

Artigo

Os limites da imunidade material dos parlamentares federais no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

The limits of substantive immunity of federal parliamentarians in the jurisprudence of the Supreme Federal Court

Lucas Baccaro Poffo¹

¹Graduado em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Mato Grosso do Sul. Procurador da Fazenda Nacional. E-mail: lucasbpoffo@gmail.com.

Submetido em: 01/12/2024, revisado em: 07/12/2024 e aceito para publicação em: 08/12/2024.

Resumo: O artigo investiga os limites da imunidade material dos parlamentares federais no Brasil, conforme o artigo 53 da Constituição Federal de 1988, que protege Deputados e Senadores de responsabilização civil ou penal por suas palavras, opiniões e votos no exercício do mandato. A análise histórica e contemporânea da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) revela questões sobre a extensão e os possíveis abusos dessa prerrogativa. Utilizando um método qualitativo e análise documental de textos legislativos, constitucionais e decisões judiciais, o estudo contextualiza a imunidade desde suas origens no constitucionalismo inglês até sua adoção no Brasil em 1824 e sua evolução em diversos períodos constitucionais, incluindo regimes autoritários. Sob uma ótica contemporânea, o artigo examina a delimitação da imunidade para manifestações fora do Parlamento e a necessidade de conexão funcional com o mandato. O STF desempenha um papel crucial na construção de critérios interpretativos, como o nexo de implicação recíproca, que vincula manifestações parlamentares ao exercício legislativo. Além disso, discute-se a responsabilidade política e administrativa por quebra de decoro como contrapeso aos excessos na aplicação da imunidade. A pesquisa propõe equilibrar a proteção à liberdade parlamentar com os princípios constitucionais de responsabilidade e combate a privilégios, fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Imunidade material; Direito Constitucional; Parlamentares Federais; Jurisprudência.

Abstract: The article investigates the limits of the material immunity of federal parliamentarians in Brazil, according to article 53 of the Federal Constitution of 1988, which protects Deputies and Senators from civil or criminal liability for their words, opinions and votes in the exercise of their mandate. The historical and contemporary analysis of the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF) reveals questions about the extent and possible abuses of this prerogative. Using a qualitative method and documentary analysis of legislative and constitutional texts and judicial decisions, the study contextualizes immunity from its origins in English constitutionalism to its adoption in Brazil in 1824 and its evolution in various constitutional periods, including authoritarian regimes. From a contemporary perspective, the article examines the delimitation of immunity for demonstrations outside Parliament and the need for a functional connection with the mandate. The STF plays a crucial role in the construction of interpretative criteria, such as the nexus of reciprocal implication, which links parliamentary manifestations to the legislative exercise. In addition, political and administrative responsibility for breach of decorum is discussed as a counterweight to excesses in the application of immunity. The research proposes to balance the protection of parliamentary freedom with the constitutional principles of responsibility and combating privileges, strengthening the Democratic Rule of Law.

Keywords: Material immunity; Constitutional law; Federal Parliamentarians; Jurisprudence.

1 INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar material é tema que possui interdisciplinariedade com diversos institutos, da liberdade de expressão, passando pela prerrogativa do parlamento, à manutenção de um sistema republicano e democrático, coerente com o combate à privilégios.

Por isso, o presente artigo busca abordar o tema da imunidade material, tendo como ponto de partida o que dispõe o texto da Constituição Federal, abordando brevemente seu histórico, para entender suas razões, e até a interpretação constitucional mais recente da suprema corte brasileira.

Diante do nítido aspecto institucional secular, o tema não é necessariamente atual, mas acalora debates jurídicos profundos até hoje, estando sempre em voga no âmbito do Supremo Tribunal Federal e estampando matérias jornalísticas em diversos meios de comunicação. Nesse sentido, busca-se colher ensinamentos doutrinários e decisões do Supremo Tribunal Federal, entender suas

razões e controverter pontos de divergência, com base na doutrina e nos precedentes da Suprema Corte.

O assunto justifica-se a partir da percepção de que a redação simples do artigo 53 da Constituição Federal, ao dispor sobre o tema, não tratou de forma precisa e direta sobre seus contornos e limites, sendo insuficiente para lidar, de forma harmônica e padronizada, com as dinâmicas apresentadas no âmbito do parlamento (e principalmente fora dele), de modo que há divergência no que toca às interpretações e decisões a respeito do exato liminar da aplicação do instituto.

