

AÇÃO PENAL 1.053 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REVISOR	: MIN. NUNES MARQUES
AUTOR(A/S)(ES)	: TABATA CLAUDIA AMARAL DE PONTES
ADV.(A/S)	: CRISTIANO VILELA DE PINHO E OUTRO(A/S)
RÉU(É)(S)	: EDUARDO NANTES BOLSONARO
ADV.(A/S)	: KARINA DE PAULA KUFA

VOTO-VOGAL:

O EXMO. SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de ação penal privada ajuizada pela Deputada Federal Tabata Amaral em face do Deputado Federal Eduardo Nantes Bolsonaro, pela suposta prática do crime de difamação, em razão de manifestações publicadas na rede social Twitter, em 10.10.2021, no contexto de controvérsia relacionada à política de distribuição gratuita de absorventes.

2. A querelante sustenta, em síntese, que as publicações lhe atribuíram falsamente atuação parlamentar destinada a favorecer interesses privados. Afirma que Jorge Paulo Lemann não financiou sua campanha eleitoral e não possuía o vínculo indicado com a P&G, bem como que jamais atuou, no exercício do mandato, para atender a interesses do empresário ou da referida companhia.

3. O eminente Relator julga procedente a pretensão punitiva. Considera configurado o crime de difamação por entender que o réu atribuiu à querelante a elaboração de projeto de lei com a finalidade de beneficiar ilicitamente terceiro interessado. Afasta a incidência da imunidade parlamentar material e propõe a condenação pelo art. 139, combinado com o art. 141, II e § 2º, do Código Penal.

4. **Peço vênia para divergir.** Entendo que, consideradas as circunstâncias concretas em que foram proferidas, as manifestações estão

abrangidas pela imunidade parlamentar material prevista no art. 53, *caput*, da Constituição Federal.

5. De início, não considero que o exame da matéria esteja obstado pelo fato de o Plenário, ao receber a queixa-crime, ter afastado a incidência da imunidade parlamentar. Naquela oportunidade, por maioria, reconheceu-se a presença de justa causa para a instauração da ação penal, em juízo próprio da fase de admissibilidade da acusação.

6. O recebimento da queixa-crime, contudo, não encerra juízo definitivo sobre a responsabilidade penal do acusado, nem impede que, concluída a instrução, o Tribunal reaprecie as questões jurídicas que condicionam a própria possibilidade de responsabilização penal. A decisão de recebimento pressupõe exame de natureza preliminar, fundado na existência de suporte suficiente para o prosseguimento da persecução. A condenação, diversamente, exige pronunciamento definitivo sobre todos os elementos necessários à incidência da norma penal.

7. É precisamente nesse ponto que diverjo do eminente Relator. O voto considera preclusas as alegações relativas à liberdade de expressão e à imunidade parlamentar, ao fundamento de que o Plenário já teria afastado sua incidência quando do recebimento da queixa-crime. A meu ver, porém, o pronunciamento então realizado não impede que, no julgamento de mérito, à vista do conjunto probatório formado sob contraditório, se examine definitivamente se as manifestações imputadas ao réu guardavam vínculo com o exercício do mandato parlamentar.

8. A própria instrução acrescentou elementos relevantes para essa análise. Em interrogatório, o réu afirmou que as manifestações ocorreram no contexto de debate político acerca de projeto de lei destinado à distribuição de absorventes, em reação a posicionamento público da

querelante; declarou, ainda, que a matéria havia sido discutida no Plenário da Câmara dos Deputados e sustentou que suas críticas, embora ácidas, integravam o debate político (e-doc. 61, ID: 126ad82c). Nas alegações finais (e-doc. 80, ID: bdc49e95), voltou a sustentar expressamente que os fatos se inseriam em debate sobre a tramitação de projeto de lei e requereu o reconhecimento da imunidade parlamentar.

