

## **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 632.115 CEARÁ**

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

## **V O T O**

### **O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:**

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, assim ementado (Doc. 5, fls. 22-24):

“EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CIVIL. DANO MORAL. AGENTE POLÍTICO ESTATAL. PRONUNCIAMENTO EM TRIBUNA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. ACUSAÇÕES DE PRÁTICA DE CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO QUE SE VOLTA CONTRA O ESTADO DO CEARÁ, A TÍTULO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA. APLICAÇÃO DO ARTIGO 37 E SEU PARÁGRAFO SEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NEXO CAUSAL ENTRE A AÇÃO DO AGENTE PÚBLICO E O DANO À IMAGEM E À HONRA DO OFENDIDO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 159 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916. REPERCUSSÃO EM NÍVEL LOCAL, ESTADUAL, FEDERAL E INTERNACIONAL, ATINGINDO A TRIBUNA DA CASA DO POVO, O SEIO FAMILIAR, SOCIAL E PROFISSIONAL DO MAGISTRADO OFENDIDO.

**RE 632115 / CE**

DISCURSO PROFERIDO NA PRESENÇA DE PARLAMENTARES DE PORTUGAL. PARÂMETROS DA INDENIZAÇÃO. NECESSIDADE DE REVISÃO EM SEDE RECURSAL. NOVO QUANTUM ARBITRADO COM OBSERVÂNCIA AOS CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE, OBJETIVANDO BUSCAR A JUSTA REPARAÇÃO PELO PREJUÍZO MORAL SOFRIDO, SEM, CONTUDO, SERVIR DE CAUSA AO ENRIQUECIMENTO INJUSTIFICADO.

I - O trato prescricional do direito vindicado, que se volta contra a Fazenda Pública, é o quinquenal, nos moldes do Decreto nº 20.970/1932.

II - Carência de ação por ausência de legitimidade passiva ad causam e possibilidade jurídica do pedido. Assenta-se a legitimidade do Estado do Ceará para figurar no polo passivo da lide porquanto a Assembléia Legislativa não possui personalidade jurídica própria, senão para defender prerrogativas próprias e os atos de comando da sua Mesa Diretora. A possibilidade jurídica do pedido de indenização em face da existência de imunidade parlamentar confunde-se com o próprio mérito da demanda.

III - Preliminar de obrigatoriedade da denunciação da lide ao parlamentar autor do discurso supostamente ofensivo rejeitada. Nas lides indenizatórias com fundamento da responsabilidade objetiva do Estado, a denunciação da lide, na forma do art. 70, III, do CPC, não é obrigatória, consoante exemplifica a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, entendimento cristalizado no REsp nº 526.299/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, DJ 17/12/2004 p. 423): "I - Encontra-se pacificado o entendimento desta Corte no sentido de que a denunciação da lide torna-se obrigatória na hipótese de perda do direito de regresso, o que ocorre nos incisos I e II do art. 70 do CPC, sendo desnecessária

## RE 632115 / CE

no caso do inciso III do referido dispositivo legal, podendo o Estado, em ação própria, exercer o seu direito, em face do agente causador do dano. Precedentes: REsp nO 528.551/SP, ReI. Min. CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, DJ de 29/03/2004; EREsp n° 313.886/RN, ReI.a Min.a ELIANA CALMON, DJ de 22/03/2004; REsp n° 150.310/SP, ReI. Min. CASTRO FILHO, DJ de 25/11/2002".

IV - A responsabilidade objetiva do Estado pela prática de pronunciamentos ofensivos à honra e à imagem de terceiros é objetiva, não se confundindo com a inviolabilidade, civil e penal, dos parlamentares pelos votos, opiniões e palavras.

V - Provado nos autos o nexo de causalidade entre a ação dolosa do parlamentar, na qualidade de agente político do Estado, e a ofensa à honra e à imagem do autor em discurso proferido no púlpito da Casa do Povo, atribuindo ao magistrado promovente a prática de ações e omissões que configuram crimes contra a Administração Pública, no exercício da judicatura, restando notórias, ainda, a calúnia, a injúria e a difamação.