Portanto, traz-se nesse estudo argumentos para contribuir ao debate acadêmico, colaborando com a necessidade de aperfeiçoamento e de unificação da correta interpretação da imunidade constitucional material dos parlamentares brasileiros.

Sob a perspectiva de análise qualitativa, baseada nos fundamentos de decidir da Suprema Corte e na revisão literária mais refinada sobre o assunto, intentou-se promover uma abordagem mais sólida, mais razoável e

mais coerente com o sistema constitucional vigente.

O estudo aqui apresentado é dirigido a esclarecer se a imunidade material dos parlamentares federais é um salvo conduto para o cometimento de crimes ou se é uma garantia apta a assegurar o livre exercício do parlamento brasileiro.

Os tópicos do presente artigo são para dar melhor fluidez, didática e sucessão progressiva sobre o instituto, começando pelo histórico da imunidade material no Brasil, passando pela proteção à honra, pela imunidade material no âmbito federal – abordando doutrina e jurisprudência – com posterior abordagem sobre a extensão da imunidade e, por fim, a aplicação da imunidade material na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2 HISTÓRICO DA IMUNIDADE MATERIAL NO BRASIL

A imunidade parlamentar não é instituto inédito brasileiro, bem como não foi inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Fazendo um breve apanhado a respeito do histórico das imunidades, tem-se que, segundo Uadi Lammêgo Bulos (2023), trata-se de garantia criada pelos Ingleses no século XVII, com a finalidade de autorizar os políticos a discursarem sem a ingerência monárquica, sendo disseminada às democracias, incluindo-se em instrumentos civilizatórios renomados como no Bill of Rights em 1688.

No Brasil, Bulos (2023) aponta que foi em 1824, por influência francesa, que se instituiu a imunidade parlamentar. A outorgada Constituição de 1937 (Brasil, 1937) previa, em seu artigo 43, que os parlamentares poderiam ser responsabilizados por suas opiniões e votos quando incorressem em crimes de difamação, de calúnia, de injúria, de ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

É conveniente lembrar que a Constituição de 1937, também conhecida como Constituição Polaca, era uma norma constitucional com viés ditatorial, restringindo garantias e violando a separação de poderes, dispo, segundo Mendes e Branco e Branco (2023, p. 211), que:

O Presidente da República era, por disposição expressa do art. 37, a “autoridade suprema do Estado”. Podia adiar as sessões do parlamento, além de lhe ser dado dissolver o Legislativo. Habilitou--se o Presidente da República a legislar por decreto--lei. A Constituição eliminou a justiça federal de primeira instância, reduziu os direitos fundamentais proclamados no diploma anterior e desconstitucionalizou o mandado de segurança e a ação popular.

(...) pena de morte voltou a ser adotada, agora para crimes políticos e em certos homicídios. Institucionalizaram--se a censura prévia da imprensa e a obrigatoriedade da divulgação de comunicados do Governo. (Mendes e Branco, 2023, p.211)

A Constituição de 1946 manteve a imunidade parlamentar, contudo, ampliou o escopo da garantia, permitindo, segundo seu art. 45, o processamento criminal

apenas com prévia licença da casa.

A outorgada Constituição de 1967, manteve o texto constitucional enxuto. Em seu artigo 34, trouxe expressamente a inviolabilidade restrita ao exercício do mandato. Contudo, com redação dada pela Emenda Constitucional 1/69, que inaugurou a Constituição da ditadura militar no Brasil, regrediu em relação a carta de 46, dispondo em sentido muito parecido com a Constituição do Estado Novo, no sentido de responsabilizar parlamentares por “opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional (Brasil, 1969)”.

No que toca a esse período histórico, Barroso (2023, p. 768) faz importante menção:

Ao longo do regime militar, o Poder Legislativo foi o que sofreu as consequências mais graves do autoritarismo. Com efeito, inúmeros de seus membros, de 1964 a 1977, tiveram os mandatos e direitos políticos cassados. Nesse período, em diversos momentos, o Congresso Nacional foi fechado, passando o general-presidente a concentrar todos os poderes legislativos, inclusive os de reforma constitucional.

