interlocutores. Contudo, mesmo quando tal não ocorre, quis a Constituição proteger os parlamentares da reprimenda judicial[8]. Isso para evitar que a ameaça de persecução cível e penal gerasse um efeito resfriador de seus discursos (*chilling effect*)[9] e, conseqüentemente, prejudicasse a livre exposição de pensamentos na esfera legislativa, vocacionada que é ao debate público. O que se tutelou, convém frisar, foi a própria democracia.

13. 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.

14. Ressalto, para finalizar, que reconhecer à imunidade parlamentar o sentido e o alcance acima expostos não exime, por completo, as opiniões, palavras e votos dos parlamentares proferidos no exercício do mandato. Isso porque a própria Constituição, que os imunizou da responsabilização judicial, previu, expressamente, a possibilidade de sua responsabilização política.

15. O art. 55 da CF/1988, aplicável, com as devidas adaptações, às demais esferas do Legislativo, estabelece a perda do mandato do deputado ou senador que não observar o decoro parlamentar. E o § 1º do referido preceito caracteriza, expressamente, o abuso das prerrogativas parlamentares como quebra do decoro, evidenciando a abertura, sempre existente, para a responsabilização política.

16. Esta Corte, por mais de uma vez, destacou esse ponto, valendo transcrever, em conclusão, os seguintes precedentes:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADOR. INVOLABILIDADE POR SUAS MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. IMUNIDADE MATERIAL

ABSOLUTA. INTERPRETAÇÃO DO INCISO VI DO ARTIGO 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Parlamentar. Inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos. Imunidade de ordem material. Garantia constitucional que obsta sua submissão a processo penal por atos que se caracterizam como delitos contra a honra, em decorrência de manifestações havidas no exercício das funções inerentes ao mandato e nos limites da circunscrição do Município que representa.

2. Excessos cometidos pelo vereador em suas opiniões, palavras e votos, no âmbito do município e no exercício do mandato. Questão a ser submetida à Casa Legislativa, nos termos das disposições regimentais.

Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 140.867, Plenário, Rel. para acórdão o Ministro Maurício Corrêa, DJ 04.05.2011)

“VEREADOR. IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL: INVIOLABILIDADE (CF, art. 29, VIII). DISCURSO PROFERIDO POR VEREADOR NA TRIBUNA DA CÂMARA MUNICIPAL À QUAL SE ACHA VINCULADO. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E CIVIL DO MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO. PRESSUPOSTOS DE INCIDÊNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRÁTICA ‘IN OFFICIO’ E PRÁTICA ‘PROPTER OFFICIUM’. RECURSO IMPROVIDO.”

[...] Se o membro do Poder Legislativo, não obstante amparado pela imunidade parlamentar material, incidir em abuso dessa prerrogativa constitucional, expor-se-á à jurisdição censória da própria Casa legislativa a que pertence (CF, art. 55, § 1º).” (AI 631.276, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello)

17. Ante o exposto, voto pelo provimento do recurso extraordinário, fixando, como tese em repercussão geral, que, **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.**

[1] Nem sempre foi assim na história brasileira. Até a Constituição de 1988, como se sabe, os Municípios não integravam, expressamente, a federação, embora já possuíssem, desde a Constituição de 1946, uma série de predicados capazes, ao menos em tese, de lhes conferir certo grau de autonomia. Em vista disso, havia grande controvérsia jurídica quanto à aplicabilidade da imunidade parlamentar aos vereadores. O STF chegou a decidir contrariamente a essa extensão algumas vezes. Confira-se, como exemplo nesse sentido, o HC 35041, Plenário, Rel. Min. Ribeiro Costa, DJ 14.11.1957.

[2] É de se notar que a limitação geográfica nada mais é do que uma forma de expressão da limitação atinente ao mandato exercido em cada caso. Pressupõe-se que o mandato de vereador se exerce no Município; o de deputados estaduais, no Estado; e o de deputados federais e senadores, em todo o território nacional. Poderíamos questionar se essa é uma presunção absoluta ou relativa: um vereador que vá a Brasília para pleitear, junto ao governo federal, algo em nome de seu Município, não teria as palavras e opiniões que expressar a ocasião protegidas pela imunidade? Essa é, todavia, uma discussão que não se põe no presente caso e que, portanto, não aprofundarei neste voto. Comento-a apenas para ressaltar que a restrição geográfica, indicada expressamente no art. 29, VIII, da Carta, deve ser vista como uma manifestação da limitação central que se impõe quanto à imunidade de todo e qualquer membro do Legislativo – de todas as esferas da federação –, atinente ao exercício do mandato.

[3] Cf. AI 698.921-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 14.08.2009; RE 583.559-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJ 27.06.2008.

[4] Cf. RE 140867, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 04.05.2001.

[5] Cf. RE 405386, Plenário, Rel. para acórdão Min. Teori Zavascki, DJ 26.03.2013.

[6] Cf. Inq. 3438, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 10.02.2015; Inq. 3672, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 21.11.2014; Inq. 3777 AgR, Primeira Turma, sob minha relatoria, DJ 10.06.2014; Inq. 3677, Plenário, Rel. para acórdão Min. Teori Zavascki, DJ 30.10.2014; Inq. 2915, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 31.05.2013; Inq. 2332-AgR, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 01.03.2001; entre outros.

[7] Há diversos precedentes da Corte que consideram tal presunção absoluta, de modo que as manifestações proferidas no interior da Casa Legislativa seriam, sempre, consideradas pertinentes ao mandato, não cabendo ao Judiciário avaliar seu objeto. Veja-se: Inq. 3814, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 21.10.2014; RE 576.074-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 21.05.2011; AI 350.280-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 31.03.2011.

[8] Cabe notar que a inviolabilidade ou imunidade material de parlamentares não é uma peculiaridade da Constituição brasileira de 1988, sendo, ao contrário, uma garantia tradicional de regimes democráticos, adotada, dentre outros, nas atuais Constituições norte-americana (art. 1º, seção 6), francesa (art. 26), alemã (art. 46), chilena (art. 61), colombiana (art. 185) e sul-africana (art. 58).