VI - Repercussão do dano moral que se propagou no seio familiar, social e profissional do ofendido, irradiando-se nos meios de comunicação estaduais e perante parlamentares de Portugal que estavam em visita ao Plenário da Assembléia Legislativa, sendo nominalmente saudados pelo autor do fato quando do pronunciamento, com a finalidade de exemplificar, no entender do discursante, práticas judiciais defesas pela legislação praticadas pelo ofendido.

VII - Prova nos autos da existência de anterior voto de congratulações proposto pelo parlamentar ao ofendido, elogiando-o pelo julgamento favorável aos servidores públicos do Município de Canindé de uma ação civil pública, enquanto que o discurso maculador da honra e da imagem do autor, feito um ano após, afirma que o magistrado não julgara a lide em

## RE 632115 / CE

comento porquanto possuía interesse pessoal no processo em conluio com o Prefeito.

VII - Reparação necessária para minorar os efeitos e a repercussão do dano à honra e à imagem, nos termos do artigo 5º, X, da CF/1988 e do artigo 159 do Código Beviláqua, norma vigente à época do dano.

VIII - A fixação do quantum debeatur na condenação por danos morais deve respeitar o princípio da razoabilidade, devendo servir tanto para reparar a dor moral sofrida pela vítima, como para exercer natureza preventiva e pedagógica. Mostrando-se excessivo o arbitramento do dano moral cabe ao Tribunal ad quem minorar a quantificação realizada pelo magistrado a quo.

IX - Juros moratórios a partir do evento danoso (Súmula nº 54 do STJ) e correção monetária a partir da quantificação do dano moral pelo Juízo a quo (Súmula nº 362 do STJ). Inaplicabilidade do artigo 1º-F da Lei nº 9.494/1997 por se tratar de responsabilidade civil extracontratual do Estado e não de pagamento de vencimentos a servidor público.

X - Honorários advocatícios sucumbenciais mantidos em dez por cento sobre o valor da condenação, nos moldes do art. 20, §3º, da Lei Adjetiva Civil, não se mostrando excessivos especialmente em face da substancial redução da indenização. Recursos conhecidos e providos parcialmente para minorar o quantum arbitrado a título de danos morais, assim como para especificar o dies a quo da fluência dos juros e da correção monetária.”

No Recurso Extraordinário (Doc. 5, fls. 75-85), interposto com amparo no art. 102, III, ‘a’, da CF/88, o ESTADO DO CEARÁ aponta violação ao art. 53, da Constituição Federal.

Alega, em suma, que o discurso que ensejou a presente demanda foi

## RE 632115 / CE

proferido por deputado estadual durante sessão ordinária da cara legislativa Cearense, realizada em 28/11/2000, de modo que a imunidade parlamentar material impede a responsabilização do deputado pelas palavras proferidas no exercício da atividade política.

Desse modo, argumenta que a pretensão reparatória vai de encontro à prerrogativa constitucional garantida aos parlamentares, ao requerer indenização por danos morais em virtude de palavras proferidas por deputado estadual na Tribuna da Assembleia Legislativa.

Sustenta que essa inviolabilidade impede também a responsabilização objetiva do ente público pela atuação do agente político, eis que “se assim não o fosse, tal instituto perderia sua própria razão de ser, o que resultaria em grande impeditivo da atuação parlamentar, em virtude da possível punição do ente estatal ao qual está ligado o representante da sociedade” (Doc. 5, fl. 83). Por essas razões, afirma a impossibilidade jurídica do pedido indenizatório.

Na Sessão de 22/6/2017, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, nos seguintes termos (Doc. 8):

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO . RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS PROTEGIDOS POR IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL .

1. A decisão recorrida reconheceu a responsabilidade civil objetiva do Estado e condenou o ente público ao pagamento de indenização por danos morais decorrentes de atos protegidos por imunidade parlamentar.

