



**Paulo Henrique Roschel**

**O ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS À LUZ DO STF:  
uma análise aos limites da imunidade parlamentar**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob orientação da  
Professora Marina  
Silhessarenko Barreto.**

**SÃO PAULO**

**2021**

“Ser ou não ser: eis a questão:  
Saber se é mais nobre na mente suportar  
As pedradas e flechas da fortuna atroz,  
Ou tomar armas contra as vagas de aflições  
E, ao afrontá-las, dar-lhes fim. [...]”  
(William Shakespeare, Hamlet)

## **Dedicatória**

Primeiramente dedico a Deus, por possibilitar minha entrada na Escola de Formação.

Dedico esta monografia a minha família, por todo o apoio e incentivo aos meus estudos. Especialmente a minha mãe, que em sua jornada de trabalho, por muitas vezes, trocava seus lanchinhos da tarde para comprar livros que me incentivaram ao gosto pela leitura. Ao meu pai, que apesar das dificuldades, sempre apoiou e incentivou meus estudos. A minha avó, que me acompanhava em cursos de estudo e aguardava horas até as aulas terminarem.

Carinhosamente e respeitosamente ao Professor Nikolay Henrique Bispo, que me apresentou a Escola de Formação e sempre se pôs disposto a auxiliar-me e apoiar-me.

Como forma de agradecimento, ao Professor José Garcez Ghirardi, por todo o apoio e por possibilitar e guiar minha jornada ao mundo acadêmico.

Aos meus colegas da 24º Turma da Sociedade Brasileira de Direito Público, por todo carinho e sentimentos de apoio e acolhimento presentes nas aulas, devo dizer que foram fundamentais neste período atípico de isolamento social e crise sanitária.

Aos colegas da graduação, que sempre me apoiaram e ficaram dispostos a ajudar e dar sugestões sobre a pesquisa.

Dedico ainda, por todo o apoio fundamental que auxiliaram na superação de diversas barreiras, a minha tutora Bianca Medeiros Antonangeli e a minha orientadora Marina Slhessarenko Barreto.

**Resumo:** A monografia se propõe a refletir sobre como o Supremo Tribunal Federal interpreta e aplica a imunidade parlamentar material. O objetivo é identificar, por meio de análises de decisões do STF, os critérios adotados pela corte constitucional brasileira que constroem a linha interpretativa sobre os limites da imunidade parlamentar material. Os métodos utilizados se baseiam nas argumentações presentes em cada caso, seja argumentações da corrente vencedora, seja da corrente perdedora. Como resultados, surgiram algumas considerações: (i) O tribunal defende que a imunidade parlamentar material protege apenas discursos proferidos a partir do diploma do mandato e necessariamente deve possuir conexão com a função de parlamentar. (ii) Os ministros adotam elementos que pressupõem a conexão do discurso proferido com a função de parlamentar. (iii) O Supremo Tribunal Federal tende para a proteção dos discursos através da incidência da imunidade material, uma vez que na grande maioria dos casos, os parlamentares foram absolvidos.

**Palavras-chave:** Imunidade material; teor do discurso; inviolabilidade.

## Sumário

1. Introdução.....	6
2. Glossário:.....	8
3. Metodologia .....	9
3.1 Material de Pesquisa:.....	9
3.2 Recortes no material de pesquisa: .....	9
3.3 Informações extraídas dos acórdãos: .....	11
4. Precedentes.....	14
4.1 Classificação do uso de precedentes na argumentação: .....	15
4.2 Como o Supremo Tribunal Federal utiliza os precedentes? .....	16
5. O Que Chega ao Supremo Tribunal Federal? Uma Análise do teor dos Discursos.....	20
6. O x da questão: Elementos que pressupõem conexão da fala com o exercício.....	25
6.1 Antagonismo político .....	26
6.2 Função atípica de fiscalização.....	27
6.3 Crítica Política/ideológica.....	30
6.4 Limites da imunidade material quanto ao local de fala.....	32
7. Como o Supremo Tribunal Federal aplica e interpreta a imunidade material? Análise da linha interpretativa .....	37
7.1 Ponto de Partida: AP937 .....	38
7.2 Há limites para o discurso dos parlamentares?.....	39
7.3 Ponto final: Uma análise aos casos em que o STF condenou os parlamentares .....	44
7.4 Cadê o critério? Uma análise aos possíveis julgamentos desprovidos de coerência .....	50
8.0 Os limites da imunidade material e a atuação do Supremo Tribunal Federal.....	52
9. Referências Bibliográficas .....	55

## **1. Introdução**

Dentro do jogo democrático, é fundamental a liberdade de expressar opiniões, votos e defender ideologias. Isso tudo se torna ainda mais necessário quando pensamos na liberdade dos parlamentares, que possuem a exímia função de representar seus eleitores. Neste modo, é difícil imaginar um Estado que adote os valores democráticos onde parlamentares não desfrutam da liberdade de pensamento e opinião, sendo punidos constantemente por isso.

Entretanto, também podemos pensar em um cenário em que um parlamentar, ao proferir determinado discurso, adote palavras ofensivas e ataque determinada minoria, incentivando a violência de seus eleitores e apoiadores. Não precisamos ir muito longe para pensarmos em um caso concreto sobre isso, talvez um caso que impactou o mundo foi o Tweet de Donald Trump que resultou em apoiadores invadindo a Casa Branca, resultando em pessoas feridas e até mesmo uma morte. Será que a prerrogativa do parlamentar deve cobrir esse tipo de discurso?

Neste contexto destaca-se o Supremo Tribunal Federal, com a importante função de definir quais os limites da imunidade parlamentar. Cabe aos ministros refletirem sobre até que ponto os discursos dos parlamentares devem ser protegidos de modo que garanta a liberdade de opinião e, ao mesmo tempo, cumpra a função de controlador, para que tal prerrogativa não sirva como escudo de discursos contrários aos valores democráticos.

Neste cenário, temos o caso do Deputado Federal Daniel Silveira, que proferiu discurso através de posts e vídeos em sua rede social pessoal, com palavras ofensivas, adotando um teor de ameaça e criticando a atuação do STF. Dentro das particularidades do caso que veremos adiante, ao fim foi decidido pela não incidência da imunidade material e conseqüentemente a condenação do parlamentar. Isso nos faz pensar que, aparentemente, existe um limite da imunidade material, afinal um parlamentar foi condenado por proferir um discurso.

Conforme o artigo 53 da Constituição Federal de 1988:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (BRASIL,1988)

Levando em consideração as disposições da lei maior, esta pesquisa busca descobrir, através de análise empírica, como a corte constitucional brasileira interpreta e aplica os limites da imunidade parlamentar à luz do artigo 53 da Constituição de 1988.

## **2. Glossário:**

Para fins de melhor compreensão da pesquisa, estabeleci um glossário com significado de palavras e termos técnicos relevantes:

Estatuto dos congressistas: Conjunto de prerrogativas, direitos e deveres que a constituição de 1988 estabelece aos membros do Congresso Nacional.

Querelante: Parte do processo que aciona o sistema judiciário, iniciando a ação.

Querelado: Parte do processo que responde ao querelante, apresentando defesas contra as acusações do querelante.

Ação Penal: A ação penal consiste no direito de provocar o Estado na sua função jurisdicional para a aplicação do direito penal objetivo em um caso concreto.

Pet: Classe processual utilizada para identificar processos que não se enquadram nas outras classes processuais existentes, sendo uma espécie de classificação coringa relacionada ao Direito Penal.

Imunidade material: Direito assegurado pelo artigo 53 da Constituição Federal no qual Parlamentares são invioláveis, no âmbito civil e penal, por quaisquer de suas opiniões, palavras ou votos.

Prerrogativa de foro: Um dos direitos que compõe o estatuto dos congressistas, previsto no artigo 53 §1º que diz que parlamentares, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.



### **3. Metodologia**

Neste tópico constam os procedimentos adotados para obter os resultados e chegar à conclusão da pesquisa, bem como os materiais de análise e os recortes utilizados.

#### **3.1 Material de Pesquisa:**

Como o foco da pesquisa está voltado para o Supremo Tribunal Federal, os materiais utilizados foram acórdãos decididos pela própria corte, que tratavam do tema de Pesquisa (imunidade parlamentar).

Para buscar tais resultados, foi utilizado o site do STF e a aba de “pesquisa de jurisprudência”. No campo de busca dos acórdãos foram testadas as chaves de pesquisa “imunidade e material”, “imunidade e parlamentar” e “inviolabilidade e parlamentar”, o que resultou em um montante de 400 acórdãos. As chaves de pesquisa se pautaram naquelas utilizadas por Barreto (2017).

#### **3.2 Recortes no material de pesquisa:**

A partir deste número de acórdãos, foi feito um recorte temporal para a data de 03/05/2018, pois esta é a data de julgamento da AP 937, que foi um marco para a jurisprudência do STF no que diz respeito à imunidade parlamentar. A partir dela a Corte passou a adotar interpretação restritiva da prerrogativa de foro, sendo necessário dois requisitos para acioná-la: (I) o fato/delito ter ocorrido durante a candidatura do parlamentar e (II) ter alguma conexão com as funções do mandato. Embora este julgado tenha um foco na prerrogativa de foro, que difere de imunidade material, esta decisão também interfere na mesma, afinal, o julgamento do caso somente será de competência do STF se o parlamentar tiver feito o discurso dentro do mandato e em função dele, caso contrário, a competência não será do STF.

Partindo do pressuposto que o escopo desta pesquisa é a Corte Constitucional, é de grande relevância analisar os acórdãos posteriores a AP 937. Isso porque a partir desta, serão excluídos automaticamente casos que são marcados pelo “sobe e desce” de competência, como, por exemplo, um caso de um candidato a Deputado Federal, em campanha eleitoral, ofende e fere a honra de um adversário político, sendo processado e julgado por juiz de 1º instância (pois até o momento não possui cargo de parlamentar), mas ao se eleger, há a troca de competência para o Supremo pelo fato de possuir prerrogativa de foro por conta do cargo de Deputado Federal. Após utilizar este recorte, obtive um resultado de 40 acórdãos.

A partir destes resultados, fiz uma leitura dinâmica para excluir acórdãos repetidos e que não se relacionam com o tema, tal como julgados referentes a crimes eleitorais (foram excluídos pois o foco temático é a análise de casos que tratem sobre fala, discurso e posicionamento de Deputados Federais e/ou Senadores). Tal filtragem resultou em 15 acordãos, contando com a AP 937, sendo eles:

AP 937

Inq. 4694

Pet 5626

Pet 7107

Pet 7634

Pet 7308

Pet 8630

Pet 8318

AP1021

Pet 8999

Pet 8674

Pet 8814

Pet 9456

Pet 9156

Pet 7635

### **3.3 Informações extraídas dos acórdãos:**

Dentro da proposta da pesquisa, foram criados critérios e classificações para facilitar o entendimento dos acórdãos bem como para separar e extrair as informações mais relevantes para contribuir com a pesquisa.

Primeiramente foram extraídos os agentes mais relevantes do processo, sendo o querelante, o querelado e o Ministro(a) Relator(a). Neste sentido, foram adicionadas informações sobre filiação partidária das partes (se houver), para facilitar a identificação de possíveis padrões relacionados aos partidos políticos e as decisões do STF.

Após identificar os agentes do caso, extraiu-se o relatório dos fatos, que é basicamente o que ocorreu nos casos concretos para que o querelante acionasse o judiciário. Esta informação é relevante pois facilita o entendimento de cada caso.

Através da informação anterior, foi criado um critério para interpretar o teor do discurso de cada caso. Ele pode ser discurso acusatório, discurso ofensivo, discurso preconceituoso, discurso fraudulento/fake News e discurso com teor de ameaça. Vale destacar que este critério demanda mais interpretação: o teor do discurso não está claro e objetivo dentro de cada caso, fazendo com que a extração desta informação seja baseada na hermenêutica do pesquisador. é um critério relevante para a proposta da pesquisa, uma vez que a identificação do teor do discurso proferido pelo querelado nos permite a comparação entre os casos, possibilitando a identificação de possíveis critérios e padrões adotados pelo Tribunal para decidir casos em que o teor dos discursos são semelhantes.