[9] FARBER, Daniel A. *The First Amendment*. 2nd. ed. New York: The Foundation Press, 2003.

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – Apenas um esclarecimento antes de colher o voto do Ministro Teori. Parece-me haver convergência dos votos no sentido de que é na circunscrição do Município. A diferença é que o Ministro Marco Aurélio enfatizou, em seu voto, que necessitaria de pertinência temática, ou de pertinência entre o dito e o exercício da função, e considerou isso inócua na espécie.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – No tocante aos vereadores, o preceito constitucional é mais explícito do que o alusivo aos deputados e senadores. Vincula a imunidade expressamente ao exercício do mandato.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – Pois é. E o Ministro Barroso considera que esta crítica, ainda que mais rigorosa ou ácida, teria pertinência. Não se nega a pertinência, apenas aqui o Ministro Marco Aurélio considera que a pertinência significa aquilo que diga respeito expressamente ao exercício do mandato.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Estamos de acordo, Ministro Marco Aurélio; e eu, quanto às premissas teóricas.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – Quanto a isso, por causa da tese. Porque, como aqui há repercussão geral, essa tese vai ser importante.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – É. Só entendo que uma crítica veemente feita por um vereador a outro em razão de uma representação feita contra o prefeito foi uma atitude praticada no exercício do mandato.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – Do mandato.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – E certamente não eram correligionários!

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI – Senhora Presidente, também peço todas as vênias ao Ministro Marco Aurélio, porque a leitura que faço desse episódio é exatamente a mesma agora colocada pelo Ministro Barroso.

Trata-se de um pronunciamento de um vereador, no ambiente parlamentar, na Câmara de Vereadores; portanto, no exercício do mandato e da função parlamentar. Saber se essa fala específica tem relação ou não com a atividade político-parlamentar, além de difícil definição, se mostra irrelevante nas circunstâncias. Aliás, a presunção deve favorecer a relação de pertinência. Se não for assim, será muito difícil preservar a imunidade constitucional. Se, para cada pronunciamento de um parlamentar ou de um vereador, tiver que ser feito esse juízo de relação necessária de pertinência como condição para assegurar a imunidade, teremos uma inversão do princípio constitucional, que determina seja preservada a imunidade.

De modo que peço todas as vênias para também dar provimento.

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhora Presidente, é um tema interessante, porque estamos em sede de recurso extraordinário, recurso de fundamentação vinculada, e o quadro fático revelado pelo acórdão do Tribunal de

Justiça do Estado de São Paulo termina, de alguma forma, por retratar um juízo de valor quanto ao “abuso” que teria ocorrido em sua fala o então vereador.

Veja o que diz o acórdão:

“(...) O apelado, na qualidade de vereador, tenta se exonerar de sua responsabilidade socorrendo-se do privilégio da imunidade parlamentar, inscrito no art. 29, VIII, da Constituição Federal. Entretanto, no caso em exame, suas críticas ultrapassaram os limites do bom senso, não se circunscrevendo à atividade parlamentar, apresentando deplorável abusividade. Se pretendia demonstrar sua indignação com a protocolização de representação criminal perante o Ministério Público local, atingindo o partido do recorrente, deveria tê-lo expressado em termos elevados, condizentes com o alto poder de que estava investido.”

Na minha ótica e pedindo todas as vênias ao eminente Relator, entendo que, tal como está posto no acórdão recorrido, a conduta imputada se subsume, sim, na imunidade absoluta prevista na Constituição, sob pena de a cada manifestação do parlamentar se impor uma valoração específica que iria, no mínimo, retirar a força da garantia constitucional, da prerrogativa constitucional.

Portanto, pedindo vênias ao eminente Relator, acompanho a divergência aberta pelo Ministro Luís Roberto.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Senhora Presidente, ilustre representante do Ministério Público, senhores ministros e advogados presentes. Senhora Presidente, eu me dediquei a esse tema, porque tinha um processo conexo. Eu pude colher num voto bastante minucioso do Ministro Sepúlveda Pertence, que foi chancelado pela Corte, o alcance dessa inviolabilidade material, não só no sentido da exclusão da responsabilidade civil ser arrastada também por essa inviolabilidade, como também pelo fato de que essa inviolabilidade se aplica toda vez que essa fala é exteriorizada no exercício do mandato. E aqui ficou bem inequívoco que foi um pronunciamento na Câmara Municipal.

Registraria como algo subjacente – eu vou até fazer a juntada do voto –, porque o Ministro Sepúlveda Pertence enfrentou um *leading case*, que depois não surgiu outro, e ele aqui traça um panorama de todo o alcance material dessa inviolabilidade, citando as Constituições dos países mais evoluídos e doutrinas nacional e estrangeira. E, aqui, inclusive, depois de citar inúmeros autores, ele cita

Pontes de Miranda, na parte em que, nos comentários da Constituição de 46, em artigo de mesmo teor, afirmava o eminente jurista:

“...não se admite o processo porque não há crime, nem cabe a responsabilidade por perdas e danos, porque a irresponsabilidade do artigo é geral, de direito constitucional material e, pois, compreensiva da irresponsabilidade penal e da irresponsabilidade civil.”

E aí, então, cita, aqui, uma série de autores nacionais, os especialistas em responsabilidade civil do Direito estrangeiro e do Direito brasileiro, entre outros, os irmãos Mazeaud, na França, e Aguiar Dias, aqui no Brasil. Há um detalhe muito interessante, que por vezes pode deixar a impressão de que se está conferindo uma carta de alforria para discursos pouco recomendáveis, como destacou o Ministro Luís Roberto Barroso, eu também não corroboro essa maneira de atuação, mas a realidade é que a Constituição traz esse *bill* de indenidade porque é importante. Veja, por exemplo, que os advogados também têm esse *bill* de indenidade quando o Código afirma que a ofensa irrogada em juízo não pode ser criminalizada. Então, isso decorre da própria natureza da exaltação normal da profissão.