9. Não se trata, portanto, de rever, em abstrato, o juízo anteriormente realizado pelo Tribunal, mas de decidir, agora em caráter definitivo e à luz da instrução concluída, se estão presentes os pressupostos constitucionais para a responsabilização penal do réu. E, a meu ver, a resposta deve partir da especial proteção conferida pela Constituição às opiniões, palavras e votos dos membros do Congresso Nacional.

10. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 53, *caput*, que os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. A imunidade parlamentar material constitui garantia institucional destinada a assegurar a independência do Poder Legislativo e o exercício livre e desembaraçado do mandato representativo. Não se cuida de privilégio pessoal do congressista, mas de instrumento de proteção da própria função parlamentar.

11. A razão de ser da garantia está diretamente relacionada à posição ocupada pelo Parlamento no Estado Democrático de Direito. O exercício do mandato pressupõe liberdade para participar do debate público, defender posições políticas, fiscalizar atos do Poder Público, questionar propostas e confrontar ideias e condutas de outros agentes políticos. A possibilidade de responsabilização civil ou penal pela exteriorização dessas posições, quando vinculadas ao desempenho do mandato, poderia produzir efeito inibitório incompatível com a liberdade que a Constituição pretendeu assegurar à atuação parlamentar.

12. Por essa razão, a imunidade prevista no art. 53 da Constituição confere à liberdade de expressão do parlamentar uma proteção qualificada. A prerrogativa existe para assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir constrangimentos capazes de comprometer o funcionamento regular do Poder Legislativo.

13. Essa proteção assume especial relevância no domínio do debate político. A atividade parlamentar não se limita à apresentação e votação de proposições legislativas. Compreende igualmente a defesa pública de posições e a participação no confronto de ideias entre representantes que sustentam concepções políticas distintas. Como registrado em precedente desta Corte, “a atividade parlamentar não se exaure no ambiente do Congresso”, cabendo aos Deputados e Senadores papel relevante na “divulgação de posições políticas” e no “debate de ideias muitas vezes discordantes, que fazem parte da democracia” (Pet nº 8.738/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 15/12/2020, p. 08/01/2021).

14. É inerente a esse ambiente que a controvérsia política assuma, por vezes, linguagem contundente, crítica ou mesmo áspera. A imunidade parlamentar perderia parcela significativa de sua função se protegesse apenas manifestações moderadas, consensuais ou insuscetíveis de causar ofensa. É precisamente diante de manifestações potencialmente sujeitas à responsabilização que se revela a utilidade prática da garantia constitucional.

15. Isso não significa conferir ao parlamentar licença geral para ofender, nem estabelecer imunidade pessoal desvinculada do exercício de suas funções. A proteção constitucional encontra seu limite na própria finalidade que a justifica. Por isso, quando as manifestações são produzidas fora do recinto do Parlamento, a jurisprudência desta Corte exige que guardem relação com o exercício do mandato ou tenham sido proferidas em razão dele (Inq 1.095-4, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda

Pertence, 29.04.2004).

16. A questão constitucional decisiva, portanto, não consiste em saber, isoladamente, se determinada manifestação foi áspera, ofensiva ou suscetível de atingir a reputação de terceiro. Consiste, antes, em verificar se as palavras foram proferidas no desempenho da atividade parlamentar ou em razão dela. É a existência desse vínculo funcional que delimita o âmbito de incidência da garantia constitucional.

17. A imunidade material não se restringe às manifestações produzidas no recinto do Congresso Nacional. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a garantia também alcança declarações feitas fora das Casas Legislativas, inclusive por meio da imprensa e das redes sociais, desde que presente vínculo entre a manifestação e o exercício do mandato parlamentar.

18. Como assentado no Inq 2.874-AgR, a inviolabilidade alcança declarações proferidas fora do Parlamento quando guardem conexão com o desempenho do mandato (*in officio*) ou tenham sido proferidas em razão dele (*propter officium*). O mesmo precedente reconhece expressamente que a garantia pode alcançar entrevistas e declarações dirigidas aos meios de comunicação social (Inq nº 2.874-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 20.06.2012, p. 1º.02.2013).