O próximo critério foi feito com base em VOJODIC (2012) que analisa o uso dos precedentes pelo STF. Dentro desta análise, ela trouxe uma

classificação feita pelo jurista Lopez Medina, que estudou o uso de precedentes pelo Tribunal Colombiano. Foi utilizada nesta pesquisa a classificação realizada por Lopez Medina a partir da análise dos votos dos ministros em cada caso, identificando qual tipo de precedente foi utilizado. Tal classificação será melhor explicada posteriormente. Este critério é de suma importância para a proposta da pesquisa, afinal com a análise do uso dos precedentes pelo Supremo é possível identificar padrões e critérios sobre como o Supremo Tribunal Federal aplica a imunidade material dos parlamentares.

Outro aspecto relevante é identificar se o discurso foi proferido dentro ou fora do congresso, pois dessa forma é possível observar o limite da imunidade material no sentido do local do discurso proferido. Quanto a isso, poderemos confirmar ou rejeitar a conclusão feita por Barreto (2017) em sua monografia que as palavras proferidas dentro do congresso possuem mais proteção em comparação às palavras proferidas fora do congresso. Este critério é relevante pois nos possibilitará a confirmação desta conclusão ou à conclusão de que, de alguma forma e por algum motivo, o Tribunal mudou esta interpretação após a AP 937.

O próximo critério utilizado é a respeito da *ratio decidendi* dos casos, a extração desta informação foi feita com base em MENDES (2010). O texto fala sobre a importância de, ao extrair e identificar uma *ratio decidendi*, destacar apenas os fundamentos definitivos para decidir, eliminando os elementos específicos de cada caso. Deste modo, é possível utilizá-los como precedentes em casos futuros. Ao mesmo tempo, devemos eliminar os elementos mais genéricos que trazem um nível altíssimo de abstração, prejudicando sua utilização em casos futuros. Com a identificação das *rationes*, é possível observar a construção da linha interpretativa utilizada pelo STF, sendo, portanto, uma informação relevante para a identificação de possíveis critérios adotados ou até mesmo a falta de coerência ao decidir os casos.

A identificação da construção argumentativa dos ministros também é um critério adotado nesta pesquisa. Utilizando os critérios e informações de Klafke e Pretzel (2014), foi extraída a construção argumentativa da maioria fundamentadora, que basicamente são os fundamentos e argumentos que

servem como base para a construção da decisão final da corte, como diz a pesquisa:

“Na maioria fundamentadora (...), o tribunal deve se preocupar em formar (momento “a”) e apresentar (momento “b”) a fundamentação que embasará o resultado final, sendo tanto melhor quanto mais refletir os consensos e os dissensos da instituição como um todo. Não existe nos acórdãos uma parte que traga algo como um placar da fundamentação, embora a ementa pudesse ser o instrumento apto a traduzi-lo. Ao contrário do que ocorre em outros países, no Brasil essa maioria fundamentadora é aferida somente na corrente vencedora, que é a base para o pronunciamento do resultado final.” (Klafke e Pretzel, 2014, pg. 93)

Além disso, será identificada a construção argumentativa da minoria fundamentadora (quando houver), que é basicamente o voto que baseia a corrente argumentativa vencida da corte. Este critério é importante para observar a linha de raciocínio utilizada pelo STF.

O elemento que pressupõe a conexão da fala do parlamentar com a função (*propter officium*) é outro critério fundamental para análise da construção argumentativa dos ministros. É consolidado no Tribunal que as palavras que forem proferidas em conexão com a função de parlamentar são abrangidas pela imunidade material prevista no Art. 53 da Constituição Federal. Este critério é relevante pela possibilidade de identificar os critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal que pressupõem a conexão da fala com a função.

Por fim, foi extraído dos acórdãos a informação sobre a absolvição ou condenação do querelado no processo. Assumo como “absolvição” as decisões em que a queixa crime ou o processo foi rejeitado, incidindo a imunidade material e, por consequência, a não responsabilização do querelado, em razão do discurso proferido. Assumo como “condenação” os casos em que o Tribunal não identificou a conexão do discurso com a função e, por consequência, deferiu o pedido do querelante.

Os critérios mencionados e as informações extraídas foram convertidas em forma de tabela no Google Sheets <sup>1</sup>para facilitar a visualização dos dados.

#### **4. Precedentes**

Imagine uma situação hipotética sobre uma partida de futebol na qual equipe A e equipe B se encontram empatadas com o placar de 0 x 0. Partindo para o final do jogo, surge uma oportunidade do time A abrir o placar, com o atacante se aproximando do gol adversário de modo que ficaria sozinho com o goleiro, mas o defensor do time B puxa a camisa do atacante para que ele não avance com a jogada. Neste momento o juiz paralisa o jogo e apresenta o cartão vermelho para o defensor, o expulsando da partida. Passando alguns minutos após o ocorrido, surge uma oportunidade para a equipe B abrir o placar, com o atacante se aproximando do gol adversário de modo que ficaria sozinho com o goleiro, mas o defensor da equipe A puxa a camisa do adversário para que este não avance com a jogada. Neste momento o juiz paralisa o jogo, mas não apresenta o cartão vermelho como fez no lance anterior; em razão disso, os jogadores e torcedores da equipe B se manifestam contrariamente ao juiz, fazendo com que este perca a credibilidade e conseqüentemente perca o controle do jogo.

Toda essa narrativa foi criada simplesmente para dizer que um dos aspectos mais importantes, se não o mais importante, para a atuação de um juiz é o estabelecimento de um critério, é seguir uma linha interpretativa de modo a julgar um caso de uma forma e, posteriormente, em casos semelhantes, adotar os mesmos critérios, fazendo com que tenhamos um julgamento razoável que se encaixe dentro do esperado de uma atuação de um juiz. Dentro desta perspectiva, VOJVODIC (2012, pg. 44), traz o conceito de precedentes utilizado por MacCormick e Summers:

---

<sup>1</sup> Link de acesso para a tabela:  
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FvZiWody2IRpaBArXhnu1trhnUeBApq2Ri2coLAa6hQ/edit?usp=sharing>.

Precedentes podem ser entendidos como decisões anteriores que funcionam como modelo para novas decisões. Essa definição flexível e abrangente de precedente é utilizada por MacCormick e Summers e expressa, em outras palavras, um tipo específico de escolha na tomada de decisão que não se restringe ao âmbito jurídico. Usar o passado para tomar decisões em situações novas que se encontram na nossa frente, decidindo conflitos atuais com base no que já foi decidido anteriormente quando problemas similares tiveram de ser resolvidos é uma atitude corriqueira e que por isso não causa qualquer forma de estranhamento.

Este capítulo trabalha com a análise de como o Supremo Tribunal Federal utiliza os precedentes ao julgar, sendo uma forma de medir a qualidade dos julgamentos e de afirmar, ou não, se existe coerência nos votos dos ministros.

#### **4.1 Classificação do uso de precedentes na argumentação:**

Com o intuito de analisar como o Supremo Tribunal Federal utiliza os precedentes na argumentação, a pesquisa adotou o estudo de Diego Lopez Medina que analisou as argumentações e criou classificações conforme os ministros da corte colombiana citavam os precedentes para formular seus votos. São quatro as classificações: (i) Citação analógica estrita, que basicamente implica a reiteração do julgamento igual de casos iguais ao longo do tempo. (ii) Citação analógica permissiva, que consiste na citação de casos em que os fatos não são idênticos, mas semelhantes; nestes casos não há tanta vinculação quanto na citação estrita, de modo que o juiz leve como base o precedente, mas crie uma nova linha jurisprudencial. (iii) Citação conceitual, que se trata da citação de casos em que os fatos não são sequer semelhantes, mas trazem conceitos jurídicos iguais, como “Liberdade de Expressão”, Princípio da Igualdade, entre outros. (iv) Citações meramente

retóricas, que implicam o uso de precedentes que não possuem conexão fática nem conceitual com o caso, sendo, para o autor, um uso ilegítimo da citação de precedentes. Além das classificações criadas pelo autor, foi adicionado o critério “nenhuma citação”, que é quando determinado ministro sequer menciona precedentes ao argumentar e fundamentar seu voto.

#### **4.2 Como o Supremo Tribunal Federal utiliza os precedentes?**

Para entender e aplicar a classificação mencionada anteriormente, foram classificados o uso dos precedentes na argumentação da maioria fundamentadora e, nos casos que apareceram, da minoria fundamentadora.

Dentro da maioria fundamentadora dos casos, 14 ao todo, 7 foram classificadas como citação analógica restrita, 6 citações analógicas permissivas, 1 citação conceitual e nenhuma classificada como isenta de citação. Em apenas 4 casos houve anexação de votos divergentes, contabilizando 4 minorias fundamentadoras, sendo 1 conceitual e 3 que não apresentaram nenhuma citação de precedente.

Vale ressaltar que houve dois casos (Pet 7308 e Pet 7635) que apresentaram votos vencidos, entretanto não foram classificados como minoria fundamentadora pois não foram considerados relevantes para a pesquisa. Na Pet 7308 temos um parlamentar sendo acusado de ultrapassar os limites da imunidade material ao conceder uma entrevista em rádio e atacar um jornalista. Ao julgar o caso, os ministros enfrentaram dois momentos argumentativos, o primeiro envolvendo questões sobre competência do STF para julgar o caso, na qual tivemos o voto vencido da ministra Carmem Lúcia, que votou pela incompetência do STF enquanto os demais votaram pela competência. No segundo momento da argumentação, os ministros decidiram sobre a incidência ou não da imunidade material. Neste aspecto houve unanimidade pela incidência da imunidade material. A pesquisa não considerou o voto vencido da ministra como minoria fundamentadora pelo fato de que o ponto de maior relevância para pesquisa



é a imunidade material (em que houve unanimidade), podendo ser descartada a questão envolvendo competência do STF.

Na Pet 7635 temos Guilherme Boulos acusando o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro de ultrapassar os limites da imunidade parlamentar ao postar um texto em sua rede social criticando movimentos como o MTST. Neste caso houve duas etapas argumentativas, a primeira sobre a incidência ou não da imunidade material, na qual houve unanimidade a favor da incidência. No segundo momento houve divergência sobre o valor da aplicação dos honorários, com maioria chegando ao valor de R\$ 2.000,00 e minoria chegando ao valor de R\$10.000,00. Neste caso os votos vencidos sobre os valores dos honorários não foram considerados como minoria fundamentadora pois a ênfase da pesquisa é a respeito da imunidade material, podendo desconsiderar argumentações sobre valores de honorários. Feitas as devidas observações, podemos seguir com a análise de como o STF utiliza os precedentes.

A partir dos dados obtidos sobre a classificação de precedentes utilizados pelo STF, é possível concluir que as citações analógicas estritas e permissivas são as mais utilizadas pelos ministros que compõem a maioria fundamentadora. Isso pode significar um bom sinal a respeito da atuação dos ministros, uma vez que a utilização de precedentes para fundamentar as decisões implica a certeza de que existe uma base (os precedentes), impedindo que a atuação judiciária seja marcada pela aleatoriedade.

Quanto à utilização de precedentes da minoria fundamentadora, temos atuações menos satisfatórias, pois na maioria dos casos não houve citações de precedentes para fundamentar a argumentação dos ministros, o que não invalida a argumentação, mas certamente a deixa mais fraca.