Mas o que me chamou mais atenção, aqui em todo esse estudo que fiz e que vou juntar o voto, é que, subjacentemente, poder-se-ia dizer: “Não! Realmente, isso não é maneira de um parlamentar se dirigir ao outro”.

E, aqui, eu também colho da doutrina e da jurisprudência uma passagem no sentido de que a garantia da imunidade parlamentar representaria muito pouco se cada juiz pudesse aquilatar, segundo o seu padrão de decência e polidez, o grau de civilidade dos termos utilizados pelos representantes eleitos pelo povo.

Então, Senhora Presidente, eu também, pedindo todas as vênias ao brilhante voto minucioso, como de sempre, do Ministro Marco Aurélio, pedirei vênias para me enfileirar junto à divergência, fazendo, posteriormente, juntada do voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: A matéria discutida neste RE, como fixado no julgamento da preliminar de repercussão geral, limita-se à definição do campo de proteção da cláusula constitucional da imunidade parlamentar, prevista no art. 29, inciso VIII, da Constituição da República. Eis a redação do dispositivo:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos

os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

Como se observa, o texto constitucional utiliza a expressão “inviolabilidade” sem especificar o que se pretende com o vocábulo. Surgem daí duas discussões importantes. A primeira diz respeito ao alcance material da cláusula de inviolabilidade, isto é, quanto aos tipos de responsabilidade que ela afasta. A segunda diz respeito ao caráter absoluto ou relativo dessa imunidade, isto é, à possibilidade (ou não) de sua relativização diante de alguns critérios. Ambos os debates já foram enfrentados pela jurisprudência do STF. Resta agora consolidar os entendimentos em sede de repercussão geral.

Alcance material: inviolabilidade como inimizabilidade criminal e civil do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos

A primeira questão foi enfrentada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 210.917, oportunidade em que se assentou que a inviolabilidade parlamentar significa a inimizabilidade criminal e civil do membro do Poder Legislativo por suas opiniões, palavras e votos. Eis o trecho da ementa daquele julgamento em que a questão foi enfrentada, *verbis*:

EMENTA: I. Recurso extraordinário (...) IV. Imunidade parlamentar material (Const. art. 53): âmbito de abrangência e eficácia. (...) 4. A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imimizabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema.

(RE nº 210.917, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/1998, DJ 18-06-2001 PP-00012 EMENT VOL-02035-03 PP-00432)

Pela profundidade teórica e completude da pesquisa doutrinária e de direito comparado, calha transcrever o raciocínio do Ministro Sepúlveda Pertence, responsável por formar a convicção do Plenário quanto ao tema:

38. Resta a segunda questão, a de saber se a imunidade material do parlamentar com relação ao fato elide também a sua responsabilidade civil pelos danos morais consequentes.

39. Impressiona aqui o silêncio da jurisprudência, onde não logrei encontrar precedentes, assim como a omissão de boa parte da doutrina brasileira (v.g., Barbalho, *Constituição Federal Brasileira*, 1902, p. 64; Herculano de Freitas, *Direito Constitucional*, 1923, p. 207; Aurelio Leal, *Constituição Federal Brasileira*, 1925, p. 285; Pedro Aleixo, *Imunidades Parlamentares*, cit., Barbosa Lima Sobrinho, *As Imunidades dos Deputados Estaduais*, 1966; J. Celso de Mello Filho, *Constituição Federal*, anotada, 1986, p. 156; Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição Brasileira*, Saraiva, 1990, p. 2/622; José Afonso da Silva, *Curso de Dir. Constitucional Positivo*, 15ª ed, 1998, p. 532; Michel Temer, *Elementos Dir. Constitucional*, 14ª ed, 1998, p. 129; Celso Bastos, *Comentários à Constituição do Brasil*, 4º v., I/186).

40. O vácuo, entretanto, menos parece de atribuir a dúvidas não resolvidas a propósito do que à relativa novidade da generalizada aceitação de reparabilidade patrimonial dos danos morais à tendência de deslocar a reação dos ofendidos, do campo da repressão penal, para o da responsabilidade civil, que tem a ver também com o movimento contemporâneo pela depenalização.

41. Tanto assim que, dos mais antigos até os de hoje, quantos se ocuparam do problema são acordes no sentido de os efeitos da inviolabilidade parlamentar alcançarem a responsabilidade civil.

42. A sentença proferida neste processo refere – a partir da citação de João de Oliveira Filho (*Legislativo – Poder Autêntico*, Forense, 1974), filiado à tese – as opiniões, no estrangeiro, de Laband (*Le Dr. Public de l'Empire Allemand*, 1º/531) e de Pierre (*Tr. Dr. Politique*, p. 1095) e, no Brasil, de Paulo Lacerda (*Dir. Constitucional Brasileiro*, II/173) e de Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira*, 4ª ed. 1948, II/49).

43. “Não se admite o processo” – escreveu, depois, peremptório, Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1946*, 1953, II/243) – “porque não há crime; nem cabe a responsabilidade por perdas e danos, porque a irresponsabilidade do art. 44 é geral, de direito constitucional material e, pois, compreensiva da irresponsabilidade penal e da irresponsabilidade civil”.

44. Nessa mesma trilha, sem maiores comentários, são numerosas e consensuais as opiniões na doutrina brasileira (v.g., Raul Machado Horta, *Imunidades Parlamentares*, cit., 1968, RDP 3/36; Estudos, p. 597); Manoel G. Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira*,

1972, 1º/214; Marcelo Caetano, *Direito Constitucional*, 1978, II/183; Rosah Russomano, *Imunidades Parlamentares*, *Rev. Inf. Legislativa*, 1984, n. 81/245 e *Curso Dir. Constitucional*, 5ª ed, 1997, p. 157; Alexandre de Moraes, *Imunidades Parlamentares*, *Rev. Br. C.Crim.*, 21/50 e *Direito Constitucional*, 3ª ed. 1998, p. 329).