Já a atual Constituição, promulgada em 1988, trouxe originariamente que os Congressistas seriam invioláveis por suas opiniões, palavras e votos (Brasil, 1988), contudo, por meio da emenda, ampliou-se a redação do art. 53 para expressamente constar a extensão da garantia à seara civil e penal.

Percebe-se que as Constituições outorgadas, de caráter semântico, isto é, que têm como escopo apenas servir de guarida jurídica à atividade autoritária (Gonçalves, 2020), possuem tendência a restringir a imunidade parlamentar, enquanto a Constituição de 1988, na contramão desses normativos constitucionais, buscou privilegiar o exercício da atividade parlamentar.

3 BREVE APONTAMENTO SOBRE A PROTEÇÃO À HONRA

Em apertada síntese, a proteção à honra é um limite à liberdade de manifestação, na medida em que é passível de sanção cível e penal a declaração individual de alguém que viole os ditames legais de proteção à honra de outrem.

O conceito de honra é bem explorado por Tavares (2023, p. 1198) ensina que:

A honra constitui-se do somatório das qualidades que individualizam o cidadão, gerando seu respeito pela sociedade, o bom nome e a identidade pessoal que o diferencia no meio social. E o cidadão tem o direito de resguardar sua honra pessoal, essencial ao bom convívio dentro da sociedade. Nesse sentido, **tudo aquilo que depõe contra a pessoa, mas que faz parte do círculo de sua intimidade, não pode ser livremente divulgado ou revelado por quem tenha tido acesso às**

respectivas informações.

Assim, compreende-se, portanto, que nos crimes contra a honra da pessoa, tipificados no Código Penal, não se admita, por exemplo, na difamação, a exceção da verdade. Ainda que o fato imputado à pessoa seja verdadeiro, pelo só fato de atentar contra sua dignidade, violando sua honra subjetiva, não poderá seu causador/divulgador beneficiar-se com a prova da verdade.

Não depende do aspecto subjetivo nem da verdade objetiva, mas sim da normativa. A tutela da honra decorre da dignidade, não da busca da veracidade. (grifo nosso)

A proteção a honra está expressamente prevista no art. 5º, X, da Constituição Federal, indicando que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (Brasil, 1988)”

Segundo Mitidiero, Sarlet e Marinoni (2023, p. 1220)

A honra de uma pessoa (tal qual protegida como direito fundamental pelo art. 5º, X, da CF) consiste num bem tipicamente imaterial, vinculado à noção de dignidade da pessoa humana, pois diz respeito ao bom nome e à reputação dos indivíduos.

O código penal prevê, em seus artigos 138 a 145, as disposições acerca dos crimes, das disposições gerais e outras minúcias, como exclusão do crime e retratação no âmbito da proteção dos crimes contra a honra.

Já o código civil protege a personalidade civil, a honra e a imagem, sob uma perspectiva não criminal, indicando em seus artigos 927 e 944 que os atos danosos, constituindo ilícito, são passíveis de indenização por aquele que tenha cometido, na medida do dano. Mitidiero, Sarlet e Marinoni apud Callejon (2023, p. 1224) aduz que:

O direito à honra protege, nessa perspectiva, a reputação da pessoa e a consideração de sua integridade como ser humano por terceiros e pelo próprio titular do direito (honra subjetiva), destinando-se a salvaguardar o indivíduo de expressões ou outras formas de intervenção no direito que possam afetar o crédito e o sentimento de estima e inserção social de alguém.

No âmbito internacional, Mori, Mezacasa e Adono (2023, p.7), apontam que:

Por sua vez, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, em seu capítulo II, artigo 13, está disposta a liberdade de pensamento e de expressão de informações e ideias de toda a natureza, não podendo estar sujeita a censura prévia, mas a

responsabilidades ulteriores fixadas em lei, com o objetivo de resguardar, por exemplo, o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas e a proteção da segurança nacional. Além disso, no referido artigo, também há a proibição de toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação

Nesse sentido, percebe-se que a honra é um instituto jurídico que possui tutela jurídica constitucional, civil e penal não só no âmbito doméstico, como também campo estrangeiro.