Com destaque para a Pet 7101, em que o Tribunal decidiu sobre o prosseguimento ou não de uma queixa crime contra o Deputado Federal Wladimir Afonso da Costa Rabelo (Solidariedade-PA) que concedeu entrevista a uma rádio local e proferiu discursos contrários ao então Governador do Pará, Helder Zühluth Barbalho (MDB-PA). No caso, a maioria fundamentadora, representada pela Ministra Relatora (Rosa Weber), argumentou que a queixa crime não poderia ser deferida pois se tratava de

discurso *propter officium*, ou seja, se relacionava com o exercício de parlamentar, portanto a imunidade material seria acionada no caso. Entretanto, o Ministro Marco Aurélio decidiu contrariamente, sem citar precedentes, como vemos em seu voto:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Atendem para as balizas retratadas: o querelante, pertencente a família tradicional na política do Estado do Pará, formalizou queixa-crime, considerada a concessão, pelo querelado, parlamentar federal, de entrevista jornalística a revelar imputações assim resumidas:

A família Barbalho no Estado do Pará incluindo Elcione Barbalho, Helder Barbalho, Jader Barbalho (vulgo Barbalhão), e Jader Barbalho Filho, eu falo pra eles que eles simbolizam a maior organização criminosa do país. [...] Barbalho hoje senhoras e senhores, todos sabem, é sinônimo de quê? É sinônimo de roubo. Barbalho é sinônimo de enriquecimento ilícito, de assalto. Barbalho é sinônimo de safadeza. Barbalho não é sobrenome. Barbalho é por-no-gra-fia. [...] Helder Barbalho um bom prefeito? (risos). Helder Barbalho foi o pior, mais vagabundo, mais safado, mais bandido prefeito da história do município de Ananindeua. Até hoje o município de Ananindeua é um município endividado por causa de um caba safado, vagabundo, ladrão, patife, de nome Helder Barbalho. Esse homem foi o pior excremento humano que passou pela vida pública do município de Ananindeua. Obras superfaturadas, obras não concluídas, responde a inúmeros processos por roubalheiras, que estão hoje tramitando inclusive no Supremo Tribunal Federal. [...] E o Helder quando foi... Além das roubalheiras, das safadezas, desvios do dinheiro público, desvio do dinheiro da saúde, que o povo estava agonizando. [...] Aí o Helder, menino bobo, né? Parece um bibelô de cristaleira, aquela cara de bobão besta [...] Realmente o Helder foi ministro da Pesca do governo Dilma por apenas 9 meses. Comumente os ministros concluem 4 anos de mandato, mas como ele é psiquento, o ministro da Pesca, Helder Barbalho, passou apenas 9 meses. Depois arrumaram um emprego pra ele, pra ele ser ministro dos

Portos. Sabe quantos meses o psiquento do Helder passou? Apenas 6 meses, seis meses. [...] Já que ele é gargantudo, adora tá atacando Deus e o mundo, destilando o seu veneno de cascavel braba, safado, vagabundo, ladrão [...] Tú és literalmente uma grande vergonha da República. (...) porque você é um cara literalmente diabólico, desqualificado, um multimilionário, que vem simplesmente como o teu pai, como a tua mãe, enriquecendo a custa da miséria e da pobreza do povo do estado do Pará.

Foi alcançada a honra do querelante, não só integrante do núcleo familiar ao qual dirigidas as acusações, mas também expressamente referido pelo querelado. Provejo o agravo para que a queixa-crime tenha sequência. (BRASIL, 2019, pg. 24 – 25)

Como vimos, o Ministro apresentou uma fundamentação, ainda que mínima, ao transcrever o discurso do Deputado Federal e concluir que tais palavras atingiram a honra do Governador. Entretanto, não citou precedentes, o que significa que sua argumentação, embora válida, seja fraca, uma vez que a citação de precedentes na argumentação ilustra uma espécie de segurança, através da convicção de que a decisão está sendo pautada por casos semelhantes ou idênticos aos que foram julgados anteriormente. Isso traz uma sensação de seguimento de critérios, de continuação de uma linha interpretativa já consolidada em casos semelhantes. Mas toda essa segurança é perdida em argumentações de ministros que não utilizam precedentes como base para suas decisões, as tornando mais passíveis de críticas e questionamentos.

Ao menos podemos afirmar que esse tipo de argumentação isenta de citações de precedentes foi raridade dentro dos casos analisados, fazendo com que possamos concluir que, de maneira geral, o Supremo Tribunal Federal respeita os casos anteriores ao utilizar as precedentes sobre imunidade parlamentar material. seja como reiteração ou como base para criar interpretações, o respeito a precedentes nos traz, ao menos até agora, um sentimento positivo quanto ao uso de precedentes pelo STF.

## **5. O Que Chega ao Supremo Tribunal Federal? Uma Análise do teor dos Discursos**

Voltemos para a analogia do futebol. Para que entendamos quais critérios determinado juiz adota, é necessário analisar a conduta dos jogadores da partida, identificar quais fatos ou ações dos jogadores que acionaram o juiz, como o caso do defensor que puxa a camisa do adversário e ocasiona a intervenção do juiz. Portanto, é relevante analisarmos os discursos proferidos pelos parlamentares que fizeram com que o querelante acionasse o poder judiciário.

Para facilitar a compreensão dos dados colhidos, foram criadas 5 classificações: Discurso acusatório, discurso ofensivo, discurso preconceituoso, discurso fraudulento/fake News e discurso com teor de ameaça. Vale salientar que nem sempre os discursos possuem classificações isoladas, podendo incidir em duas ou até três classificações em um único discurso.

Com a análise dos dados temos que dos 14 discursos observados, 10 foram classificados como acusatórios, sendo 4 apenas acusatórios e 6 uma combinação com outra classificação. Os discursos classificados como acusatórios possuem um aspecto de denúncia sobre possíveis atuações irregulares, atos imorais sob a perspectiva da administração pública e até mesmo acusações envolvendo participações com o crime organizado. Para ilustrar, temos a Pet 8674 sobre o discurso do Deputado Federal Alcibio Mesquita Bibó Nunes que proferiu palavras contrárias, em sua rede social no Facebook, ao então secretário de desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul, Ruy Santiago Irigaray Junior, sobre a má utilização do dinheiro público:

“O maior deboche com dinheiro público que eu já vi na minha vida! Missão governamental do Rio Grande do Sul, Secretário de Turismo Ruy Irigaray, com dois assessores foram para Las Vegas, dias 18 a 25 de janeiro, para a Feira de Armas, Shot Show, Shot Show, Feira de Armas, com diária,

U\$\$ 350,00 para cada um, seis diárias e meia para cada um, dando um total de U\$\$ 2.275,00 e os três juntos quase 7 mil dólares, mais as passagens, 14 mil dólares, deu um total em reais de cem a cento e dez mil...

Ele é secretário de segurança por acaso? Ele foi fazer turismo, uma vergonha isso, o que vem para o Rio Grande do Sul com essa viagem, senhor governador Eduardo Leite?" (Brasil, 2021, pg. 2 - 3)

A partir dos dados coletados, podemos concluir que houve uma grande frequência de casos envolvendo discursos acusatórios. Com isso percebe-se que existe uma espécie de "cultura" parlamentar direcionada ao constante estado de vigia e acusação de seus antagonistas políticos. Até certo ponto tal conduta é aceita, pois representa um dos aspectos relacionados à separação de poderes e checks and balances, ilustrando determinada interação entre os três poderes. Como bem ilustra este caso mencionado, no qual temos um deputado federal, representando o poder legislativo, criticando a atuação de um dos secretários do Rio Grande do Sul, representando o poder executivo e gerando uma relação de disputa e controle entre os poderes.

Voltando para os números obtidos, dos 14 discursos analisados, 8 foram classificados como discurso ofensivo, com destaque para o fato de que a maioria dos discursos caracterizados como ofensivos foram combinados com outras classificações. Tal classificação se comportou como uma espécie de coringa, tendo como principal característica palavras com teor ofensivo como xingamentos e palavras agressivas, o que fez com que praticamente todos os discursos analisados fossem passíveis de obter esta classificação. Isso reflete o nível dos discursos, que trazem palavras não consideradas adequadas para o vocabulário de uma pessoa detentora de o mínimo de respeito e educação, quem dirá adequadas para um parlamentar que tem a exímia função de representar seu eleitorado no parlamento. Para exemplificar, temos a Pet 8630, com o discurso ofensivo do Deputado Federal Alexandre Frota contra alguns empresários e influenciadores autodeclarados apoiadores de Jair Messias Bolsonaro:

"Esperando Douglas Garcia, Edson Salomão, Paula Marisa, Camila Abdo, Catel, Gil Diniz, Bia Kicis, Carol di Toni, Allan dos Santos, Kuster, Ruschell, Paulo Enéas, Fakoury e esse bando de merda dessa direita radical suja OLAVIANA defender o Embaixador. Cambada. @BolsonaroSP" (BRASIL, 2020, pg. 4)

Como vemos neste caso, trata-se apenas de um discurso ofensivo, não se caracterizando como acusatório nem nas demais classificações. Tal caso nos faz refletir sobre até que ponto a expressão de determinado ponto de vista do parlamentar está dentro da imunidade material, além de destacar a importância do judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, para estabelecer um limite a imunidade material, de modo que tal prerrogativa, extremamente importante e inquestionável para o funcionamento do Estado Democrático de Direito, não se torne um meio dos parlamentares cometerem abusos e proferirem discursos meramente ofensivos e conseqüentemente utilizando a prerrogativa de maneira equivocada.

Também foi identificado 1 discurso preconceituoso (que consiste no discurso voltado ao ataque as minorias, ataques relacionados a etnia, religião, opção sexual, condição socioeconômica, entre outras.) presente no Inquérito 4694, no qual na época o Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro, em palestra fora do congresso proferiu palavras preconceituosas contra os quilombolas:

"Aqui apenas são as reservas indígenas no Brasil. Onde tem uma reserva indígena, tem uma riqueza embaixo dela. Temos que mudar isso daí. Mas nós não temos, hoje em dia, mais autonomia para mudar isso daí. Entregou-se tanto a nossa nação que chegamos a esse ponto, mas dá pra mudar nosso país. Isso aqui é só reserva indígena, tá faltando quilombolas, que é outra brincadeira. Eu fui em um quilombola em El Dourado Paulista.

Olha, o afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada! Eu acho que nem para procriador eles servem mais. Mais de um bilhão de reais por ano gastado com eles.” (BRASIL, 2018, pg. 9)

Este foi um caso isolado dentre todos os demais, porém apenas ressalta a ideia apresentada anteriormente sobre a importância do poder judiciário de estabelecer um limite a isso e o alto grau de periculosidade de entender que não existem limites para a imunidade material prevista na carta constitucional.

Ainda temos os discursos classificados como fraudulentos/fake News, no qual de fato é criado conteúdo fraudulento de maneira intencional, para disseminar desinformação em benefício próprio e atacar adversários políticos. É possível fazer um paralelo entre o discurso acusatório e discurso fraudulento, no sentido de que o discurso acusatório pode se tornar discurso fraudulento a partir do momento que houver a comprovação, através de perícia, de que tal acusação é falsa e foi disseminada de maneira intencional. De todos os 14 discursos analisados, apenas 1 obteve essa classificação, que foi a AP1021 (BRASIL, 2020) onde o Deputado Federal Eder Mauro editou um vídeo (edição comprovada por perícia) de um discurso do então deputado federal Jean Wyllys sobre o racismo estrutural no Brasil, o corte foi feito de modo a subverter o sentido do discurso de Jean Wyllys, fazendo com que este perdesse inúmeros seguidores nas redes sociais.