45. No direito comparado, a pesquisa, posto sem pretensões exaustivas, desvela a mesma tranquila extensão à responsabilidade civil dos efeitos da inviolabilidade parlamentar (cf., v.g., para o direito anglo-americano, E. May, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 1946, p. 51; B. Schwartz, *American Constitutional Law*, 1955, p. 57; Corwin, *The Constitution and What it means today*, 40ª ed., 1978, p. 25; na França: Duguit, *Tr. Droit Constitutionnel*, 1911, T. IIª, § 134, p. 282; G. Vedel, *Droit Constitutionnel*, 1949, p. 402; M. Duverger, *Droit Constitutionnel et Insts Politiques*, 1956, p. 484; Ch. Debbasch et alii, *Droit Constitutionnel e Insts Politiques*, 1990, p. 824; na Itália: Ceretti, *Diritto Costituzionale Itália*, 5ª, 1957, p. 331; Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, trad., Madri, 1965, p. 381; C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 8ª, 1969, I/470; S. Traversa, *Immunità Parlamentare*, na *Enciclopedia del Diritto*, 1970, XX/178, 192; Santi Romano, *Princípios de Dir. Constitucional Geral*, trad., S.Paulo, 1977, p. 297; Crisafulli – Paladin, *Commentario Breve alla Costituzione*, 1990, art. 68, n. 3, p. 410; em Portugal: Canotilho – Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª, 1985, art. 160º, nota II, p. 171; na Argentina: Bidart Campos, *Derecho Constitucional del Poder*, 1967, I/276; Quiroga Lavié, *Derecho Constitucional*, 3ª, 1993, p. 767).

46. Note-se que também civilistas de autoridade sói referirem-se à imunidade parlamentar do agente como causa excludente da responsabilidade civil (v.g., H.L. Mazeaud e Tune, *Traité (...) de la Responsabilité Civile*, 5ª, 1957, I/595; Aguiar Dias, *Da Responsabilidade Civil*, 3ª, 1954, II/639).

47. Tanto quanto o consenso, chama a atenção na pesquisa doutrinária que a compreensão da irresponsabilidade civil no círculo de eficácia da imunidade material seja, em praticamente todos os autores, objeto de uma afirmação apodítica, indiscutível e evidente por si mesma (só Bidart Campos anota, na Argentina, a dissensão de Lozada, fundada, porém, em peculiaridade da redação do art. 61 da Constituição).

48. Daí talvez que, dos textos consultados, só a atual Constituição portuguesa haja pormenorizado, no art. 160, 1, dedicado à imunidade real, que “os Deputados não respondem civil,

criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções” (a explicação da minúcia provavelmente estará no intuito de marcar a frontal contraposição histórica com o art. 89, § 1º, da Carta salazarista).

49. A Constituinte italiana, por proposta de Mortati, cogitou de explicitação semelhante, afinal rejeitada, sem prejuízo, segundo a doutrina, pois “não há dúvida razoável alguma” – asseveram Crisafulli e Paladir (ob. loc. citis) – “sobre o âmbito de aplicação da prerrogativa, sendo unânime o reconhecimento de que ela opera tanto na área penal, quanto na civil e na administrativa”, só remanescendo alguma incerteza sobre a possibilidade de cominar sanções de caráter disciplinar para o deputado ou senador que recorresse a expressões “não parlamentares”.

50. “A regra da inviolabilidade não é temperada pela existência da responsabilidade penal por falta grave” – atesta, na mesma linha, o douto Raul Machado Horta (ob. locs citis), como dado comum das constitucionais democráticas: “O Deputado na tribuna” – e hoje, em termos, mesmo fora dela – “pode injuriar; caluniar; atingir levemente pessoas estranhas ao Poder Legislativo”. Só estará sujeito, para correção dos excessos ou dos abusos, ao poder disciplinar previsto nos Regimentos Internos. A fórmula clássica de Royer – Collard – “*La tribune n’est responsable que de la Chambre*” – ainda é princípio fundamental no governo representativo.

51. De minha parte, não vejo como nem porque romper com esse princípio fundamental.

52. Não convence, *data venia*, o argumento com o qual o acórdão recorrido desafiou no ponto o consenso doutrinário, ao final das contas reduzido à assertiva de que, no art. 53 da Constituição, “a inviolabilidade diz respeito apenas ao cometimento de crimes” porque “os parágrafos do artigo ora analisado não fazem qualquer referência à prática de ilícito civil”.

53. Sucede que só o *caput* do art. 53 tem a ver com a imunidade material, o que torna impertinente argumentar com os parágrafos, relativos a franquias parlamentares de natureza inteiramente diversa.

54. Por outro lado, a premissa do acórdão não é correta, pois nem tudo, nos parágrafos do art. 53 CF tem em vista unicamente o processo penal: ao contrário, a mais vetusta e conspícua das garantias neles tratada, a imunidade contra a prisão – *freedom from arrest* –, na sua fonte histórica, o direito anglo-americano, só protege o parlamentar contra a prisão civil, não, contra a

decretada em processo criminal (B. Schwartz, op. loc. cit.; Corwin, ob. loc. cit.; *Black's Law Dictionary*, vb. Legislative Immunity); estendida a imunidade à prisão, na maioria dos países, a partir da França, também àquela decorrente da persecução penal, a ninguém jamais ocorreu negar-lhe a incidência nas modalidades residuais de prisão civil.

55. Afastados os equívocos do aresto recorrido, o mais importante a repisar é que a ausência da menção específica à isenção também da responsabilidade civil nas normas de imunidade material, jamais, se entendeu induzir à sua exclusão dos efeitos da garantia, da qual, ao contrário, se tem reputado corolário essencial.

56. Certo, sob uma perspectiva puramente dogmática, nada impediria a Constituição de excluir a responsabilidade civil da tutela da imunidade material, reduzindo-a a uma excludente da criminalidade sem exclusão da ilicitude do fato.

57. Mas – além de seguramente inexistente no direito pátrio, como em qualquer Constituição democrática – e norma que assim dispusesse contrariaria gravemente as inspirações teleológicas do instituto da inviolabilidade como garantia da liberdade do exercício da missão do parlamentar: é manifesto que, conforme as circunstâncias, a imputação da responsabilidade civil pode ser tão ou mais inibitória da ação do mandatário político que a incriminação da conduta.