4 DA IMUNIDADE MATERIAL PARLAMENTAR NO ÂMBITO FEDERAL

Os parlamentares possuem prerrogativas, chamadas de inviolabilidade, de imunidade e de imunidade substancial, sinônimos que a doutrina especializada usa para determinar a mesma característica.

Independentemente do nome, trata-se de instituto que autoriza aos congressistas determinados benefícios no âmbito de sua atuação.

Conforme se viu, a imunidade foi criada para garantir o pleno exercício da atividade legislativa. Contribuindo com essa perspectiva, Bulos (2023, p. 3188) ensina que

Decerto, os membros do Poder Legislativo devem atuar com ampla independência no desempenho de suas atribuições constitucionais. É aí que surge a importância das imunidades parlamentares, até mesmo para preservar a independência entre os Poderes (CF, art. 2º).

Ressalta-se que essa não é uma prerrogativa pessoal, mas institucional, na medida em que busca proteger não o parlamentar como indivíduo, mas sua atuação, notadamente diante da relevância social e política do parlamento no estado democrático de direito. No mesmo sentido, Mendes e Branco (2023, p. 2807)

A imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo.

Complementando, Masson (2020, p.919)

A consagração de imunidades para os parlamentares é, pois, produto do reconhecimento de que a autonomia do Poder está diretamente relacionada à autonomia que se confere aos seus integrantes: um Parlamento livre requer parlamentares desimpedidos; um Parlamento democraticamente atuante, demanda parlamentares que ajam com coragem, sem receio de represálias, processos temerários ou prisões arbitrárias.

Convergindo com esse sistema de proteção ao Poder Legislativo, trata-se de prerrogativa da qual não é possível a renúncia, de modo que o parlamentar não pode abrir mão de sua imunidade, tendo em vista que essa é uma garantia do cargo e não pessoal (Masson, 2020).

A legislação constitucional espanhola é na mesma linha de ideias, de modo que o Tribunal Constitucional daquele Estado já se posicionou atestando que a imunidade não é uma garantia pessoal. Dessa maneira, Rosado Iglesias *apud* TC (2021, p.7), aponta que:

Evocando os expressivos termos do Tribunal Constitucional, "[...] justificam-se na medida em que são condições para o funcionamento eficaz e livre da instituição" (ATC 526/1986), garantindo a liberdade e independência da instituição parlamentar. As prerrogativas não são concedidas como privilégios, isto é, como direitos pessoais, mas em um sentido objetivo, como direitos reflexos de que o parlamentar goza na sua condição de membro da Câmara (SSTC 243/1988 (FJ 3) e 9/1990 (FJ 3). Isso significa que as prerrogativas parlamentares garantem: i) que a opinião seja expressa livremente nas intervenções dos parlamentares, no debate para a adoção de decisões e, conseqüentemente, na formação da vontade política, tal como desejado pelo corpo eleitoral (inviolabilidade); ii) que a composição da Câmara parlamentar não seja alterada pelo uso abusivo do processo penal por terceiros alheios ao órgão parlamentar, cujos interesses não refletem os expressados pela cidadania (imunidade); e iii) que os diferentes poderes exerçam suas competências com independência, ou seja, que desempenhem suas funções sem estarem submetidos a interferências de outros poderes do Estado. E tudo isso não é apenas uma forma de proteção do Parlamento e de sua alta função, mas também do poder judiciário (foro privilegiado). (tradução nossa)¹

Esses privilégios se dividem em duas espécies: i) em materiais e ii) em formais. As imunidades formais se referem ao sistema processual, garantindo ao parlamentar que seus crimes sejam julgados apenas pelo Supremo

¹ Evocando los expresivos términos del TC, «[...] se justifican en cuanto son condiciones de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución» (ATC 526/1986) que garantizan la libertad e independencia de la institución parlamentaria. Las prerrogativas no se confieren como privilegios, es decir, como derechos personales, sino en sentido objetivo, como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara (SSTC 243/1988 (FJ 3) y 9/1990 (FJ 3)). Ello significa que las prerrogativas parlamentarias garantizan: i) que la opinión se expresa libremente en las intervenciones de los parlamentarios, en el debate para la adopción de decisiones, y, conseqüentemente, en la

Tribunal Federal e impediendo a prisão, salvo flagrante de crime inafiançável, desde a expedição do diploma, segundo o art. 53, § 1º e § 2º, ambos da Constituição federal.