Por fim temos a classificação de discursos com teor de ameaça, que ocorre quando o parlamentar profere palavras para intimidar e ameaçar a parte contrária, até mesmo incitando a pressão de seus eleitores contra seus opositores. Como foi o caso da Pet 9156 que temos o Deputado Federal Eder Mauro Cardoso Barra proferindo discurso com teor de ameaça em sua rede social contra o delegado geral de polícia do Pará, o contexto era de uma investigação da polícia do Pará contra o Deputado e seu filho:

‘Vou dar um recado pra ti Alberto Teixeira. Delegado-Geral de Polícia Civil. que está nesse cargo por causa da tua mulher. que tu diz sim senhora. sim senhora o tempo todo.

senão tu sais do cargo. Vou te dizer uma coisa. meu amigo. Quando você for dá entrevista ou falar em blog. nunca mais menciona na tua vida. que tu vai prender a mim ou ao meu filho. porque se tu achas que tu tens e pode fazer isso vem você mermo. se tu tens a coragem e acha que é macho pra fazer isso. vem tu mermo me prender. porque usar a polícia que ficou na rua trinta anos comigo defendendo cidadão de bem e família. não vai ficar bom para os policiais. porque eles vão ter que cumprir uma ordem absurda. Tão. faça você mermo. Tu não és o escrotão. que faz cara feia pros policiais. de maio tempo todo? Vem tu mesmo me prender. Eu quero que tu venha me prender. Se tu não tiver coragem de vir na rua. esperar uma próxima manifestação. porque eu vou defender o presidente Bolsonaro sempre. Infelizmente eu não pude tá nessa. Mas se tu não tiver coragem de esperar. se tu quiseres. vou ai contigo. pra ti me prender aí na tua sala. Agora não fica ameaçando por blog. porque eu não tenho medo. amigo. não tenho medo mermo. E eu fui polícia meus trinta anos. Não sou você que goza com a dos outros...” (BRASIL, 2021, pg. 11)

Como vimos a partir da análise dos discursos, percebe-se que é possível encontrar desde discursos preconceituosos que atacam as minorias, até discursos extremamente ofensivos com acusações graves alegando envolvimento com crime organizado e discursos com teor de ameaças. Claramente tais discursos possuem consequências pelo fato de que (i) os discursos parlamentares possuem proporções maiores de divulgação, sendo transmitidos em rádios, programas televisivos e até mesmo em redes sociais, alcançando muito mais público. Além do fato de que (ii) os parlamentares representam seus eleitores e, muitas das vezes, suas palavras influenciam boa parte dos seguidores, de modo que cada eleitor compartilha cada vez mais tais discursos. Esses elementos ressaltam a relevância e o alto poder que a fala dos parlamentares possui. percebemos isso com o caso emblemático do Tweet de Donald Trump, chefe do executivo nos Estados Unidos, que fez com que centenas de apoiadores invadissem a casa branca ocasionando conflitos, civis feridos e até mesmo a morte de uma cidadã. É



possível refletir também sobre as consequências de um discurso discriminatório proferida por um parlamentar, atacando determinada minoria da sociedade, incitando violência de seus apoiadores.

Tudo isso apenas ressalta a ideia de que talvez a prerrogativa da imunidade material prevista no artigo 53 da Constituição Federal esteja sendo utilizada de outra maneira distinta da função exímia de representar o eleitorado. Contrariamente a isso, percebe-se discursos voltados ao ódio, detentores de agressividade e palavras ofensivas e ataques a determinados grupos.

Em decorrência desse contexto, evidencia-se a importância do Supremo Tribunal Federal em estabelecer os limites necessários para evitar o mau uso da imunidade material. Contribuindo para um ambiente de melhor qualidade no parlamento, sem acabar com os valores democráticos de pluralismo de ideias e, ao mesmo tempo, cortando a propagação de discursos com alto teor ofensivo à sociedade.

## **6. O x da questão: Elementos que pressupõem conexão da fala com o exercício**

Em todos os casos analisados, as duas grandes questões que influenciaram na absolvição ou não do parlamentar foram (i) se o discurso proferido possui alguma conexão com a função, de modo que uma vez identificada tal conexão, a incidência da imunidade material é identificada, resultando na absolvição do parlamentar e (ii) se o discurso foi proferido enquanto o parlamentar estiver cumprindo seu mandato. Deste modo, estes aspectos foram a grande questão a ser trabalhada nos votos dos ministros, sendo fator determinante para a decisão do processo.

Neste contexto, foram extraídas dos votos dos ministros algumas classificações que, segundo eles, pressupõem a conexão do discurso com a função de parlamentar. Tais classificações, diferentemente das mencionadas

no capítulo 2, dizem respeito ao elemento que representa a conexão do discurso com a função de parlamentar segundo os julgadores. Dessa forma, enquanto na classificação anterior o objeto de observação era o discurso do parlamentar, nesta, o objeto de observação é a argumentação dos ministros, levando em consideração os elementos que cada ministro utilizou para determinar se há ou não a conexão *propter officium*.

Antes de dar continuidade, vale ressaltar que embora ambas as classificações sejam distintas, elas conversam entre si. De modo que podem aparecer juntas no mesmo caso, sendo uma classificando o teor do discurso proferido pelo parlamentar enquanto a outra classifica o elemento trazido pelo ministro que pressupõe a conexão do discurso com a função parlamentar.

Assim como um discurso parlamentar pode ser classificado com mais de um teor (discurso acusatório e ofensivo), pode surgir também mais de um elemento apresentado pelo ministro que pressupõe a conexão (conexão estabelecida pelo antagonismo político e pela crítica ideológica).

### **6.1 Antagonismo político**

A corte entende que a relação de antagonismo político entre as partes pressupõe a conexão do discurso com a função de parlamentar, considerando que a relação de constante conflito entre dois parlamentares ou até mesmo parlamentares de partidos antagonistas reflete um dos valores democráticos que é justamente o conflito de ideias e ideologias distintas. Para ilustrar temos a Pet7308 na qual o jornalista Fernando Araújo Filho dedica uma matéria falando sobre o escândalo de corrupção na qual o então Deputado Federal José Cícero Soares de Almeida (PRTB) estava sendo julgado pelo STF. Em decorrência disso, o parlamentar concedeu entrevista em uma rádio atacando o jornalista e o acusando de praticar o crime de extorsão, além de atacá-lo diversas vezes com palavras ofensivas. Em decorrência disso, o jornalista entra com queixa crime contra o Deputado, alegando calúnia e difamação. Neste contexto o Ministro Relator Gilmar Mendes indeferiu o pedido e dentre as argumentações destaca-se:

Vale citar que ofensas entre parlamentares em posição de antagonismo ideológico também são tidas por alcançadas pela imunidade, presumindo-se o nexó entre o conflito e o debate político, conforme decidido no Inq 3.677, Red. para acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 27.3.2014.

Naquele caso, o querelado, parlamentar federal, publicou declarações ligando um parlamentar estadual ao tráfico de drogas. O voto vencedor, da lavra do Min. Teori Zavascki, pontuou que ambos os envolvidos seriam "protagonistas políticos do mesmo meio, o Rio de Janeiro, onde são adversários notórios". Essa circunstância serviria como relevante indicativo de que ofensas entre eles, mesmo que eventualmente censuráveis do ponto de vista moral, seriam ligadas ao exercício das "atividades políticas" de seu prolator, que as desempenha "vestido de seu mandato parlamentar; logo, sob o manto da imunidade constitucional". Nesses casos, "o afastamento da imunidade material" só seria "cabível quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida". (BRASIL, 2019, pg. 10 - 11)

Percebe-se que o critério "antagonismo político" foi relevante para determinar a conexão com exercício (*propter officium*) resultando na absolvição do parlamentar. Vale salientar que tal critério, embora relevante, não é absoluto, ou seja, o simples fato de identificar antagonismo político entre as partes não resulta automaticamente na absolvição do parlamentar, de modo que outros elementos e especificidades do caso concreto também possuem relevância para a decisão.

## **6.2 Função atípica de fiscalização**

Como foi observado no capítulo 2, houve uma quantidade significativa de discursos com teor acusatório, marcados por acusações de má utilização

do dinheiro público, acusações de desvios de dinheiro e até mesmo envolvimento com o crime organizado. Dentro deste contexto, com a análise dos casos, foi possível identificar um padrão nos julgamentos. Uma interpretação que defende a ideia de que esse tipo de discurso com teor acusatório possui conexão com o exercício, tratando-se de uma função atípica dos parlamentares de fiscalizar os membros dos 3 poderes, caracterizando, portanto, um ato legítimo que condiz com os valores republicanos relacionados à ideia de *checks and balances*. Neste sentido temos a Pet 8318 (2020) na qual o deputado federal Vicente Alves de Oliveira Junior (PL-TO), utiliza sua conta no *instagram* para gravar e postar um vídeo criticando e acusando o Governador do Tocantins, Mauro Carlesse (PSL-TO) por possíveis perseguições do governador contra operações policiais que investigam casos de corrupção no estado. Após tais palavras, o querelante entra com queixa crime contra o deputado federal, alegando calúnia e difamação. A queixa crime foi indeferida por decisão monocrática. O querelante interpôs agravo regimental, alegando que o deputado ultrapassou os limites da imunidade material. Neste contexto a ministra relatora Rosa Weber argumentou que:

Superada a questão de ordem processual, reafirmo minha compreensão de que a imunidade parlamentar “pode ser invocada, por mais graves que sejam as palavras proferidas, quando a opinião guardar conexão com a atividade política e não possam, os dizeres, ser dissociados do mandato”. O entendimento, que ancorou a decisão impugnada, alinha-se com sólidos precedentes desta Suprema Corte quanto à atipicidade da conduta em hipóteses semelhantes, nas quais presente o nexo de pertinência entre as manifestações e o exercício da função parlamentar. Por todos, cito: Inq 2874 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe 01.2.2013; Pet 6156, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 28.9.2016 e Inq 3814, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 20.10.2014.

Apesar da interpretação restritiva a respeito do papel fiscalizatório dos parlamentares federais, veiculada nas razões do agravo, é forçoso observar que diversas matérias afeitas

ao tema da segurança pública demandam regulação legislativa em âmbito nacional, estando no plexo de atribuições de tais agentes políticos, inclusive aquelas que tocam o exercício da atividade de polícia judiciária em âmbito estadual.

Além disso, como bem ressaltado no parecer ministerial, “na Câmara dos Deputados, o agravado possui atuação em Comissões Permanentes voltadas a temas como o da segurança pública, como, por exemplo, a Comissão de Segurança Pública e o Combate ao Crime Organizado (27/10/2015 – 21/10/2015), da Unificação das polícias civil e militar (15/10/2015 – 21/10/2015) e da Lei Orgânica de Segurança Pública (24/03/2015 – 31/05/2016)”, o que reforça, no caso concreto, a atuação parlamentar fiscalizatória. (BRASIL, 2020, pg. 13-14)

Entende-se que tal critério seja determinante para a caracterização da conexão do discurso com o exercício e conseqüentemente a incidência da imunidade material.

Com exceção do caso Daniel Silveira, que envolve acusações e outras especificidades que serão melhor trabalhadas posteriormente, todos os demais casos envolvendo discursos acusatórios resultaram na absolvição do parlamentar. Em todos houve a incidência da imunidade material através deste argumento de função fiscalizadora dos parlamentares, tal fato deixa a entender que, aparentemente, não há limite quanto ao discurso acusatório. Isso porque mesmo discursos com acusações graves, como este da Pet 8318, mencionando roubo, desvio de dinheiro público e até mesmo criação de organização criminosa, foram acobertados pela imunidade parlamentar.

Neste caso também é possível perceber a conversa entre ambas as classificações, como foi dito no início do capítulo. Temos o teor do discurso proferido pelo parlamentar (teor acusatório) e o elemento utilizado na argumentação do ministro que pressupõe a conexão do discurso com a função parlamentar (função atípica de fiscalização).

Certamente não podemos afirmar que tal entendimento seja consolidado no Tribunal, uma vez que o recorte na análise dos casos se deu a partir da AP 937 (final de 2018) até meados de 2021. Entretanto, podemos dizer que, de acordo com a análise deste lapso temporal, o Supremo Tribunal Federal entende que os discursos acusatórios, independentemente do teor das acusações, consistem em função atípica de fiscalização, sendo identificada a conexão com o exercício e conseqüentemente a incidência da imunidade material para absolver o parlamentar civil e/ou penalmente. Essa função atípica de fiscalização pode ser entendida como uma espécie de função secundária dos parlamentares de identificar e denunciar possíveis atos que ferem os princípios da administração pública.