58. Não se desconhece que a afirmação da inviolabilidade parlamentar, ampliada às dimensões exigidas pela sociedade de massas, pode acarretar injustiças às vítimas da leviandade por ela eventualmente acobertada; mas as instituições democráticas têm o seu custo, às vezes, cruel.

Essa compreensão da inviolabilidade como inimputabilidade criminal e civil do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos já foi reiterada pelo STF em diversas outras oportunidades (Cf, a título ilustrativo, Inq. 3.215, Rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 4-4-2013, Plenário, DJE de 25-9-2013; AI 818.693, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 1º-8-2011, DJE de 4-8-2011; AI 739.840-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 15-2-2011, Primeira Turma, DJE de 17-3-2011; HC 74.201, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-11-2006, Primeira Turma, DJ de 13-12-1996; AI 698.921-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 23-6-2009, Primeira Turma, DJE de 14-8-2009).

Não há por que discordar desse posicionamento encampado reiteradamente pelo Tribunal com tão sólidos fundamentos. Destarte, assento que a inviolabilidade prevista no art. 29, VIII da Constituição significa inimputabilidade criminal e civil do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos.

Natureza absoluta da imunidade parlamentar quando os atos praticados ocorrerem no recinto do Parlamento

A segunda questão (caráter absoluto ou não da imunidade parlamentar) é mais delicada e tem sido enfrentada por esta Corte à luz de dois parâmetros de aplicação. Quando em causa atos praticados no recinto do Parlamento, a referida imunidade assume contornos absolutos, de modo que a manifestação assim proferida não é capaz de dar lugar a qualquer tipo de responsabilidade civil ou penal, cabendo à própria Casa Legislativa promover, se entender cabível, a apuração, *interna corporis*, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar. De outro lado, quando manifestada a opinião em local distinto, o reconhecimento da imunidade se submete a uma condicionante, qual seja: a presença de um nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar.

Sobre o tema, transcrevo trecho de ementa de minha lavra na 1ª Turma do STF:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL. ENTREVISTA JORNALÍSTICA. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A MANIFESTAÇÃO E O EXERCÍCIO DO MANDATO. PRÁTICA *PROPTER OFFICIUM*. INEXISTÊNCIA 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. (...)*

(RE 606451 AgR-segundo, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 23/03/2011, DJe-072 DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00173 RTJ VOL-00219- PP-00632)

No mesmo sentido, aponto ainda os seguintes precedentes: RE 140867, Relator p/ Acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 04-05-2001; INQ. 1.958, Relator p/ Acórdão Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 18/02/05; RE 463671 AgR, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 03-08-2007; RE 210917, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ 18-06-2001; Inq. 1024 QO, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 04-03-2005).

Neste processo, e conforme fixado pelo acórdão recorrido e pela sentença, Sebastião Carlos Ribeiro das Neves, ora recorrido e ex-vereador do Município de

Tremembé, no Estado de São Paulo, ajuizou ação de reparação de danos morais em face de José Benedito Couto Filho, ora recorrente e à época vereador em exercício naquela Edilidade, em razão de ter se sentido humilhado publicamente pelas palavras entoadas por este último durante a 16ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal.

Veja-se, portanto, a manifestação alegadamente danosa praticada pelo réu foi proferida em declarações prestadas no Plenário da Câmara Municipal de Tremembé/SP, durante uma sessão ordinária (fls. 121 e 144). Aplica-se ao caso, assim, o primeiro parâmetro acima referido, dispensando-se indagar, para que incida a proteção da imunidade, sobre a presença de vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida pelo recorrente. Destarte, a manifestação do recorrente está abarcada pela imunidade parlamentar prevista no art. 29, inciso VIII, da CF/88, sendo insuscetível de responsabilização penal ou civil.

De qualquer sorte, no caso concreto em questão, ainda há mais o que se falar. É que sobressai, a toda evidência, a pertinência entre as palavras supostamente ofensivas do parlamentar e o exercício do respectivo mandato, consoante se extrai da sentença:

“No caso retratado nos autos, as ofensas teriam como origem a circunstância de o autor [ora recorrido] ter protocolado, junto à Procuradoria de Justiça uma representação criminal em face do Prefeito deste Município [Tremembé/SP]. E, pertencendo o réu [ora recorrente] ao mesmo partido deste, teria passado a proferir palavras ofensivas ao autor [ora recorrido] no decorrer da Sessão Plenária, na qual havia mais de cinquenta pessoas presentes.

Segundo consta da inicial, na Sessão na Câmara Municipal, o réu passou a assim se manifestar: ‘Eu fico admirado, Vereadora, da senhora, da nobre colega, apresentar aqui esse ofício desta pessoa; podia ser de qualquer um, qualquer outra pessoa que tem o direito, mas não dessa pessoa que apoiou a ladroeira, que apoiou a sem-vergonhice, que apoiou a corrupção até o último minuto da sua cassação, lutou até o último minuto da cassação do Prefeito essa pessoa. Que moral essa pessoa tem para dizer em crime de responsabilidade? Nenhuma. Sinto muito, mas nenhuma. Não tem moral. (...) É bastante desagradável a gente ter que subir aqui e falar isso aí porque eu vou dizer a vocês: esse nome, Sebastião Carlos Ribeiro das Neves, não era para entrar nesta Casa mais. Nós não podia (sic) falar no nome dessa pessoa porque ele não tem dignidade, ele não tem moral para falar alguma coisa dessa administração. Esse homem não tem moral porque o que o outro roubou, o que o outro fez para Tremembé, destruiu Tremembé com o apoio desse cidadão (...)’ (fls. 18)”.