19. A utilização das redes sociais não altera, por si só, esse regime constitucional. O meio empregado para exteriorizar a manifestação não é determinante. O que importa é a relação entre o conteúdo da declaração, o contexto em que foi produzida e o exercício da atividade parlamentar. Em uma esfera pública na qual parcela significativa do debate político ocorre em ambientes digitais, excluir de antemão tais manifestações do âmbito de proteção do art. 53 significaria restringir a garantia constitucional em razão do instrumento utilizado para o exercício da

atividade política.

20. Daí por que o exame do nexó funcional não pode ser excessivamente restritivo. A jurisprudência desta Corte fornece, a esse respeito, critério particularmente útil: consideradas as circunstâncias, o conteúdo e o contexto da manifestação, ficam fora do âmbito da imunidade as declarações que sejam “de todo alheias à condição de Deputado ou Senador” (Inq 1.095-4, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 29.04.2004).

21. Essa compreensão assume particular importância quando a manifestação se insere em controvérsia entre agentes políticos acerca de matéria de interesse público. Em tais situações, a Constituição assegura espaço especialmente amplo para a crítica parlamentar, inclusive quando formulada em termos duros ou contundentes. No Inq 4.354/DF, esta Corte ressaltou que a maior tolerância constitucional à palavra do parlamentar se justifica pela necessidade de assegurar a própria democracia, reconhecendo proteção inclusive à exteriorização de suspeitas sobre outros homens públicos quando vinculada ao exercício do mandato (Inq nº 4.354/DF, Rel.Min. Edson Fachin, j. 1º.08.2017, p. 04.08.2017).

22. Naturalmente, a existência de controvérsia política não transforma toda manifestação de um congressista em ato protegido pelo art. 53 da Constituição. É indispensável que se possa identificar vínculo objetivo entre a declaração e o desempenho da função parlamentar. O que não se mostra adequado, contudo, é romper esse vínculo apenas em razão do caráter ofensivo, excessivo ou controvertido do conteúdo da manifestação. Se assim fosse, a própria verificação da ocorrência do ilícito passaria a determinar o alcance da imunidade que existe, precisamente, para impedir a responsabilização civil e penal quando presente sua conexão funcional.

23. À luz dessas premissas, **entendo estar presente, no caso, o nexo funcional exigido para a incidência da imunidade parlamentar material.** As manifestações impugnadas não surgiram em contexto privado, nem tiveram por objeto circunstâncias estranhas à atividade política da querelante. Foram proferidas por um Deputado Federal em controvérsia pública com outra Deputada Federal e tinham como objeto imediato uma política pública submetida ao debate legislativo.

24. O contexto em que ocorreram as publicações é especialmente relevante. A querelante havia se manifestado publicamente contra o veto presidencial à política de distribuição gratuita de absorventes, utilizando a expressão “Bolsonaro, me deixe menstruar!”. Em resposta, o réu criticou a proposta e apresentou posição alternativa quanto à forma de atendimento das pessoas beneficiárias, sustentando que a aquisição dos produtos estaria sujeita a licitação e que seria preferível a concessão direta de benefício assistencial.

25. Nesse contexto, o réu compartilhou a imagem objeto da queixa, na qual se afirmava que a querelante, apresentada como criadora do projeto relativo à distribuição de absorventes, teria tido sua campanha financiada pelo empresário Jorge Paulo Lemann, a quem a publicação atribuía vínculo com a empresa P&G. Na sequência, o réu afirmou que a Deputada, “agindo desta maneira quase infantil”, mais parecia querer “atender ao lobby de seu mentor-patrocinador Jorge Paulo Lemann” do que efetivamente alcançar um benefício público.