### **6.3 Crítica Política/ideológica**

Este critério está relacionado ao discurso pautado a uma crítica contra determinada ideologia da parte contrária ou ainda uma crítica a determinada tomada de decisão. Aparentemente tal critério é mais fácil de ser utilizado pelos ministros pois é um termo amplo, possibilitando mais facilmente a classificação da crítica Política/ideológica como elemento que pressupõe conexão *propter officium*. Ele serve como uma espécie de classificação coringa para decidir pela incidência da imunidade material.

É possível estabelecer conexão entre este critério e “o notório antagonismo político entre as partes”, uma vez que ambos estão atrelados a uma relação antagônica entre as partes, como por exemplo o Deputado Federal X fazendo oposição ao criticar atuações de determinado Governador Y.

Tal aspecto é ilustrado no já mencionado inquérito 4694 na qual, em palestra, o então Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro proferiu palavras racistas e preconceituosas contra os quilombolas e indígenas. Em seu discurso contrário à demarcação de terras indígenas, afirmou que estes são inúteis e caso fosse eleito, não demarcava um centímetro para terras indígenas. Dentre outras críticas, adotou palavras ofensivas e extremamente preconceituosas. Em razão disso, a Procuradoria Geral da República ajuíza

ação para penalizar o Deputado por proferir discurso de ódio e fomentar a violência e preconceito contra afrodescendentes e indígenas. O ministro relator do caso, Marco Aurélio, indeferiu o pedido do Ministério Público ao entender que embora tais palavras sejam passíveis de repúdio, o parlamentar não pode ser penalizado pois apresentou uma crítica ideológica sobre a demarcação de terras aos povos indígenas e quilombolas:

As afirmações lançadas pelo denunciado situam-se no âmbito da crítica à política de imigração adotada pelo Governo, não configurando conteúdo discriminatório ou passível de incitar pensamentos e condutas xenofóbicas pelo público ouvinte. O próprio acusado, na fala no minuto 56:44 da palestra, diz não fazer distinção quanto à origem estrangeira do imigrante. A crítica também se revela inserida na liberdade de manifestação de pensamento, insuscetível de configurar crime. (BRASIL, 2018, pg. 14)

Aqui podemos identificar um diálogo entre a classificação sobre o teor do discurso e a classificação sobre o elemento que pressupõe a conexão *propter officium*. Temos o discurso podendo ser classificado com teor discriminatório por possuir palavras preconceituosas contra os quilombolas, mas ao mesmo tempo ser classificado, pelo ministro, a crítica política/ideológica como elemento que pressupõe a conexão do discurso com a função de parlamentar.

Como vemos, esta classificação é fator que consolida a conexão do discurso com a função de parlamentar, aparentemente, pelo menos com a análise deste caso, embora o discurso possua teor preconceituoso e ataque a minorias, não houve a penalização do então Deputado.

"Aqui apenas são as reservas indígenas no Brasil. Onde tem uma reserva indígena, tem uma riqueza embaixo dela. Temos que mudar isso daí. Mas nós não temos, hoje em dia, mais autonomia para mudar isso daí. Entregou-se tanto a nossa nação que chegamos a esse ponto, mas dá pra mudar

nosso país. Isso aqui é só reserva indígena, tá faltando quilombolas, que é outra brincadeira. Eu fui em um quilombola em El Dourado Paulista. Olha, o afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada! Eu acho que nem para procriador eles servem mais. Mais de um bilhão de reais por ano gastado com eles..." (BRASIL, 2018, pg. 9)

Ao menos neste caso concreto, o único envolvendo discurso discriminatório, o STF decidiu pela absolvição do parlamentar mesmo com esse tipo de discurso extremamente ofensivo e de ataque contra minorias, podendo até incitar o ódio. Vale dizer que neste caso específico houve divergência, com o Ministro Barroso e a ministra Rosa Weber pontuando os perigos de não condenar esse tipo de discurso. Apesar dos votos contrários, o Tribunal decidiu pela incidência da imunidade parlamentar alegando conexão com o exercício pela crítica a tomada de decisão, consequentemente absolvendo o parlamentar.

#### **6.4 Limites da imunidade material quanto ao local de fala**

Nos casos analisados, foi identificado outro aspecto relevante para tomada de decisão na argumentação dos ministros, que é o local em que o discurso foi proferido. Há uma vertente jurisprudencial no Tribunal de que existe imunidade material absoluta se o discurso for proferido dentro do congresso, ou seja, o discurso será automaticamente protegido pela prerrogativa da imunidade. Vale dizer que, por mais que o parlamentar não sofra responsabilizações penais ou cíveis, o STF entende que este pode ser penalizado de maneira interna, ou seja, pode sofrer penalizações pelo Congresso Nacional, (este tema particularmente não foi objeto de estudo da pesquisa, mas pode ser temática relevante para futuras pesquisas identificarem como o Congresso Nacional penaliza os parlamentares por possíveis excessos em suas falas).

Para ilustrar este entendimento, temos a Pet 7634 (2019) em que, no plenário, o senador Santos Medeiros proferiu palavras acusatórias contra



o presidente do MTST (Guilherme Boulos), acusando o movimento de milícia, além de o acusar de extorsão contra os cidadãos do movimento ao cobrar mensalidades dos indivíduos que moram nos prédios e edifícios abandonados. A ministra relatora Carmem Lucia, ao decidir pela incidência da imunidade material e conseqüentemente pela não responsabilização do Senador, citou em sua argumentação a interpretação da imunidade material absoluta em decorrência do discurso ter sido proferido no Senado:

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que, quando as declarações do parlamentar são proferidas dentro do Congresso Nacional, a imunidade material incide de forma absoluta:

“EMENTA: DIREITO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRECEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a imunidade parlamentar material incide de forma absoluta quanto às declarações proferidas no recinto do Parlamento e os atos praticados em local distinto escapam à proteção absoluta da imunidade somente quando não guardarem pertinência com o desempenho das funções do mandato parlamentar. 2. Esta Corte entende que, 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. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo interno a que se nega provimento.” (RE 443953 ED, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 19.6.2017 – Primeira Turma – grifos nosso).

“Queixa-crime. Ação penal privada. Competência originária. Crimes contra a honra. Calúnia. Injúria. Difamação. 2. Art. 53 da Constituição Federal. Imunidade parlamentar material. A imunidade é absoluta quanto às manifestações proferidas no interior da respectiva casa legislativa. O

parlamentar também é imune em relação a manifestações proferidas fora do recinto parlamentar, desde que ligadas ao exercício do mandato. Precedentes. Possível reinterpretação da imunidade material absoluta, tendo em vista a admissão de acusação contra parlamentar em razão de palavras proferidas no recinto da respectiva casa legislativa, mas supostamente dissociadas da atividade parlamentar – PET 5.243 e INQ 3.932, rel. min. Luiz Fux, julgados em 21.6.2016. Caso concreto em que, por qualquer ângulo que se interprete, as declarações estão abrangidas pela imunidade. Declarações proferidas pelo Deputado Federal querelado no Plenário da Câmara dos Deputados. Palavras proferidas por ocasião da prática de ato tipicamente parlamentar – voto acerca da autorização para processo contra a Presidente da República. Conteúdo ligado à atividade parlamentar. 3. Absolvição por atipicidade da conduta” (Pet 6156, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 28.9.2016 – Segunda Turma – grifos nossos). (BRASIL, 2019, pg. 9-10)

Entretanto existe uma segunda corrente jurisprudencial que defende que o fato de o discurso ter sido proferido dentro do congresso não é garantia absoluta de não responsabilização do parlamentar.

Um caso que ilustra essa segunda corrente jurisprudencial é a Pet 7308 (2019) na qual o jornalista Fernando Araújo Filho que dedica uma matéria falando sobre o escândalo de corrupção na qual o então Deputado Federal José Cícero Soares de Almeida (PRTB-AL) estava sendo julgado pelo STF. Em decorrência disso, o parlamentar concedeu entrevista em uma rádio atacando o jornalista e o acusando de praticar o crime de extorsão, além de atacá-lo diversas vezes. Em decorrência disso, o jornalista entra com queixa crime contra o Deputado, alegando calúnia e difamação. Ao julgar o caso, o ministro relator Gilmar Mendes, argumentou:

A imunidade é absoluta quanto às manifestações proferidas no interior da respectiva casa legislativa. Nesse

sentido: Inq 1.958, redator do acórdão Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 29.10.2003; e RE-AgR 576.074, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 26.4.2011.

Entretanto, da norma não se extrai uma completa irresponsabilidade do parlamentar. O excesso de linguagem pode configurar, em tese, quebra de decoro, a ensejar o controle político, a ser realizado pela própria Casa Legislativa, nos termos do precedente firmado na PET 5.647, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 22.9.2015. Nessa toada, a Primeira Turma acenou para a possibilidade de restringir a interpretação da imunidade material absoluta, ao admitir acusação contra parlamentar em razão de palavras proferidas no recinto da respectiva casa legislativa, mas supostamente dissociadas da atividade parlamentar.

Neste caso julgado pela Primeira Turma, a manifestação teria sido proferida em entrevista concedida dentro da Câmara dos Deputados, mas de conteúdo não ligado ao desempenho do mandato (caso Maria do Rosário versus Jair Bolsonaro, Pet 5.243 e Inq 3.932, Rel. Min. Luiz Fux, julgados em 21.6.2016). Fora do recinto da casa legislativa, como no caso dos presentes autos, a imunidade parlamentar tem alcance limitado pela própria finalidade que a enseja. Cobra-se que o ato, para ser tido como imune à censura penal e cível, tenha sido praticado pelo congressista em conexão com o exercício de seu mandato. (BRASIL, 2019, pg. 7)

Em concordância com isso, temos a contribuição de Barreto (2017, pg. 58-59):

“Ainda com relação ao local do discurso, cabe observar que em três casos ele foi visto como elemento suficiente para a decisão em um sentido, no caso, de acolhimento da imunidade parlamentar. Esses casos foram de acolhimento de imunidade absoluta para discursos dentro do

recinto do parlamento, a despeito de haver divergência em um deles.

Nem todos os casos de discursos dentro do Congresso, no entanto, só levantaram o elemento contextual local para o embasamento da decisão. Dos sete casos levantados, seis decidiram pela incidência da imunidade parlamentar e, desses seis, metade concluiu pela suficiência do elemento local para a adoção de um sentido decisório. Isso revela que, apesar de constantemente afirmada nos processos em nível abstrato, a doutrina da inviolabilidade absoluta não constitui razão abstrata indiscutível para um sentido decisório, considerando que local do discurso não apoia por si só a decisão em metade dos casos em que é enquadrável a doutrina da inviolabilidade absoluta.”

Com a análise do material, é possível identificar que tal premissa trazida acima se manteve nas decisões do Supremo Tribunal Federal. Os casos em que os discursos foram proferidos dentro do Congresso foram mais “tranquilos” para os ministros identificarem conexão com o exercício (*propter officium*) e decidir pela incidência da imunidade parlamentar. Para ilustrar temos a Pet 5626 (2018) na qual o então Deputado Federal Jean Wyllys ajuíza ação de difamação e injúria contra Jair Messias Bolsonaro, pois este, ao votar em projeto de lei na Câmara dos Deputados, provoca o querelante e utiliza palavras ofensivas “idiota” e “imbecil” além de acusar o Partido dos Trabalhadores de assassinar um jornalista. A ação foi indeferida por decisão monocrática. Não contente, o querelante interpõe agravo regimental alegando que as palavras proferidas pelo Deputado não tinham conexão com o cargo. O ministro relator Celso de Mello concluiu que:

Concluindo: a análise dos elementos constantes destes autos permite-me reconhecer que o comportamento do ora agravado – que é Deputado Federal – subsume-se, inteiramente, ao âmbito de proteção constitucional fundada na garantia da imunidade parlamentar material, em ordem a excluir, na espécie, a responsabilidade penal do congressista

em referência, eis que incidente, no caso, a cláusula de inviolabilidade inscrita no art. 53, "caput", da Constituição da República, observado o fato de a manifestação impugnada nesta causa haver sido proferida no âmbito da própria Câmara dos Deputados e no contexto de reunião de sua Comissão de Relações Exteriores, no curso do exame e do debate em torno de determinada proposição legislativa.