Vê-se, pois, que o recorrente se manifestou, em Plenário da Câmara Municipal, em razão de divergências essencialmente políticas, decorrentes de oposições partidárias. Cingiu-se a questão, por conseguinte, ao exercício do mandato para o qual fora o recorrente eleito, e à respectiva circunscrição; tanto assim, que este se referiu, em sua manifestação, em Plenário da Câmara no sentido de que “*esse nome, Sebastião Carlos Ribeiro das Neves, não era para entrar nesta Casa mais (fls. 03)*”.

Deve ser ressaltado que, ante o tom categórico com que reconhecida a imunidade parlamentar, não cabe ao Poder Judiciário avaliar se as palavras, votos ou opiniões proferidas pelo membro do Poder Legislativo “*ultrapassam o limite do bom senso*”, como faz o acórdão recorrido:

“São ofensivas as investidas que recebeu, as quais extrapolaram as imunidades parlamentares ou o direito de palavra previsto constitucionalmente, de maneira que não se pode entender como mero aborrecimento o ocorrido.

É notório que, em cidades interioranas, a população toma conhecimento de tudo o que ocorre nas repartições públicas, especialmente das contendas parlamentares.

O apelado, na qualidade de vereador, tenta se exonerar de sua responsabilidade socorrendo-se do privilégio de imunidade parlamentar inscrito no art. 29, VIII, da Constituição Federal. Entretanto, no caso em exame, suas críticas ultrapassaram os limites do bom senso, não se circunscrevendo à atividade parlamentar; apresentando deplorável abusividade. Se pretendia demonstrar sua indignação com a protocolização de representação criminal perante o Ministério Público local, atingindo o partido do apelado, deveria tê-lo expressado em termos elevados, condizentes com o alto poder de que é investido”.

A garantia de imunidade parlamentar representaria muito pouco se cada juiz pudesse aquilatar, segundo seu padrão de decência e polidez, o grau de civilidade dos termos utilizados pelos representantes eleitos pelo povo.

Ex positis, voto pelo provimento do recurso extraordinário para:

(i) *no caso concreto*, com fundamento no art. 29, VIII, da CRFB, afastar a responsabilidade civil imposta ao recorrente pelo acórdão lavrado pela Oitava Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;

(ii) *em abstrato*, fixar a seguinte tese de repercussão geral: *A inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, prevista no art. 29, VIII, da CRFB, abrange a responsabilidade civil e criminal, sendo absoluta quando os atos praticados pelo Vereador ocorrerem*

no recinto do Parlamento, cabendo à própria Casa Legislativa, se entender cabível, promover a apuração, interna corporis, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar.

É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Senhora Presidente, eu também vou pedir todas as vênias ao ministro Marco Aurélio para acompanhar o voto do ministro Barroso.

Tal como foi destacado, nós corremos o risco – numa situação muito delimitada, quer dizer, o pronunciamento no âmbito da Câmara de Vereadores, portanto, no âmbito da própria circunscrição, tal como preconiza o texto constitucional; relacionado à atividade política, conexo com a atividade parlamentar de vereador – de reduzirmos a proteção daqueles casos que não têm nenhuma serventia, porque, como preconiza o próprio acórdão, se o vereador tiver que atuar com bons modos e dentro de uma linguagem escorreita, tendo em vista a estatura de seu cargo, é claro que, se assim se portar, não haverá, sequer, uso da imunidade nessa hipótese, porque não haveria como cogitar de crime e, muito menos também, de responsabilidade civil por dano.

Parece-me que, aqui, estão presentes todos os elementos, inclusive esse relativo à pertinência das declarações com as atividades, a despeito de eventuais impropriedades que se detectam, os exageros verbais que se colocam. Mas, de certa forma, esse é um componente da tipologia, da tipificação da imunidade. De modo que, pedindo todas as vênias, acompanho o voto do eminente ministro Barroso.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênias ao eminente Ministro MARCO AURÉLIO para conhecer e dar provimento ao presente recurso extraordinário, **pois entendo incidir, na espécie, em favor** do ora recorrente, *que é Vereador*, **a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material, que se traduz na inviolabilidade a que alude o inciso VIII do art. 29** da Constituição da República.

Com efeito, reconheço que o discurso parlamentar que o ora recorrente **proferiu da própria tribuna** da Casa Legislativa local **acha-se abrangido pela cláusula constitucional da imunidade parlamentar em sentido material, apta a exonerá-lo de qualquer responsabilidade** eventualmente resultante de tais declarações, **eis que inafastável, na espécie, a constatação** de que tais atos resultaram de contexto claramente **vinculado** ao exercício do ofício legislativo, **tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal:**

“HABEAS CORPUS’ – VEREADOR – CRIME CONTRA A HONRA – RECINTO DA CÂMARA MUNICIPAL – INVIOLABILIDADE (CF, ART. 29, VIII, COM A RENUMERAÇÃO DADA PELA EC Nº 1/92) – TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL – PEDIDO DEFERIDO .

ESTATUTO POLÍTICO-JURÍDICO DOS VEREADORES E INVIOLABILIDADE PENAL.

– A Constituição da República, **ao dispor** sobre o estatuto político-jurídico dos Vereadores, **atribuiu-lhes a prerrogativa da imunidade parlamentar em sentido material, assegurando a esses legisladores locais a garantia indisponível da inviolabilidade, ‘por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato e na circunscrição do Município’ (CF, art. 29, VIII).**

Essa garantia constitucional qualifica-se como condição e instrumento de independência do Poder Legislativo local, eis que projeta, no plano do direito penal, um círculo de proteção destinado a tutelar a atuação institucional dos membros integrantes da Câmara Municipal.

A proteção constitucional inscrita no art. 29, VIII, da Carta Política estende-se – observados os limites da circunscrição territorial do Município – aos atos do Vereador praticados ‘ratione officii’, qualquer que tenha sido o local de sua manifestação (dentro ou fora do recinto da Câmara Municipal).

.....

TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL NOS CRIMES CONTRA A HONRA.