2. Constitui questão constitucional relevante definir se a inviolabilidade civil e penal assegurada aos parlamentares, por suas opiniões, palavras e votos, afasta a responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição.

3. Repercussão Geral reconhecida.”

**RE 632115 / CE**

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pelo desprovimento do apelo extremo, com a seguinte ementa (Doc. 16):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PARLAMENTAR. OFENSA. TERCEIRO OFENDIDO. INVIOLABILIDADE MATERIAL. ART. 53 DA CONSTITUIÇÃO. INCIDÊNCIA. DIREITO DE REGRESSO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Deve prevalecer a responsabilidade civil do Estado na controvérsia envolvendo terceiro ofendido por parlamentar, no exercício do cargo, uma vez incidente a inviolabilidade material do mandatário, excluído o direito de regresso.

2. Proposta de tese de repercussão geral: *Nas lides que envolvem a responsabilidade civil da pessoa jurídica de direito público em razão de ofensas cometidas a terceiro por parlamentar, no exercício de seu mandato, deverá incidir a respectiva cláusula constitucional de inviolabilidade material (art. 53 da Constituição), restando à entidade pública suportar integralmente o dano, consoante a teoria do risco administrativo, excluído o direito de regresso contra o parlamentar ofensor.*

- Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.”

A UNIÃO (Doc. 15) e a MESA DO SENADO FEDERAL (Doc. 17) pediram a habilitação nos autos como *amici curiae*, sendo deferido o ingresso (Doc. 20).

O Ilustre Relator Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, em seu voto, consigna que a garantia da imunidade material não é absoluta, não alcançando discursos totalmente desconectados da função legislativa, hipótese em que o ilícito está desvinculado do mandato ou há uso abusivo ou fraudulento da prerrogativa para realização de objetiva contrário à sua teleologia constitucional, razão pela qual a

## RE 632115 / CE

responsabilidade recai de forma pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio parlamentar, sob regime de responsabilidade civil subjetiva, afastando-se a responsabilidade civil objetiva do Estado.

No caso concreto, o Ilustre Relator considerou que a imunidade parlamentar afasta a responsabilidade objetiva do Estado, pois as ofensas foram proferidas na Assembleia Legislativa por deputado estadual, sem extrapolação dos limites da garantia institucional.

É o relatório.

Adianto que vou acompanhar o Eminentíssimo Relator, pelas razões que passo a expor.

Na independência harmoniosa que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são institutos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas nobres funções, contra os abusos e as pressões dos demais poderes; constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra afastamentos ou prisões arbitrárias e processos temerários. Essas imunidades, como destacado por PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, não dizem respeito à figura do parlamentar, mas à função por ele exercida, no intuito de resguardá-la da atuação do Executivo ou do Judiciário, consagrando-se como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais (Introduzione al diritto costituzionale comparato. 2. ed. Milão: Giuffrè, 1970, pp. 303-305).

Nessa linha, já lecionava RUY BARBOSA, nos idos de 1898:

O privilégio de que se trata é, portanto, um privilégio a favor do povo, um privilégio a favor da lei, um privilégio a favor da Constituição. Sempre se entendeu assim desde BLACKSTONE até BRUNIALTI, o mais

## RE 632115 / CE

recente dos tractadistas, que o qualifica de tão necessário quanto, nas Monarchias, a inviolabilidade do Monarcha... (...) longe de polos em situação privilegiada, a prerrogativa parlamentar, de facto, não fez mais que nivelar a deles à dos outros cidadãos (...) Assim se tem pronunciado, em toda a parte, na Inglaterra, na França, na Itália, nos Estados Unidos, em resoluções e sentenças que poderíamos citar, a jurisprudência dos parlamentares e Tribunaes, desde THOMAZ JEFFERSON, que disse: O privilégio não pertence aos membros da Camara, mas à Assembléa ( Commentários à constituição federal brasileira . Vol. II. Saraiva: 1933, p. 41/42).