26. Não há como dissociar essas manifestações da controvérsia político-legislativa que lhes deu origem. **O objeto da crítica era a atuação de uma parlamentar em relação à determinada proposição legislativa; questionava-se a motivação política subjacente à defesa da medida e contrapunha-se a ela outra concepção acerca da política pública a ser**

adotada. Querelante e querelado participavam, portanto, do debate público na condição de agentes políticos e a respeito de matéria diretamente relacionada ao exercício de seus mandatos.

27. A instrução confirmou esse contexto. Em interrogatório, o réu afirmou que a publicação se inseria em debate político acerca do projeto de distribuição de absorventes, que sua manifestação fora uma reação à posição anteriormente externada pela querelante e que a matéria havia sido discutida no Plenário da Câmara dos Deputados. Afirmou, ainda, que a crítica, embora ácida, integrava o embate político entre parlamentares.

28. É certo que as manifestações não se limitaram à discussão abstrata sobre as vantagens ou desvantagens da política pública. O réu questionou também as razões pelas quais a querelante defendia a medida e associou sua atuação parlamentar a interesses de terceiro. Esse dado, porém, não rompe o nexo funcional. A crítica às motivações, à coerência ou aos interesses que, na percepção de um parlamentar, orientariam a atuação política de outro congressista integra o próprio confronto político, quando inserida em controvérsia relacionada ao exercício dos respectivos mandatos.

29. Também é relevante que a segunda manifestação tenha sido formulada em termos explicitamente valorativos: o réu afirmou que a atuação da querelante “mais parece” atender ao lobby de seu “mentor-patrocinador”. A expressão, considerada em seu contexto, exterioriza uma conclusão crítica acerca das razões que, na visão do querelado, explicariam determinada atuação parlamentar. Isso não elimina a relevância das afirmações factuais que acompanharam a crítica, mas evidencia que a publicação se inseria em um juízo político sobre a atuação de uma adversária, e não em narrativa desvinculada do exercício dos mandatos.

30. Está presente, portanto, o elemento decisivo para a incidência do art. 53, *caput*, da Constituição: a relação objetiva entre as manifestações impugnadas e o exercício da atividade parlamentar.

31. Resta saber se a alegada falsidade de algumas das premissas factuais divulgadas ou o eventual excesso da crítica seriam suficientes para afastar essa proteção.

32. A queixa sustenta, em particular, que Jorge Paulo Lemann não financiou a campanha eleitoral da querelante e não integrava a P&G, circunstâncias que retirariam qualquer base factual da associação estabelecida nas publicações.

33. A imunidade parlamentar não constitui autorização abstrata para a disseminação deliberada de informações falsas, nem transforma toda manifestação de um congressista em ato constitucionalmente protegido. O ponto, contudo, é diverso. Reconhecido que as declarações foram proferidas em contexto diretamente relacionado ao exercício do mandato, é necessário definir se a inexatidão de uma premissa factual é, por si só, suficiente para desfazer o nexo funcional e restabelecer a possibilidade de responsabilização penal.

34. A meu ver, a resposta é negativa. O âmbito da imunidade parlamentar material não pode depender exclusivamente de um juízo posterior acerca da correção, do excesso ou do caráter ofensivo das palavras empregadas. A garantia prevista no art. 53 da Constituição existe justamente para conferir proteção qualificada à palavra parlamentar quando vinculada ao exercício do mandato. Se a constatação de que determinada manifestação seria, em tese, difamatória bastasse para afastar a imunidade, a proteção constitucional perderia grande parte de sua eficácia precisamente nas situações em que se mostra necessária.