– **O Vereador, atuando no âmbito da circunscrição territorial do Município a que está vinculado, não pode ser indiciado em inquérito policial nem submetido a processo penal por atos que, qualificando-se como delitos contra a honra (calúnia, difamação e injúria), tenham sido por ele praticados no exercício de qualquer das funções inerentes ao mandato parlamentar: função de representação, função de fiscalização e função de legislação.**

A eventual instauração de ‘persecutio criminis’ contra o Vereador, nas situações infracionais estritamente protegidas pela cláusula constitucional de inviolabilidade, qualifica-se como ato de injusta constrição ao ‘status libertatis’ do legislador local, legitimando, em consequência do que dispõe a Carta Política (CF, art. 29, VIII), a extinção, por ordem judicial, do próprio procedimento penal persecutório.”

(HC 74.201/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Não constitui demasia assinalar, **considerada** a própria jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal **firmou** no tema ora em exame, **que os discursos** proferidos **na tribuna** das Casas legislativas (**inclusive nas Câmaras Municipais**) **estão amparados**, *quer* para fins penais, *quer* para efeitos civis (**RE 210.917/RJ**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), *pela cláusula da inviolabilidade*, **pois nada se reveste** de caráter *mais intrinsecamente parlamentar* do que os pronunciamentos feitos **no âmbito** do Poder Legislativo, **a partir** da própria tribuna do Parlamento, **neste compreendidas** as próprias Câmaras de Vereadores (**AI 631.276/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RE 140.867/MS**, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – **RE 278.086/SP**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA), **hipótese em que será absoluta** a inviolabilidade constitucional (**Inq. 1.958/AC**, Red. p/ o acórdão Min. AYRES BRITTO, **Pleno**), **como resulta**, *de forma bastante clara*, **da expressiva lição** ministrada por eminentes doutrinadores (JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 597, 12ª ed., 1996, Malheiros; PINTO FERREIRA, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 2/273, 1990, Saraiva; DAMÁSIO E. DE JESUS, *Código de Processo Penal Anotado*, p. 763, 11ª ed., 1994, Saraiva; HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, p. 451/452, 6ª ed./3ª tir., 1993, Malheiros; JOSÉ NILO DE CASTRO, *Direito Municipal Positivo*, p. 86, 2ª ed., 1992, Del Rey; DIOMAR ACKEL FILHO, *Município e Prática Municipal à Luz da Constituição Federal de 1988*, p. 28, 1992, RT, v.g.), **como faz certo** ROSAH RUSSOMANO DE MENDONÇA LIMA (*O Poder Legislativo na República*, p. 140/141, item n. 2, 1960, Freitas Bastos), **cujo magistério é bastante preciso a respeito da matéria:**

“Em consequência de tal determinação, o congressista usufrui de uma proteção ampla, integral, ininterrupta, sempre que atua no exercício do mandato.

Sua palavra é livre, desconhece peias e limitações. Vota pelo modo que lhe parecer mais digno e que melhor se coadune com os reclamos de sua consciência. Emite opiniões desafogadamente, sem que o atormente o receio de haver incidido em algum crime de calúnia, de injúria ou de difamação.

.....
Há, pois, em verdade, uma ampla irresponsabilidade, que não tem outros limites, senão aqueles traçados pela Constituição.

Deste modo, se o congressista ocupar a tribuna, diga o que disser, profira as palavras que proferir, atinja a quem atingir, a imunidade o resguarda. Acompanha-o nos instantes decisivos das votações. Segue-o durante o trabalho árduo das comissões e em todas as tarefas parlamentares, dentro do edifício legislativo.

Transpõe, mesmo, os limites do Congresso e permanece, intangível, a seu lado, quando se trata do desempenho de atribuições pertinentes ao exercício do mandato.” (grifei)

Impõe-se reconhecer, ainda, 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) e (3) **às declarações** feitas aos meios de comunicação social (RTJ 187/985, Rel. Min. NELSON JOBIM), **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 enfatizado** “*a ideia de que as declarações à imprensa constituem o prolongamento natural do exercício das funções parlamentares, desde que se relacionem com estas*” (grifei).

Vale destacar, neste ponto, por oportuno, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, **ao julgar o Inq. 579/DF**, Rel. Min. CÉLIO BORJA (RTJ 141/406, 408), **pôs em evidência, de modo bastante expressivo, no voto vencedor** proferido pelo eminente Ministro PAULO BROSSARD, **o caráter absoluto** da inviolabilidade constitucional **que protege** o parlamentar, **quando** expende suas opiniões **da tribuna** da Casa legislativa:

*“(...) para palavras ditas da tribuna da Câmara dos Deputados, Pontes de Miranda diz que **não há possibilidade** de infração da lei penal, **porque a lei não chega até ela**. O parlamentar fica sujeito à advertência ou à censura do Presidente dos trabalhos, **mas falando na Câmara, não ofende a lei penal.**” (grifei)*

Esse **mesmo** entendimento **foi perfilhado** pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, **quando** do julgamento **do RE 140.867/MS**, Red. p/o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, **também decidido** pelo Plenário desta Suprema Corte:

*“(...) **se a manifestação do Vereador é feita da tribuna** da Câmara, **a inviolabilidade é absoluta. Indaga-se se não haveria corretivo** para os excessos praticados da tribuna. Há sim. **Os excessos resolvem-se no âmbito da Câmara. Pode vir até a perder o mandato, por falta de decoro e outras transgressões regimentais. Certo é que, se a manifestação ocorreu da tribuna, repito, a inviolabilidade é absoluta.**” (grifei)*

Essa orientação jurisprudencial **foi expressamente consagrada** em julgamento **emanado do Plenário** do Supremo Tribunal Federal, cujo acórdão está assim ementado:

“INQUÉRITO. DENÚNCIA QUE FAZ IMPUTAÇÃO A PARLAMENTAR DE PRÁTICA DE CRIMES CONTRA A HONRA, COMETIDOS DURANTE DISCURSO PROFERIDO NO PLENÁRIO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E EM ENTREVISTAS CONCEDIDAS À IMPRENSA. INVIOABILIDADE: CONCEITO E EXTENSÃO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO.

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 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.”