A criação das imunidades parlamentares como corolário da defesa da livre existência e independência do Parlamento remonta ao século XVII e tem no sistema constitucional inglês sua origem, por meio da proclamação do duplo princípio da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária), no *Bill of Rights* de 1689. Ressalte-se, porém, que a declaração inglesa de direitos de 1688, Estatuto I, de Guilherme III e Maria II, no ato declaratório dos direitos e liberdades do súdito, já previa a autonomia dos membros do Parlamento, ao afirmar que as eleições deveriam ser livres e a liberdade de expressão, os debates e procedimentos no Parlamento não poderiam ser impedidos ou contestados em qualquer tribunal ou em qualquer lugar fora do Parlamento.

Posteriormente, tal previsão foi acolhida pela Constituição norte-americana em 1787, que previu que os parlamentares não poderão ser incomodados ou interrogados, em qualquer outro lugar, por discursos ou opiniões emitidos em uma ou outra Câmara (art. 1º, seção 6).

Entre nós, desde a primeira Constituição brasileira de 1891 foi prevista essa garantia de proteção ao exercício do mandato popular, consubstanciada na liberdade de palavra. Desde 1891, há duas únicas

## RE 632115 / CE

exceções: as Cartas de 1937 e 1969 (EC nº1), nas quais, embora a imunidade material tenha sido expressamente declarada, admitia-se a sua relativização em determinadas hipóteses normativas, prenhes de conceitos abertos a exemplo de ultraje à moral pública, na CF/1937 (art. 43), e crime contra a segurança nacional, na EC1 de 1969 (art. 32) - e, *ipso facto*, manejáveis ao paladar do intérprete. Essa perspectiva histórica já demonstra que o amesquinhamento das garantias congressionais apenas se opera em momentos de exceção, com a sucumbência da própria democracia.

Esta SUPREMA CORTE, da mesma forma, de longa data tem se defrontado com a apreciação de embates jurídicos em torno da aplicação do instituto sob análise. Nesse sentido, em julgamento histórico, no ano de 1914, em habeas corpus impetrado por RUY BARBOSA, em causa própria e em defesa da imunidade material dos parlamentares, mesmo no Estado de Sítio, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reafirmou a importância da referida prerrogativa, então sob ataque do Poder Executivo, e a necessidade de sua manutenção para o equilíbrio do regimen político da federação brasileira (HC 3536/RJ, Rel. Min. OLIVEIRA RIBEIRO, Pleno, julgado em 5/6/1914).

Já sob a égide da Carta de 1946, o ministro SAMPAIO COSTA, convocado para relatar o HC 34467, em acórdão de 1956, advertiu que:

(...) a verdade é que as imunidades parlamentares assentam em razões de ordem pública e política, no interesse geral da coletividade. Não são um privilégio pessoal do deputado ou do senador. Tampouco um direito subjetivo, ou mesmo uma garantia individual. São atributos inerentes a função do cargo legislativo (...). (HC 34467/SE, Rel. Min SAMPAIO COSTA, convocado, Plenário, j. em 24/9/1956, DJ de 17/1/1957.)

O debate, longe de despertar interesse meramente histórico-literário,

## RE 632115 / CE

permanece atual nesta CORTE, que tem sido constantemente provocada a se manifestar sobre os limites da imunidade material dos parlamentares hospedada no art. 53, caput, da Carta da República; especialmente, sobre o caráter absoluto ou relativo das imunidades parlamentares materiais. Cada vez mais, na Turma, cada um de nós tem casos relacionados a parlamentares, o que nos traz a importante questão sobre qual é a natureza jurídico-política das inviolabilidades e a análise evolutiva dessa natureza jurídica que foi se alterando, e sua aplicabilidade, ao longo das nossas Constituições, consolidada na Constituição de 1988.