35. Essa compreensão encontra respaldo na jurisprudência desta Corte. No Inq 4.354/DF, já citado, reconheceu-se que a Constituição confere maior tolerância às manifestações de parlamentares vinculadas ao exercício do mandato, inclusive quando envolvam suspeitas dirigidas a outros homens públicos. O precedente assinala que, entre submeter o parlamentar ao receio permanente de responsabilização criminal e assegurar-lhe liberdade para exteriorizar, no exercício de suas funções, suspeitas sobre outros agentes públicos, a Constituição adotou solução especialmente protetiva da palavra parlamentar.

36. Isso não significa que verdade e falsidade sejam juridicamente indiferentes, nem que a condição de parlamentar confira proteção a manifestações estranhas ao exercício do mandato. A utilização da condição parlamentar para veicular ataques de natureza exclusivamente pessoal ou sem conexão objetiva com a função não encontra proteção no art. 53 da Constituição. O que não me parece possível é extrair da simples demonstração da inexatidão de determinada informação a conclusão automática de que desapareceu o vínculo funcional objetivamente existente.

37. No caso, essa distinção assume especial importância. O voto do eminente Relator conclui que o réu imputou à querelante a elaboração de projeto de lei com a finalidade de beneficiar ilicitamente terceiro interessado, empresário que teria financiado sua campanha eleitoral. Mais adiante, considera caracterizada a difamação porque o réu teria atribuído à querelante a elaboração do projeto “para, dolosamente, favorecer” Jorge Paulo Lemann, concluindo que a divulgação teria por objetivo atingir sua honra.

38. Essa leitura, embora possível sob a perspectiva da imputação penal, não resolve a questão constitucional antecedente. Mesmo

admitindo, para fins de argumentação, que as publicações contenham imputação potencialmente ofensiva à honra objetiva da querelante, permanece necessário verificar se foram formuladas no exercício ou em razão da atividade parlamentar. E, pelas razões anteriormente expostas, entendo que esse vínculo está presente.

39. A instrução confirmou, por outro lado, que a manifestação tinha por objeto o debate político em torno da proposição legislativa. Não há elemento que permita concluir que essa controvérsia tenha funcionado como mero pretexto para agressão pessoal desvinculada do mandato.

40. Também não afasta a imunidade a circunstância de a crítica ter ultrapassado a discussão objetiva sobre o conteúdo do projeto e alcançado as motivações atribuídas à querelante. A atividade política compreende não apenas o confronto entre propostas, mas também a crítica à atuação, à coerência e às razões políticas atribuídas aos agentes que as defendem. No caso concreto, essas manifestações foram produzidas em confronto político entre parlamentares, a propósito de matéria submetida ao debate legislativo e como crítica à atuação da querelante nessa matéria.

41. Naturalmente, a imunidade parlamentar não transforma em verdade aquilo que é falso, nem impede que afirmações inexatas sejam contestadas no próprio espaço público. Tampouco impede, quando cabível, a atuação dos mecanismos político-institucionais de responsabilização parlamentar. O que a inviolabilidade constitucional impede, uma vez presente o nexó funcional exigido pelo art. 53, é que opiniões, palavras e votos proferidos nesse âmbito sejam convertidos em fundamento para responsabilização civil ou penal do congressista.

42. Em outras palavras, não é a gravidade da manifestação que define a existência da imunidade; é a sua relação com o exercício do

mandato. Eventuais excessos, inexatidões ou formulações ofensivas não são suficientes, nas circunstâncias do caso, para descaracterizar o vínculo funcional objetivamente demonstrado.

43. Por essas razões, **entendo que as manifestações atribuídas ao réu permanecem abrangidas pela inviolabilidade prevista no art. 53, *caput*, da Constituição Federal**, circunstância que impede a sua responsabilização penal pelas palavras proferidas no contexto examinado.

45. Diante do exposto, peço vênica ao eminente Relator para julgar improcedente a pretensão punitiva e absolver EDUARDO NANTES BOLSONARO, com fundamento no art. 386, III, do Código de Processo Penal, em razão da incidência da imunidade parlamentar material prevista no art. 53, *caput*, da Constituição Federal.

É como voto.