(Inq 1.958/AC, Red. p/ o acórdão Min. AYRES BRITTO, Pleno – grifei)

Cabe enfatizar, por relevante, que a jurisprudência desta Suprema Corte firmou diretriz, nesse mesmo sentido, a propósito da extensão e abrangência da cláusula de inviolabilidade de Vereadores, fundada no art. 29, inciso VIII, da Constituição da República, e que foi bem definida no julgamento do AI 818.693/MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO, assim ementado:

“VEREADOR. IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL: INVIOABILIDADE (CF, art. 29, VIII). DISCURSO PROFERIDO POR VEREADOR NA TRIBUNA DA CÂMARA

MUNICIPAL À QUAL SE ACHA VINCULADO. **IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL (E CIVIL) DO MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO. PRESSUPOSTOS DE INCIDÊNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRÁTICA IN OFFICIO E PRÁTICA PROPTER OFFICIUM. RECURSO IMPROVIDO.**

– ***A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 29, VIII, c/c o art. 53, caput) exclui a responsabilidade penal (e também civil) do membro do Poder Legislativo (Vereadores, Deputados e Senadores), por manifestações, orais ou escritas, desde que motivadas pelo desempenho do mandato (prática in officio) ou externadas em razão deste (prática propter officium).***

– ***Tratando-se de Vereador, a inviolabilidade constitucional que o ampara no exercício da atividade legislativa estende-se às opiniões, palavras e votos por ele proferidos, mesmo fora do recinto da própria Câmara Municipal, desde que nos estritos limites territoriais do Município a que se acha funcionalmente vinculado. Precedentes. AI 631.276/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).***

– ***Essa prerrogativa político-jurídica – que protege o parlamentar (como os Vereadores, p. ex.) em tema de responsabilidade penal – incide, de maneira ampla, nos casos em que as declarações contumeliosas tenham sido proferidas no recinto da Casa legislativa, notadamente da tribuna parlamentar, hipótese em que será absoluta a inviolabilidade constitucional. Doutrina. Precedentes.”***

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 nº 3, 5ª ed., atualizada por Juliana Campos Horta, 2010, Del Rey; CARLOS MAXIMILIANO, Comentários à Constituição Brasileira, vol. II/49, item nº 297, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos, v.g.) e acentua, com particular ênfase, a jurisprudência constitucional firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (RE 140.867/MS, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – Inq. 1.958/AC, Red. p/ o acórdão Min. AYRES BRITTO).

Concluindo: a análise dos elementos constantes destes autos permite-me reconhecer que o comportamento do ora recorrente – que era, então, à época dos fatos, Vereador – subsume-se, inteiramente, ao âmbito da proteção constitucional fundada na garantia da imunidade parlamentar material, em ordem a excluir, na espécie, a responsabilidade penal do parlamentar municipal em referência, eis que incidente, no caso, a cláusula de inviolabilidade inscrita no art. 29, inciso VIII,

da Constituição da República, **considerada** a circunstância de que o questionado discurso parlamentar foi proferido no exercício do mandato legislativo, no próprio recinto da Câmara de Vereadores e “na circunscrição do Município”.

Por tais razões, e acompanhando o dissenso, **conheço e dou provimento** ao presente recurso extraordinário.

É o meu voto .

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – Também vou pedir vênua ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar a divergência, mantendo até a minha posição em outros casos, qual seja, a de que não havendo a pertinência, ou seja, sendo impertinente o que dito e a função desempenhada pelo vereador, haveria, nesse caso, qualquer possibilidade de questionamento por não haver realmente uma indenidade absoluta, uma impossibilidade de causar danos.

Mas, neste caso, como já foi apontado aqui em outros votos, nos limites da circunscrição e no exercício – referentes, portanto, ao mandato –, houve o pronunciamento do qual teria decorrido a responsabilidade atribuída nos termos do acórdão recorrido, razão pela qual peço vênua ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar a divergência iniciada pelo Ministro Roberto Barroso.

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Senhora Presidente, pela ordem.

O Ministro Celso tocou num ponto importante, porque, de alguma maneira, houve realmente uma opinião convergente no sentido de que não foi a melhor maneira de se exteriorizar numa tribuna da Câmara, o recorrente.

Mas, de qualquer maneira, valeria a pena, nessa repercussão geral, estabelecer que essa inviolabilidade, no âmbito da própria Casa Legislativa, que, se ela entender cabível, ela promova, *interna corporis*, a eventual apuração de ato incompatível com o decoro parlamentar, que foi basicamente – o que Vossa Excelência faz a ressalva, com essa expressão temática é isso, não é? – um excesso, fora completamente...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – A pertinência, que aqui já é afirmada pela nossa jurisprudência – haverá de haver pertinência – e que foi reconhecida por nós, apenas não concordando com isso o Ministro Marco Aurélio.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Mas eu farei o registro, no acórdão, sugerido pelo Ministro Fux, com o maior prazer.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – Acrescenta-se no acórdão, e, no anúncio da tese, fica essa que é basicamente, como afirma o Ministro Barroso...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Para não chancelar qualquer tipo de...

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: ...de abuso parlamentar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) – E o redator para o acórdão ficou sendo, portanto, o Ministro Roberto Barroso, o primeiro voto divergente após o voto do Ministro Marco Aurélio.

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. ROBERTO BARROSO

RECTE.(S): JOSÉ BENEDITO COUTO FILHO

ADV.(A/S): MARCO ANTONIO QUEIROZ MOREIRA

RECDO.(A/S): SEBASTIÃO CARLOS RIBEIRO DAS NEVES

ADV.(A/S): AILTON CARLOS PONTES E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), decidindo o tema 469 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, assentando-se a tese de que, nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador. Redigirá o acórdão o Ministro Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem a Londres, Inglaterra, para participar do *Global Law Summit*, em comemoração aos 800 anos da *Magna Charta*, e o Ministro Dias Toffoli, participando do Congresso Internacional *Diálogos Judiciales en el Sistema Interamericano de Garantía de los Derechos Humanos*, realizado em Barcelona, Espanha. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 25.02.2015.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte Assessora-Chefe do Plenário.