Sendo assim, em face das razões expostas, e acolhendo, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, nego provimento ao presente recurso de agravo.

É o meu voto. (BRASIL, 2018, pg. 18)

Vimos que nos casos em que os discursos foram proferidos dentro do congresso, os ministros encontraram mais facilidade para relacioná-los com o exercício de parlamentar e conseqüentemente acionar a imunidade material. De modo que nestes casos, a ênfase na argumentação é voltada pelo fato de o discurso ter sido proferido nas dependências do congresso nacional. Diferenciando-se dos casos em que os discursos foram proferidos fora do ambiente parlamentar (através de uma postagem nas redes sociais, entrevista em rádios e televisões etc.) nos quais os ministros tiveram que argumentar mais e trazer outros elementos para estabelecer a conexão *propter officium* e incidir a imunidade parlamentar. Veremos estes elementos no próximo capítulo.

## **7. Como o Supremo Tribunal Federal aplica e interpreta a imunidade material? Análise da linha interpretativa**

Voltando para a analogia do futebol, agora que analisamos os critérios utilizados pelos juízes, podemos construir a linha interpretativa adotada, desta forma, poderemos avaliar a qualidade dos julgamentos e dizer se as decisões realmente possuem coerência ou se os critérios são aplicados somente contra o time A e não contra o time B.

Vale dizer que a construção da linha interpretativa analisará o lapso temporal da pesquisa, portanto a única afirmação possível é de que o Tribunal adotou linha interpretativa x durante o lapso temporal específico. Devemos tomar este cuidado para não generalizar determinada atuação do STF com base na análise de casos que compõem um lapso temporal específico.

### **7.1 Ponto de Partida: AP937**

A partir desta Ação Penal temos uma mudança interpretativa que influencia diretamente a imunidade material. Antes desta ação, era comum um fenômeno conhecido como “sobe e desce” de competência. Basicamente a ação contra um indivíduo era iniciada no juízo de 1º instância, mas ele assumia algum cargo parlamentar e, conseqüentemente, através do foro privilegiado, a competência para julgar o mesmo caso subia para o STF fazendo com que o processo iniciasse novamente. Neste mesmo exemplo, o indivíduo terminava o mandato, fazendo com que a competência caísse para 1º instância novamente. Tal fenômeno trazia efeitos negativos à justiça, com destaque para a impunidade.

Na AP 937, que temos um caso concreto semelhante com o exemplo hipotético trazido acima, o STF observou a oportunidade de mudar a interpretação com intuito de solucionar esse problema. Por fim passou-se a adotar a ideia de que (i) o Supremo Tribunal Federal apenas julgará os casos cujo ato delituoso tenha ocorrido no período de tempo que corresponde ao mandato do parlamentar e (ii) apenas serão julgados pelo STF os casos cujos atos delituosos tenham conexão com a função de parlamentar (*propter officium*), de modo que não será julgado pelo STF, por exemplo, um caso em que um Deputado Federal atropelou um pedestre ao voltar da festa de aniversário de seu sobrinho, uma vez que tal ação claramente não possui mínima relação com a função de parlamentar. Como ilustra o voto do Ministro Relator do caso, Roberto Barroso:

Por todo o exposto, resolvo a presente questão de ordem com a fixação das seguintes teses: “(i) O foro por

prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo". (BRASIL, 2018, pg. 48)

## **7.2 Há limites para o discurso dos parlamentares?**

A princípio devemos fazer um comparativo entre o teor dos discursos presentes nos casos analisados e a decisão do STF sobre a incidência ou não da imunidade material. Desta forma, observamos quais discursos são mais propícios para condenação do parlamentar e quais são mais propícios a absolvição.

Ao voltarmos com a análise do teor dos discursos, percebemos que de fato os discursos que chegam ao STF são ofensivos. Como vimos, temos discursos preconceituosos e ofensivos contra minorias, discursos acusatórios com alegações graves de desvio de dinheiro público e participações em organizações criminosas, entre outros. Isso nos faz refletir se (i) o STF entende que tais discursos estão cobertos pela imunidade material? Se sim, (ii) proteger tais discursos é razoável?

Dos 14 casos analisados, em 12 o tribunal decidiu pela absolvição dos parlamentares. Mas vale dizer que existem casos em que o STF absolveu o parlamentar por entender que (i) houve a incidência da imunidade material, e houveram casos em que (ii), além da imunidade material, entenderam que tal discurso não configura crime.

Para exemplificar trago novamente a Pet 8.674 (2021) em que o Ministro relator, Roberto Barroso, decidiu pela absolvição por entender que houve a incidência da imunidade parlamentar:

3. Os Deputados Federais e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, nos termos do art. 53, caput, da Constituição Federal de 1988.

4. Já tive oportunidade de afirmar que “as regras que compõem o sistema de imunidades materiais e processuais dos parlamentares são excepcionais e devem ser interpretadas restritivamente, na medida em que excluem um universo delimitado de pessoas do alcance do poder punitivo do Estado ou estabelecem procedimentos diferenciados para o exercício da persecução penal. Por outro lado, a garantia do livre exercício do mandato parlamentar também deve nortear o intérprete” (HC 124.519, sob minha relatoria).

5. Nesse sentido, apenas as opiniões desvinculadas da atividade parlamentar podem, em tese, sujeitar o congressista ao controle penal a que estão submetidos os demais cidadãos.

10. As declarações do congressista estão sob proteção da inviolabilidade parlamentar, prevista no art. 53 da Constituição Federal. Isso porque o Deputado Federal, dirigindo-se ao seu eleitorado, aborda questões relacionadas ao uso de verbas públicas pelo Estado do Rio Grande do Sul, unidade da federação a partir da qual foi eleito ao cargo. (BRASIL, 2021, pg. 5-8)

Neste caso, o parlamentar foi absolvido apenas pela incidência da imunidade material, não havendo outros argumentos voltados à absolvição do parlamentar. Já na Pet 7635, temos o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro que, no Twitter, fez posts criticando movimentos do MTST, além de criticar políticos que apoiam essas causas, chamando-os de hipócritas, além de acusar tais movimentos de organizações criminosas. Em decorrência disso, Guilherme Boulos ajuizou queixa-crime contra Eduardo Bolsonaro alegando calúnia e difamação. O ministro relator Marco Aurélio decidiu pela absolvição do parlamentar ao argumentar:



Quanto à primeira e à terceira manifestação, procede a preliminar, suscitada pela defesa, de ilegitimidade ativa. Nos termos dos artigos 30 e 31 do Código de Processo Penal, somente revestem-se de legitimidade ao oferecimento da queixa-crime o ofendido ou o respectivo representante legal. No caso de morte ou declaração judicial de ausência, o cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

Conforme se depreende das falas, inexistente a falsa atribuição, ao querelante, da prática de invasão a domicílio e incitação ao crime ou de fato desabonador à reputação passíveis de implicar violação à honra, razão pela qual não tem a qualidade de ofendido, inexistindo a legitimidade ativa. O fato de figurar como coordenador do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto não o qualifica como vítima e não lhe confere legitimidade para, em nome próprio, ingressar com a queixa-crime, uma vez não destinatário das manifestações.

Em relação à segunda fala, no que acompanhada de foto com a presença do querelante, não há como concluir pela ilegitimidade ativa.

No tocante à segunda preliminar, de inépcia da queixa, verifica-se a procedência do alegado.

A caracterização típica do crime do artigo 138 do Código Penal pressupõe a atribuição falsa de fato definido como crime. Revela-se indispensável que a narrativa, além de referir-se a pessoas determinadas, veicule imputação de cometimento certo e preciso. Não há descrição de fato previsto como crime e a imputação ao querelante.

Relativamente ao crime de difamação, a configuração exige a atribuição de fato certo e determinado passível de alcançar, de forma negativa, a reputação de outrem. A narração, desacompanhada da indicação de evento individualizado, não se ajusta ao tipo penal do artigo 139 do Código Penal, sendo insuficiente, à admissibilidade da queixa, adjetivações genéricas ou menção a episódios não específicos.

A queixa-crime por meio da qual se deixa de apontar, no conteúdo das manifestações, a imputação de fato determinado delituoso ou lesivo à honra objetiva revela-se inepta, considerada a necessidade de proceder-se à descrição do comportamento criminoso com todas as circunstâncias. Assim decidiu o Pleno no julgamento da questão de ordem no inquérito nº 1.935, relator ministro Sepúlveda Pertence, e no inquérito nº 2.870, relator ministro Joaquim Barbosa.

Ante a ilegitimidade ativa do querelante e a inépcia da peça acusatória, deixo de receber a queixa crime. (BRASIL, 2021, pg. 7-8)

Nesta passagem, o ministro argumenta sobre o discurso não caracterizar os crimes de calúnia e difamação, de modo que, mesmo sem a imunidade material, tal discurso não poderia ser penalizado. Ainda no mesmo caso, o ministro adiciona outro argumento:

A imunidade parlamentar, no que constitui garantia ao exercício do mandato, observada a inviolabilidade dos membros do Poder Legislativo pelas opiniões, palavras e votos, pressupõe nexos de causalidade entre o conteúdo da manifestação e o desempenho das atividades parlamentares. O fato de a declaração ter sido publicada em rede social, fora das dependências do Congresso Nacional, não afasta o artigo 53 da Constituição Federal.

Conforme ressaltou a Procuradoria-Geral da República, a análise indica estarem as referências inseridas em contexto de antagonismo político, encerrando crítica ao movimento social e a posições ideológicas do querelante. Ainda que grosseiras, tem-se o nexo com o exercício do mandato, estando coberta pela imunidade parlamentar. Ante o quadro, deixo de receber a peça acusatória (BRASIL, 2021, pg. 8-9)

Observamos que o ministro também entendeu pela incidência da imunidade material, inclusive citando uma das classificações construídas no capítulo 3, o notório antagonismo político entre as partes e a crítica política.

Independentemente da argumentação utilizada, em todos os casos de absolvição, o STF decidiu pela incidência da imunidade material, mesmo nos casos em que foram adicionados outros argumentos.

Feita essa observação, voltemos aos números, dos 14 casos analisados, 12 o tribunal decidiu pela incidência da imunidade material. Tais números somados à análise do teor dos discursos nos fazem concluir que, ao menos no recorte temporal da pesquisa, o STF vem protegendo discursos com alto teor ofensivo, com inúmeras palavras passíveis de repúdio etc. Talvez esse seja um dos motivos para essa “cultura de guerra” presente no parlamento, com a constante propagação de discursos detentores de ameaças e xingamentos contra membros do congresso, membros do executivo como governadores, e por que não, contra membros do judiciário. Talvez, com essa proteção, podemos dizer que o Supremo Tribunal Federal é conivente com a propagação de tais discursos, uma vez que na grande maioria dos casos decide pela incidência da imunidade material.

Voltando à analogia do futebol. é como se o STF se comportasse como um juiz que permite diversas jogadas violentas como puxões de camisa, pontapés etc. Imagine uma partida de futebol, o defensor do time A puxando a camisa do atacante do time B e o juiz, ao observar tal cena, não intervém no lance e não aplica a falta. Passado um tempo, o defensor do time B empurra com as duas mãos o atacante do time A, o juiz, ao observar o lance, não aplica a falta. Neste momento, os jogadores perceberão que o juiz não estabeleceu um limite nas faltas do jogo, o que fará com que surjam cada vez mais faltas cada vez mais violentas, como pontapés, chutes, “agarrões”, entre outros. Esta analogia ilustra justamente o caso estudado, uma vez que os parlamentares (os jogadores da analogia) perceberam que o STF (o juiz) aparentemente não estabeleceu limites ao discurso, pois sempre decide pela absolvição, fazendo com que os parlamentares propagam cada vez mais discursos cada vez mais ofensivos. Até chegar a um ponto, o caso Daniel Silveira.