É essencial na presente hipótese, analisar a conciliação realizada pelo texto de nossa Constituição em relação a duas grandes teorias sobre inviolabilidades parlamentares: A blackstoniana e a de Stuart Mill.

Em um excelente estudo monográfico sobre as imunidades parlamentares, o professor JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR discorre sobre ambas as teorias e como balizaram as previsões de imunidades em diversos ordenamentos jurídicos (In violabilidade parlamentar. São Paulo: FDUSP, 2018. p. 23-43) .

Em meu entendimento, a Constituição de 1988 fez uma síntese dessas teorias, aplicando uma ou outra, dependendo da hipótese de incidência. A primeira Blackstoniana, foi inicial e surgiu com a previsão do art. 9º do *Bill of Rights*, de 1689: "a liberdade de discurso e debates de procedimentos no Parlamento não deve ser contestada ou questionada em qualquer Corte ou lugar fora do Parlamento".

Analisando essa disciplina legal, o art. 9º do *Bill of Rights*, William Blackstone afirmava - e a partir daí se construiu toda uma teoria sobre as inviolabilidades - que não competia aos juízes determinar qual a amplitude dessa previsão, não competia ao Judiciário estabelecer a definição dessa inviolabilidade, a limitação, ou seja, estabelecer os próprios limites a essa inviolabilidade. Essa competência seria do próprio Parlamento; porque a verdadeira razão dessas inviolabilidades era impedir a ingerência dos demais Poderes e dos demais órgãos na atividade parlamentar. Na feliz expressão de Blackstone, garantir ao

## RE 632115 / CE

Parlamento, enquanto elemento democrático da Constituição, a necessária proteção; proteção de manifestação, proteção de palavra, proteção de conduta parlamentar.

Essa concepção blackstoniana estava intimamente ligada a uma cláusula espacial, ou uma cláusula geográfica, ou seja, a proteção de atuação dentro do Parlamento. E, dentro do Parlamento, seria absoluta a inviolabilidade das palavras, dos votos, das opiniões, obviamente, proferidos enquanto discussão parlamentar.

O SUPREMO TRIBUNAL possui sólido entendimento, múltiplas vezes reiterado, no sentido de que tal prerrogativa é absoluta quanto aos pronunciamentos efetuados no ambiente da respectiva Casa Legislativa (Pet 6156, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJ de 28/9/2016; Inq 1958/AC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Rel. p/ o acórdão Min. CARLOS BRITTO, Plenário, DJ de 18/2/2006; RE 576.074 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 25/5/2011; Inq 3814, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJ de 20/10/2014; RE 299.109 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ de 1/6/2011).

Nessas hipóteses, a presença da cláusula espacial ou cláusula geográfica consagraria uma inviolabilidade absoluta.

Em seu voto no Inquérito 3.814/2014, a eminente Relatora, Ministra ROSA WEBER, afastou a necessidade de análise do nexo de causalidade, afirmando que: "*quando a ofensa é irrogada no recinto da Casa Legislativa esta Suprema Corte tem entendido ser absoluta a inviolabilidade*".

Com isso não se está a legitimar a ideia de uma total irresponsabilidade do mandatário popular, quando confrontado, na dialética política própria dos parlamentos, com o teor de suas manifestações. O congressista está sujeito à censura política de seus pares e pode ser responsabilizado por eventuais excessos pela Casa Legislativa que o abriga, em consonância com o disposto no art. 55, §1º, da Constituição Federal (Pet 6587/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 18/8/2017; Pet 6156, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJ de 28/9/2016; Pet 5647/DF, Rel.

## RE 632115 / CE

Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 26/11/2015; RE 600063, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ o acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Plenário, DJe de 15/5/2015).

Por outro lado, em outras hipóteses, nosso Direito Constitucional também admite a teoria iniciada com Stuart Mill, em relação a palavras, opiniões e expressões manifestadas fora do Parlamento, ou seja, quando ausente a cláusula espacial.