A imunidade material, por sua vez, o objeto de estudo desse artigo, pode ser conceituada como a impossibilidade de atribuir-se crime ao parlamentar por suas palavras, opiniões e votos, conforme dispõe o art. 53, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Necessário apontar que a redação original do artigo 53 da Constituição foi alterado por meio da Emenda Constitucional 35 de 2001. Não se trata de alteração substancial no âmbito da cabeça do artigo, apenas fazendo constar expressamente que a inviolabilidade abarca tanto a responsabilidade civil, como a penal. Abaixo, uma comparação de como era antes e como é atualmente, após a reforma (Brasil, 1988):

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

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

No que toca à natureza jurídica da imunidade material, a doutrina se divide. Contudo, privilegiamos o que ensina Gonçalves (2020, p. 1265):

Sobre a natureza a jurídica da imunidade material, temos que, não sem divergência, é considerada pelo STF, e pela doutrina majoritária, como "causa excludente de tipicidade". Nesses termos, havendo denuncia ou queixa-crime, esta, deve ser rejeitada por falta de justa causa, não sendo, portanto, admitida a instauração do processo penal.

Ademais, a imunidade não protege o parlamentar no âmbito político-administrativo, isto é, se a Casa parlamentar, Câmara dos Deputados ou Senado Federal, entenda que aquele membro cometeu excesso em suas manifestações, é possível a sanção por falta de decoro parlamentar. Nesses termos, Masson (2020, p. 926) pontua que

Vale observar, no entanto, que o uso abusivo e desmedido das imunidades sujeita o congressista a perda do mandato por falta de decoro parlamentar. Vê-se, pois, que a

formación de la voluntad política, tal y como ha sido querido por el cuerpo electoral (inviolabilidad); ii) que la composición de la Cámara parlamentaria no se ve alterada por la utilización torticera del proceso penal por terceros ajenos al órgano parlamentario cuyos intereses no responden a los expresados por la ciudadanía (inmunidad); y iii) que los diferentes poderes ejercen sus competencias con independencia, esto es, que desempeñan sus funciones sin estar sometidos a injerencias de los otros poderes del Estado. Y todo ello no solo es una forma de protección del Parlamento y de su alta función, sino también del poder judicial (aforamiento)

responsabilização disciplinar somente é viável para coibir os eventuais excessos e não para punir o exercício regular da prerrogativa

No que toca à perspectiva estrangeira, verifica-se que os Estados Unidos preveem em sua Constituição a imunidade material para seus Congressistas e Senadores. Rafagnin e Santos (2024, p.18) apontam que:

(...) a imunidade parlamentar material está presente também, de forma expressa, na Constitution of the United States of America, Constituição dos Estados Unidos da América, e é conhecida pela doutrina como Speech or Debate Clause, cláusula do debate, inserta no artigo I, seção 6, cláusula 1, segunda parte, da lei maior norte-americana, que afirma, de maneira expressa: Os Senadores e Representantes do Congresso estarão, em todos os casos, exceto traição, crime grave e perturbação da paz, isentos de prisão durante sua presença nas sessões de suas respectivas Casas, e ao se deslocarem para as mesmas; e por qualquer Discurso ou Debate em qualquer das Casas, não poderão ser questionados em qualquer outro local.

A Espanha, também garante aos seus parlamentares a ausência de repressão civil e penal pelas manifestações de seus parlamentares. Discorrendo sobre essas imunidades, Rosado Iglesias (2024, p. 6):

Este estatuto garante que os parlamentares não serão responsabilizados (nem penal nem civilmente) pelas ideias expressadas no exercício da função pública para a qual foram eleitos por seus concidadãos. Ele impede a detenção do parlamentar, salvo em caso de flagrante delito, e exige a autorização prévia da Câmara para o exercício da ação penal (o que, certamente, pode ser considerado o núcleo irrenunciável da imunidade, art. 71.2 CE). Essa proteção visa resguardar os parlamentares contra perseguições penais abusivas, ou seja, instrumentalizadas como arma política com objetivos espúrios. No caso de a Câmara conceder o consentimento por meio da correspondente autorização (no caso espanhol, o *suplicatório*), o julgamento cabe à Sala Segunda do Tribunal Supremo (art. 71.3 CE). (tradução nossa)²