### **7.3 Ponto final: Uma análise aos casos em que o STF condenou os parlamentares**

Como foi dito, dos 14 casos, apenas em 2 os parlamentares foram condenados. O primeiro deles é a AP1021 na qual o Deputado Federal Eder Mauro compartilhou um vídeo no Facebook com conteúdo fraudulento, o vídeo fazia um recorte de uma fala do Deputado Federal Jean Wyllys na qual comentava sobre questões raciais e preconceito. Houve uma modificação na fala do querelante, invertendo o sentido da fala original a ponto de produzir conteúdo preconceituoso. O vídeo compartilhado foi impactante e movimentou tanto a rede social do querelante de forma negativa quanto a rede social do querelado de forma positiva. Em decorrência disso, Jean Wyllys ajuizou ação contra Eder Mauro alegando crime de difamação agravada. Neste sentido o Ministro Luiz Fux, relator do caso, condenou o parlamentar por entender que a produção de conteúdo fraudulento para denegrir a imagem de outra pessoa não possui relação com a função de parlamentar:

In casu, foi imputada ao réu a ação de divulgar, em página de rede social, trecho cortado da fala do Querelante, por meio de ardil empregado para o fim de lhe atribuir conotação racista e elitista.

Não assiste aos parlamentares - com esteio na imunidade estabelecida com fins de proteção (republicana) do livre exercício do mandato, mesmo no exercício da crítica -, o direito de empregar fraude, artifício ou ardil voltado a alterar a verdade da informação para desqualificar quem quer que seja.

Consectariamente, cuidando-se de manifestação veiculada em rede social, cujo conteúdo não se relaciona à garantia do exercício da função parlamentar, não incide a imunidade prevista no art. 53 da Constituição Federal. (BRASIL, 2020, pg. 36-37)

Portanto, vemos que um dos limites da imunidade parlamentar estipulados pelo STF é justamente a criação de conteúdo fraudulento, neste sentido, o parlamentar que propagar desinformação nas redes sociais é condenado.

"a veiculação dolosa de vídeo com conteúdo fraudulento, para fins difamatórios, conferindo ampla divulgação (rede social) a conteúdo sabidamente falso, não encontra abrigo na nobre garantia constitucional da imunidade parlamentar, insculpida no artigo 53 da Lei Maior, e que protege a liberdade e independência dos eleitos para defender suas opiniões mediante suas palavras e votos" (AP 1.024/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 21/10/2020) (BRASIL, 2020, pg. 2)

Outro ponto que ilustra um limite a imunidade material, está presente na Pet 9456, o caso Daniel Silveira. No presente caso temos que, em sua rede social, o deputado federal Daniel Silveira proferiu palavras que atacam o STF, criticando atuação de ministros, acusando-os de crimes relacionados à corrupção, além de adotar um discurso com tom de ameaça contra a instituição e contra alguns ministros. Em decorrência disso, o Ministério Público ajuizou queixa crime contra o parlamentar alegando crimes contra o Estado Democrático de Direito, ataque às instituições e ataque aos ministros do STF. Neste sentido, o Ministro Alexandre de Moraes, relator do caso, aceitou a queixa-crime. Dentre os argumentos citados destaca-se a ideia de que a propagação de ideias que visam destruir as instituições que compõem o Estado Democrático de Direito devem ser penalizadas:

A Constituição Federal não permite a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, artigos 5º, XLIV, e 34, III e IV), tampouco a realização de manifestações nas redes sociais visando ao rompimento do Estado de Direito, com a extinção das cláusulas pétreas constitucionais – Separação de Poderes (CF, artigo 60, § 4º), com a consequente instalação do arbítrio.

Diversamente do alegado pela defesa, não será qualquer manifestação crítica que poderá ser tipificada com a presente imputação penal, pois a liberdade de expressão e o pluralismo de ideias são valores estruturantes do sistema democrático. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva. Contudo, tanto são inconstitucionais as condutas e manifestações que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático, quanto aquelas que pretendam destruí-lo, juntamente com suas instituições republicanas, pregando a violência, o arbítrio, o desrespeito à Separação de Poderes e aos direitos fundamentais, em suma, pleiteando a tirania, o arbítrio, a violência e a quebra dos princípios republicanos, como se verifica pelas manifestações criminosas imputadas pela PGR ao denunciado. (BRASIL, 2021, pg. 78)

Outro argumento apresentado pelo relator consiste na ideia de que o parlamentar estaria utilizando do discurso para denegrir a honra do Supremo Tribunal Federal como um mecanismo para pressionar a corte em relação a um processo que ele está sendo julgado. Em outras palavras, estaria utilizando seu discurso para benefício próprio ao pressionar a mesma corte que está julgando um outro caso envolvendo o parlamentar:

“As manifestações do denunciado, por meio das redes sociais, revelam-se gravíssimas, pois não só atingem a honorabilidade e constituem ameaça ilegal à segurança dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, como se revestem de claro intuito visando a impedir o exercício da judicatura, notadamente a independência do Poder Judiciário e a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Os fatos imputados ao denunciado, consistentes em incitar a prática do crime de tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados, ao instigar, entre outras condutas, que "o povo entre dentro do STF, agarre o Alexandre de Moraes pelo colarinho dele e sacuda a cabeça de ovo dele e o jogue dentro de uma lixeira" e que (ao se referir sobre o Min. EDSON FACHIN), "por várias e várias vezes já te imaginei levando uma surra, com quantas vezes eu imaginei você e todos os integrantes dessa corte aí. Quantas vezes eu imaginei você... na rua levando uma surra", revelam, ao menos nesta análise preliminar, corresponder ao preceito primário do art. 23, IV, combinado com o art. 18, ambos da Lei n. 7.170/83, especialmente pelo alcance das suas palavras, que foram disseminadas em ambiente virtual, amplamente divulgado pela mídia e entre os seus seguidores, tudo a potencializar eventuais medidas enérgicas de pessoas em cumprimento à incitação promovida pelo denunciado..."

"Na presente hipótese, a conduta dolosa do denunciado descrita pelo Ministério Público consistiu em sua vontade livre e consciente de exercer violência moral contra os magistrados desta CORTE, com a finalidade de favorecer interesse próprio, uma vez que é investigado em inquérito presidido pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Houve, portanto, a realização de grave violência moral contra autoridades que funcionam no inquérito em curso, tipificando o delito previsto no artigo 344 do Código Penal (NELSON HUNGRIA. Comentários ao Código Penal, Vol. IX, Arts. 250 a 361, Edição Revisa Forense, 1958, p. 489-490; DAMÁSIO E. DE JESUS. Código Penal Anotado, 18 ed., Editora Saraiva, 2007, p. 1.091-1.092; LUIZ REGIS PRADO. Tratado de Direito Penal Brasileiro, Volume 7, Parte Especial, Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 513; CEZAR ROBERTO BITENCOURT. Tratado de Direito Penal, Parte Especial 5, 4ª edição, 2010, p. 350." (BRASIL, 2021, pg. 28, 29 e 31)

Por fim traz a ideia de que tais palavras não possuem conexão alguma com a função de parlamentar, não podendo ser abrangidas pela imunidade material presente no art. 53 da Constituição Federal:

A jurisprudência desta CORTE, portanto, é pacífica no sentido que a garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa ou que sejam proferidas em razão desta, não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, não incidindo, portanto, em relação às condutas típicas imputadas pela PGR ao denunciado DANIEL LÚCIO DA SILVEIRA. (BRASIL, 2021, pg. 113-114)

Além desses argumentos, o ministro relator trouxe a questão sobre o local em que o discurso foi proferido, sendo outro critério relevante para o caso:

A interpretação realizada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao longo desses 32 anos da Constituição de 1988, compatibilizou as duas importantes teorias aplicadas no tema da inviolabilidade parlamentar, em defesa da importante questão da liberdade de expressão qualificada que têm os deputados e os senadores para se expressar em palavras e opiniões dentro ou fora do Congresso Nacional.

Em alguns casos, bastará a presença da "cláusula geográfica"; em outros, exige-se o que esta SUPREMA CORTE denominou de "nexo de implicação recíproca". E, nessa última hipótese, inclui a necessidade não só desse nexo, mas, nos termos expostos pela teoria de STUART MILL, a presença de determinada finalidade das manifestações parlamentares, qual seja, levar ao eleitor sua prestação de contas, suas críticas a políticas governamentais, sua atuação de fiscalização, informações sobre sua atitude perante o Governo.



Na presente hipótese, é fato incontroverso que as palavras, as opiniões, as expressões trazidas na denúncia pela Procuradoria-Geral da República foram proferidas fora do recinto parlamentar e sem a presença dos requisitos imprescindíveis para caracterização da inviolabilidade constitucional: (a) "nexo de implicação recíproca" e (b) "parâmetros ligados à própria finalidade da liberdade de expressão qualificada do parlamentar. (BRASIL, 2021, pg. 112)

As condutas em análise não se enquadram, nem de longe, entre as hipóteses atrativas da incidência da referida imunidade, pois é clarividente não serem manifestações que guardem conexão com o desempenho da função legislativa ou que seja proferida em razão desta.

Efetivamente, nem sequer há "nexo de implicação recíproca", uma vez que as opiniões e as palavras proferidas pelo parlamentar foram externadas em local diverso da sua Casa Legislativa e sem qualquer relação com o exercício do mandato parlamentar"

Ao analisar estes casos, é possível catalogar critérios importantes sobre os limites da imunidade parlamentar prevista no artigo 53 da Constituição Federal, sendo eles (i) a ideia de que a criação e propagação intencional de conteúdo fraudulento não possui conexão com o exercício de parlamentar, portanto tais hipóteses não se encontram protegidas pela imunidade material, (ii) ideias de destruição das instituições que compõem o Estado Democrático de Direito não estão protegidos pela imunidade material. (iii) Discursos que atacam instituições, ou membros que as compõem, com o claro intuito de fazer pressão contrária em benefício do parlamentar não são defendidos pela imunidade material. (iv) Discursos proferidos dentro do Congresso são mais protegidos pela imunidade material.

Uma vez construída a linha interpretativa, bem como seus limites, é possível analisarmos eventuais faltas de critérios nos julgamentos, caracterizando atuações incoerentes do Supremo Tribunal Federal.

#### **7.4 Cadê o critério? Uma análise aos possíveis julgamentos desprovidos de coerência**

Levando em consideração a linha interpretativa criada acima sobre os limites da imunidade material, foi identificado um único caso em que pode ter faltado coerência na argumentação do caso.