Nessas hipóteses, é necessário para a constatação da inviolabilidade a presença de determinados requisitos: nexo causal entre o que foi dito, expressado ou criticado e o exercício do mandato, ou ainda, derivado da própria condição de parlamentar, principalmente, há a necessidade de análise se a manifestação guardou relação com as funções parlamentares ligadas à crítica política, prestação de contas ou informação do cidadão.

Stuart Mill difere de Blackstone exatamente porque entende que, independentemente do local onde estiver - ausência da cláusula espacial - incidirá a imunidade se as manifestações parlamentares pretendem levar ao cidadão suas posições em relação a questões importantes da vida nacional, da vida pública, da vida governamental, se houver essa intenção, incidirá a imunidade, independentemente do local onde as palavras e opiniões forem proferidas.

Nessas hipóteses, há necessidade da análise da existência de nexos das finalidades das palavras e opiniões proferidas pelo parlamentar e o exercício de seu mandato. Ou seja, ausente a cláusula espacial ou geográfica a imunidade se relativiza. Dessa maneira, quando a declaração for feita em espaço extraparlamentar, a cláusula imunizante só é atraída nos pronunciamentos externados *propter officium* (Inq 2874 Agr, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJe de 1/2/2013).

Há vários precedentes desta CORTE adotando esse posicionamento, iniciado após longos debates no Inquérito 390, de relatoria do Ministro SEPULVEDA PERTENCE, detalhados, no Inquérito 1.024, de relatoria do Ministro CELSO DE MELLO e, mais recentemente, expostos no RE 600063, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ o acórdão Min. ROBERTO

**RE 632115 / CE**

BARROSO, Plenário, DJe de 15/5/2015.

A interpretação realizada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao longo destes quase 35 anos da Constituição de 88, compatibilizou as duas importantes teorias aplicadas na questão da inviolabilidade parlamentar, em defesa da importante questão da liberdade de expressão qualificada que tem os deputados e 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 essa SUPREMA CORTE denominou de nexo de implicação recíproca. E, nessa hipótese, incluo 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.

Então, exige-se, para caracterizar a necessária inviolabilidade, a presença desses dois requisitos: nexo de implicação recíproca e os parâmetros ligados à própria finalidade da liberdade de expressão qualificada do parlamentar.

Há um célebre conceito do Professor de Oxford, ISAIAH BERLIN, exposto em uma palestra em 1958, que fez uma dicotomia entre liberdade de expressão negativa e liberdade expressão positiva, afirmando que a essência da liberdade de expressão negativa é a possibilidade de ofender, o que jamais se confunde com o discurso de ódio. DWORKIN, após citar a palestra, analisa a questão da liberdade de expressão, colocando que o ideal seria que as formas de expressão sempre fossem heroicas, mas defende a necessidade de proteção das manifestações de mau gosto, aquelas feitas inclusive erroneamente (*O Direito da liberdade. A leitura moral da Constituição norte-americana*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 345, 351 e ss).

Em acréscimo, trago uma análise feita em célebre julgamento da Suprema Corte norte-americana, sobre a liberdade de expressão de

## RE 632115 / CE

agentes públicos. As frases grosseiras, vulgares, desrespeitosas ou com desconhecimento de causa devem ser analisadas pelo eleitor, pois é aquele que tem sempre o direito de saber a opinião dos seus representantes políticos.

Ao eleitor interessa saber fatos concretos que possam desabonar a conduta do ocupante de cargos ou mandatos públicos. Ofensas e picuinhas em nada contribuem para o debate de ideias que deve prevalecer segundo o marco civilizatório. Esse tipo de conduta não se traduz em nítido desdobramento da atividade parlamentar, tomada em sua essência mesma.

Por isso, uma vez proferidas ofensas ou manifestações ilícitas que não possuem nenhuma relação com o exercício da atividade política, haverá evidente extrapolação dos limites da imunidade material e atuação não legitimada pela função parlamentar, o que enseja a responsabilização pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio parlamentar pelos abusos, sob o regime de responsabilidade civil subjetiva.

Na presente hipótese, é fato incontroverso que as palavras foram proferidas por deputado estadual, na tribuna da Assembleia Legislativa, com o seguinte conteúdo (Doc. 5, fls. 31-33):

“SR. DEPUTADO JOÃO ALFREDO (PT): O Dr. Hortênsio Augusto Pires Nogueira, que é o Juiz da 1ª Vara da comarca de Canindé, que inclusive deu uma decisão para afastar o Prefeito de Canindé, estão ali alguns Vereadores que não me deixam mentir, que não cumpriu essa decisão, pelo contrário, engavetou a ação, foi objeto por parte de uma atitude cidadã do Vereador Gino Luiz Barros de Mesquita, de representações nos órgãos competentes, Deputado Eudoro Santana, que são o Conselho Superior da Magistratura, a Corregedoria Geral da Justiça, ambos aqui do Tribunal de Justiça. E o Superior Tribunal de Justiça, por conta da sua omissão, da sua conduta irregular, uma vez que deu decisões na perna, contrariando sentenças que já haviam transitado em julgado. E, quem

**RE 632115 / CE**

conhece um pouquinho de Direito sabe que é a única maneira que existe para se mudar uma sentença transitada em julgado é através de uma ação chamada ação rescisória. (fls. 82/83)

( ... )

E esse mesmo Dr. Hortêncio tem na sua gaveta uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, da comarca de Canindé, pedindo para as contas serem bloqueadas para garantir o pagamento dos funcionários, e ele não julga nem a liminar, Deputado Pedro Uchoa, nem a liminar esse juiz Hortêncio julga, porque aqui o que vale é o dinheiro que vai para o seu bolso, não são os funcionários públicos pobres, miseráveis, que são os prejudicados, mas o acordão feito o conchavo, feito o conluio, não tem outra palavra, feito entre o Prefeito do Município e o Juiz. O mais grave, senhor Presidente, é que o acordo datado do dia 27 de outubro deste ano. É interessante observar que no dia 21 de novembro, portanto, após o acordo, o que eu não quero chamar de acordo, após o conchavo, após a maracutaia, porque não pode ter outra palavra, a Câmara Municipal afastou o senhor Ximenes Filho. E o Juiz Hortêncio, aqui de Fortaleza, por celular, mandou prender os Vereadores, daqui de Fortaleza! Veja bem, o acordo foi assinado no dia 27 de outubro, veja bem, garantidos 175 mil reais.

SR. PRESIDENTE DEPUTADO VASQUES LANDIM (PSDB): Deputado João Alfredo, eu queria a compreensão de V.Exa., porque tenho que convidar os Parlamentares de Portugal que estão aqui, e solicitaria a compreensão de Vossa Excelência.

SR. DEPUTADO JOÃO ALFREDO (PT): Senhor Presidente, gostaria de saudar os companheiros Parlamentares que nos visitam e a ex-Secretária Anya Ribeiro.

Senhores Deputados e Senhoras Deputadas aqui

## RE 632115 / CE

presentes, Senhor Presidente Vasques Landim, e alunos que nos visitam hoje. Depois do malfadado, do malsinado, do imoral acordo, volto a repetir para os senhores me acompanharem, no dia 21 de novembro a Câmara de Canindé afasta o Prefeito Ximenes Filho pelo não repasse dos recursos financeiros, porque não repassou para a Câmara; no citado episódio o Dr. Hortêncio mandou prender o Presidente da Câmara Municipal e 14 vereadores presentes à Sessão, verbalmente. Inclusive, ele estava em Fortaleza, e por celular, determinou que essa prisão fosse efetuada pelo Coronel Roberto Cleiton Resendo Teixeira. E essa liminar que ainda não havia sido concedida, que na verdade o Prefeito nem havia sido comunicado, Deputado Pedro Uchoa, foi dada em um processo antigo, que não tinha nada a ver com essa situação atual em que a Câmara afastou o Prefeito. Só posso dizer, e vou dizer, porque tenho imunidade é para isso mesmo, Deputado Pedro Uchoa, quanto foi o pagamento do serviço prestado pelo Juiz ao Prefeito Ximenes Filho?