Trata-se da Pet 9156, na qual temos Eder Mauro Cardoso Barra (PSD), Deputado Federal, que compartilha um vídeo em sua rede social proferindo palavras ofensivas contra o querelante, Alberto Henrique Teixeira de Barros (Delegado Geral de Polícia do Pará), além de adotar um tom de ameaça ao responder sua possível prisão dizendo constantemente frases no sentido de "vem me prender para você ver" e "venha me prender se tiver coragem", como vemos:

'Vou dar um recado pra ti Alberto Teixeira. Delegado-Geral de Polícia Civil. que está nesse cargo por causa da tua mulher. que tu diz sim senhora. sim senhora o tempo todo. senão tu saís do cargo. Vou te dizer uma coisa. meu amigo. Quando você for dá entrevista ou falar em blog. nunca mais menciona na tua vida. que tu vai prender a mim ou ao meu filho. porque se tu achas que tu tens e pode fazer isso vem você mermo. se tu tens a coragem e acha que é macho pra fazer isso. vem tu mermo me prender. porque usar a polícia que ficou na rua trinta anos comigo defendendo cidadão de bem e família. não vai ficar bom para os policiais. porque eles vão ter que cumprir uma ordem absurda. Tãõ. faça você mermo. Tu não és o escrotão. que faz cara feia pros policiais. de maio tempo todo? Vem tu mesmo me prender. Eu quero que tu venha me prender. (BRASIL, 2021, pg. 11)

Em razão disso, o querelante ajuizou queixa crime alegando abuso de decoro. Neste sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do caso, decidiu pela absolvição do parlamentar por entender que tal discurso, pelo

fato do Deputado e seu filho estarem em contexto de investigação pela polícia do estado do Pará, estava se defendendo de ameaças, portanto tais palavras possuem conexão com o exercício de parlamentar:

Como se nota, malgrado descortinem-se duras as expressões divulgadas, entendo que o parlamentar limitou-se a questionar as decisões da atual administração do governo local. Ademais, foram motivadas por rumores acerca de futura prisão sua e de seu filho, sempre em conexão com sua atividade como congressista. (BRASIL, 2021, pg. 11-12)

A questão controversa no caso é a respeito do terceiro critério da linha interpretativa construída anteriormente “(iii) Discursos que atacam instituições, ou membros que as compõem, com o claro intuito de fazer pressão contrária em benefício do parlamentar não são defendidos pela imunidade material.”. Levando em consideração o fato de que ambos os casos possuem um lapso temporal de apenas 1 mês, surge o questionamento do porquê no caso do Daniel Silveira o fator de contexto investigatório do parlamentar serviu como argumento de não conexão do discurso com a função de parlamentar, ao entender que tal discurso traz uma pressão contra o poder judiciário e beneficia o parlamentar, mas após um lapso temporal de 1 mês, em outro caso, o contexto investigatório do parlamentar e de seu filho foram compreendidos como argumento que estabelece a conexão do discurso com a função de parlamentar. Vale dizer que cada caso possui suas especificidades, entretanto, ambos os discursos possuem o mesmo teor de ameaça, gerando esse questionamento do motivo pelo qual não foi seguido o critério.

Fora este caso, não houve mais incidência de falta de critério e julgamentos sem coerência, contando um ponto positivo ao STF. Entretanto fica a crítica na falta de limite sobre o uso da imunidade material que ainda possui uma grande abrangência a ponto de defender discursos ofensivos, detentores de acusações graves e até mesmo discursos preconceituosos e incitando ódio contra grupos minoritários. O receio é acontecer a analogia do juiz de futebol que permitiu consecutivamente com que os jogadores

praticassem anti-jogo com faltas, fazendo com que eles aumentassem a prática de faltas para benefício próprio, de modo que o juiz perca o controle da partida.

## **8.0 Os limites da imunidade material e a atuação do Supremo Tribunal Federal**

Ao analisar os limites da imunidade material, percebe-se que, ao menos dentro do lapso temporal da pesquisa, o STF vem protegendo diversos tipos de discursos com teor ofensivo, acusatório, teor de ameaça, discriminatório, e na maioria deles, detentores de xingamentos e palavras passíveis de repúdio. Não foi analisado o mérito sobre, se é relevante ou não os parlamentares proferirem esse tipo de discurso, mas o que importa é se a Corte Constitucional brasileira protege esse tipo de discurso através da imunidade material prevista no art. 53 da Constituição Federal. Voltando aos dados da pesquisa, dos 14 casos analisados, desde 2018 até 2021, a imunidade material incidiu em 12 casos, ou seja, cerca de 85,7% dos discursos foram protegidos pela imunidade material.

Além desses dados numéricos, temos o fato de que todos os casos que foram absolvidos são discursos contra parlamentares, membros do executivo como governadores, chefes de polícia e até mesmo particulares como jornalistas. O único discurso que atacou o judiciário foi o caso do Daniel Silveira, que foi condenado. Neste contexto, fica a impressão de que o STF interpreta e aplica a imunidade material quase que de forma absoluta se o discurso for contra membros dos demais poderes, mas aplica critérios mais restritivos quando o discurso ataca a própria instituição. O que nos lembra da típica criança mimada na escola, que ri quando os colegas fazem chacota uns com os outros, mas, quando a chacota é contra ela, não gosta da atitude e a condena. Vale dizer, isso não significa que o parlamentar em questão deveria ser absolvido, não há dúvidas que o discurso do parlamentar excedeu os

limites da imunidade material. Entretanto, isso reflete o fato de o STF absolver parlamentares que proferem discursos detentores de ofensas, ameaças e acusações contra membros dos demais poderes alegando a imunidade material, e condenar o parlamentar que proferiu discursos contra o judiciário. Deste contexto surge a analogia da criança mimada na escola.

Talvez tenha chegado o momento do Supremo Tribunal Federal tomar uma iniciativa no sentido de não absolver discursos com potencial teor ofensivo. Levando em consideração o poder que as palavras de um parlamentar possuem, podendo incitar ódio de seus eleitores contra determinado grupo, em casos mais extremos, chegando a incentivar pessoas a se mobilizarem de forma violenta. Como foi o caso do Tweet de Donald Trump incentivando seus eleitores a invadir a Casa Branca (claro que neste caso trata-se do chefe do executivo).

Talvez o STF precise entender o fracasso da ideia de que a corte representa uma vanguarda iluminista, nas palavras do Ministro Barroso. Essa mentalidade vem trazendo mais problemas do que soluções ao Estado Democrático de Direito, como bem diz (MENDES 2017):

"A autoimagem construída pelo STF foi ainda mais longe. Apresentou-se como a última trincheira dos cidadãos, incumbido da missão de salvar a democracia de si mesma, domesticar maiorias, amparar e incluir minorias.

No ápice da automistificação, o ministro Barroso imaginou a corte como "vanguarda iluminista que empurre a história" na direção do progresso moral e civilizatório (Vinicius Mota descreveu a ideia no dia 14/1).

A crise política e a erosão de direitos dos últimos anos trouxeram ao Supremo a oportunidade (e o ônus) de atender a suas promessas. A resposta, porém, foi um choque de realidade.

O desarranjo procedimental cobrou seu preço. Despreparado para a magnitude do desafio, o tribunal reagiu da forma lotérica e volátil de sempre. A prática do STF

ridiculariza aquele autorretrato heroico, frustra as mais modestas expectativas e corrói sua pretensão de legitimidade.

Por não conseguir encarnar o papel de árbitro, o tribunal tornou-se partícipe da crise. Já não é mais visto como aplicador equidistante do direito, mas como adversário ou parceiro de atores políticos diversos. Desse caminho é difícil voltar.”

Desta forma, é esperado que o Supremo Tribunal Federal atue como corte constitucional e aplique as leis da forma mais neutra possível, seguindo os mesmos critérios independentemente dos agentes envolvidos em cada caso. Ajudando a garantir com que os parlamentares utilizem suas prerrogativas para realmente gozarem de liberdade para expressar opiniões políticas, ideológicas e votos sem que tenham represálias por isso. E, da mesma forma, não utilizem desta prerrogativa tão importante para propagar discursos inflamados e extremamente agressivos e ofensivos que, sem dúvidas, é prejudicial para sociedade.

Em outras palavras, dentro da analogia do futebol, é esperado que o juiz da partida condene os jogadores que tomam atitudes agressivas dentro do jogo. Não há dúvidas que um jogo marcado pelas inúmeras ações faltosas como puxar a camisa, agarrar o adversário, empurrar, fazem com que o jogo perca a qualidade. Um juiz passivo, que absolve tudo isso, faz com que os jogadores esqueçam do mais importante dentro da partida, que é jogar futebol, e não cometer faltas atrás de faltas. O juiz (STF) tem papel fundamental para a partida (jogo democrático), de modo que com sua ausência, não há possibilidade de o jogo continuar, pois é necessário que exista uma pessoa neutra que tenha a habilidade de controlar a partida aplicando as regras, para que os jogadores (parlamentares) percebam que serão punidos se cometerem atos que atrapalhem o bom andamento do jogo. Deste modo temos uma partida limpa, marcada pelo bom futebol, exatamente da forma esperada pela torcida (os eleitores).

## 9. Referências Bibliográficas

AVELAR Lúcia; CINTRA (2004), Antônio Octávio (organizadores). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

BARRETO, Marina Shessarenko Fraife . Liberdade de Expressão Parlamentar: dimensões, elementos e âmbito de proteção da imunidade material. 2017. Disponível em <https://sbdp.org.br/publication/liberdade-de-expressao-parlamentar-dimensoes-elementos-e-ambito-de-protecao-da-imunidade-material/>. Acesso em: 13/05/2021

BISPO, Nikolay Henrique. O STF no Controle dos Atos Parlamentares Interna Corporis. 2012. Acesso em: 23/05/2021. Disponível em <http://sbdp.org.br/publication/o-stf-no-controle-dos-atos-parlamentares-interna-corporis/>.

BOULOS, Uadi Lamêgo. "Da reforma à mutação constitucional". Revista Informação Legislativa. jan-mar, n. 129, ano 33, 1996.

DALLARI (2015), Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. São Paulo: Saraiva, 2015.

DURAN, Camila Villard. Como ler decisões judiciais? Ejur Participativo - Núcleo de Metodologia de Ensino da FGV DIREITO SP, 2015. Disponível em: <https://ejurparticipativo.direitosp.fgv.br/portfolio/como-ler-decisoes-judiciais>. Acesso em: 16/06/2021.

HAMILTON, J.J.A; MADISON, J. O Federalista. Editora Líder. 2004.

Joshi, K.C. "PARLIAMENTARY PRIVILEGES: A SWORD OR A SHIELD." Journal of the Indian Law Institute, vol. 42, no. 2/4, 2000, pp. 422-431. JSTOR, [www.jstor.org/stable/43953821](http://www.jstor.org/stable/43953821). Accessed 26 June 2021.

KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. Processo Decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das onze ilhas. Revista de Estudos Empíricos em Direito: v.1, n.1, pp. 89-104, 2014. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/8>. Acesso em: 20/06/2021.

MENDES, Conrado Hübner. Controle de Constitucionalidade e Democracia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Conrado Hubner. Lendo uma decisão: obiter dictum e ratiodecidenti. Racionalidade e retórica na decisão. Sociedade Brasileira de Direito Público, 2010. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12709082/lendo-uma-decisao-obiter-dictum-e-ratio-decidenti-sbdp>. Acesso em: 22/07/2021.

MENDES, Conrado Hübner. Na prática, ministros do STF agridem a democracia, escreve professor da USP. Folha de S. Paulo, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/01/1953534-em-espiral-de-autodegradacao-stf-virou-poder-tensionador-diz-professor.shtml>. Acesso em: 22/07/2021.

O controle de ato administrativo discricionário pelo STF: nomeações a Alta Administração Federal. . Acesso em: 23/05/2021. Disponível em <http://sbdp.org.br/2021/03/15/o-controle-de-ato-administrativo-discricionario-pelo-stf-nomeacoes-a-alta-administracao-federal/>. Acesso em: 10/07/2021.

RODRIGUES, Lucas de Faria. A Separação dos Poderes na Carta de 1988 sob a Óptica do Supremo Tribunal Federal. 2006. Acesso em: 23/05/2021. Disponível em <http://sbdp.org.br/publication/a-separacao-dos-poderes-na-carta-de-1988-sob-a-optica-do-supremo-tribunal-federal/>. Acesso em: 13/07/2021.

SILVA (1988), José Afonso. "O Estado Democrático de Direito". Em: Revista de Direito Administrativo, jul./set. 173, pp. 15-34, Rio de Janeiro, 1988.



VOJVODIC, Adriana de Moraes. Precedentes e a argumentação no Supremo Tribunal Federal: entre vinculação ao passado e a sinalização para o futuro. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092012-094000/publico/tese\\_Adriana\\_Vojvodic.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092012-094000/publico/tese_Adriana_Vojvodic.pdf). Acesso em: 05/07/2021.

WELFORT (2001), Francisco C. (org). Os clássicos da política 1. 13.a ed. São Paulo: Ática,2001.