SR. DEPUTADO PEDRO UCHOA (PSC): Quem concedeu a liminar?

SR. DEPUTADO JOÃO ALFREDO (PT): O Dr. Hortêncio. Ele determinou a prisão dos Vereadores, a prisão do Presidente da Câmara e 14 Vereadores de uma Câmara Municipal daqui, senhores Parlamentares de Portugal. Aqui, um Juiz manda prender os Vereadores e o Presidente da Câmara, unicamente porque esses Vereadores afastaram o Prefeito, então, fora o acordo feito entre ambos. O mais triste disso tudo é porque eu não queria denunciar o outro Juiz. Mas o Dr. Gerardo Magela Fernando Júnior homologou essa imoralidade sem ouvir o Ministério Público, sem recorrer de ofício, aceitando toda a maracutaia, impingindo ao povo pobre de Canindé o ônus de um acordo feito entre o Juiz e o Prefeito daquele Município. Aliás, os anais da história do Poder Judiciário Brasileiro, certamente não vão encontrar uma ação que tenha tramitado,

## RE 632115 / CE

num tempo tão recorde, como essa. Quem é advogado sabe o que é penar, o que é ralar o bucho nos balcões dos cartórios, nas audiências, na infinidade de recursos, na dificuldade de se marcar audiência, no engavetamento de processos. Há processos que demoram 5, 10, 15 anos para serem julgados. Esse, Deputado, em menos de três meses teve o seu deslinde, porque foi para favorecer um Juiz, como o Juiz de Canindé, pelos bons serviços prestados ao Prefeito daquele Município. O que se pode dizer disso, Deputado Moésio Loiola? O que se pode dizer de uma situação como essa, em que está tudo aqui na minha mão documentado, em que as marcas e as pegadas do crime estão aqui na minha mão, em que aquele que por lei é obrigado a fazer justiça, se locupleta da sua condição de Juiz? Onde é que nós vamos parar neste País com uma situação como essa?! Quando se sentam dois Juízes e um Prefeito à vontade para sacrificar seus servidores para sacrificar a sua população para atender a esse Prefeito?"

O próprio Tribunal de origem, a partir da análise dos fatos e provas dos autos, reconheceu que a conduta do deputado estadual não desbordou os limites da garantia constitucional, ao concluir que caso a ação fosse ajuizada contra o próprio parlamentar haveria o afastamento de qualquer pretensão indenizatória, ante a inviolabilidade dos deputados em face das opiniões, palavras e votos.

Por outro lado, reconheceu a possibilidade de reparação moral em razão da responsabilidade objetiva do Estado, ainda que a ação do agente político estivesse protegida pela imunidade.

Conforme bem exposto pelo Eminentíssimo Relator, a incidência da imunidade parlamentar ao caso não autoriza a pretensão de indenização por dano moral em face do Estado sob o fundamento da responsabilidade objetiva do ente público, pois se trata de causa excludente da ilicitude da conduta, de modo que, uma vez constatada a proteção da garantia constitucional pela origem, fica afastada qualquer possibilidade de

**RE 632115 / CE**

reparação por ato ilícito.

E ainda que fosse o caso de reconhecer, em tese, que a conduta desborda dos limites da atuação parlamentar, não seria possível a imputação de indenização contra o Estado, já que a conduta não se traduz em nítido desdobramento da atividade parlamentar, devendo ser imputada de forma pessoal, direta e exclusiva ao próprio parlamentar, respondendo pessoalmente pelos abusos cometidos.

Por todo o exposto, acompanho o Eminentíssimo Ministro Relator para dar provimento ao seu Recurso Extraordinário, para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial, bem como em relação à tese de julgamento proposta.

É o voto.