A Alemanha também é exemplo de Estado

democrático que se preocupou em preservar a atuação parlamentar, conferindo determinado grau de inviolabilidade, apesar de mais restrita em relação à Carta Magna brasileira. Nesse sentido, Rafagnin e Santos (2024, p. 16)

Na ordem jurídica alemã, o diploma constitucional é denominado *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Lei Básica Alemã, em português) e, semelhantemente à carta maior de diversos outros países, como o próprio Brasil, institui expressamente a prerrogativa da imunidade parlamentar material, com proteção em relação a todos os âmbitos jurídicos, conforme disposto no artigo 46, 1ª parte, que preleciona o seguinte: Art. 46: Um deputado não poderá, em nenhum momento, ser submetido à via judicial ou disciplinar, nem responsabilizado de outra forma fora do Parlamento Federal, em virtude de voto dado ou opinião emitida no Parlamento ou numa de suas comissões. Esta disposição não terá aplicação no caso de injúria difamante.

Identifica-se que a norma alemã prevê diversas distinções em relação à garantia prevista na constituição brasileira. Dentre as diferenças, a norma germânica expressamente prevê que a inviolabilidade só se dá nas dependências do parlamento, ressalvada as hipóteses de injúria difamante.

A respeito de eventual flexibilização da norma, Rafagnin e Santos (2024, p. 17) aduzem que:

Nesse sentido, não foram encontradas decisões em que se flexibilizou a imunidade parlamentar material por manifestações ocorridas no Bundestag, parlamento alemão, por seus membros que não tratem de meras expressões difamatórias sabidamente falsas, como a letra da lei já esclarece, mas apenas decisão que flexibilizou a liberdade de expressão genérica, o que não se confunde com a imunidade parlamentar.

Por sua vez, a Constituição brasileira expressamente prevê que a imunidade se refere a (Brasil, 1988) “quaisquer palavras, votos e opiniões”, inclusive eventuais expressões que possam configurar crimes contra a honra, como injúria ou difamação. Ademais, há – conforme será demonstrado a frente – inviolabilidade absoluta, quando as manifestações forem proferidas no interior do Congresso Nacional, não havendo ressalva na jurisprudência do STF, ainda que haja *animus injuriandi*.

²Este estatuto garantiza que no responderán (ni penal ni civilmente) por las ideas expresadas en el ejercicio de la función pública para la que han sido elegidos por sus conciudadanos, impide la detención del parlamentario salvo en caso de flagrante delito y exige la previa autorización de la Cámara para el ejercicio de la acción penal (lo que, ciertamente, puede considerarse el núcleo

irrenunciable de la inmunidad, art. 71.2 CE) que suministra protección frente a la persecución penal torticera, esto es, instrumentada como arma política con objetivos espúrios. En el caso de la que la Cámara otorgue el consentimiento mediante la correspondiente autorización (en nuestro caso, el *suplicatorio*), el enjuiciamiento corresponde a la Sala Segunda del Tribunal Supremo (art. 71.3 CE)

Outrossim, no Brasil vige a imunidade relativa no que se refere às manifestações fora do âmbito do Congresso Nacional, contanto que identificado o denominado nexos de implicação recíproca.

5 EXTENSÃO DA IMUNIDADE

A extensão da imunidade busca entender qual o âmbito de (não) aplicação da garantia, trata-se de abordagem imprescindível para a compreensão adequada a respeito do alcance da norma constitucional.

No caso, o Constituinte Originário – e o reformador manteve a mesma linha de raciocínio na edição da EC 35/2001 – não trouxe restrições expressas na cabeça do art. 53 da Constituição Federal.

Foi apenas no § 7º do art. 53 da redação original da Constituição que foi instituída uma hipótese de subtração da inviolabilidade, que depende da soma de várias circunstâncias, quais sejam: o país se encontrar em estado de sítio; mediante voto de dois terços dos membros da respectiva casa e apenas nos atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional.

De maneira que caberia ao legislativo, em uma medida voluntária, suspender parcialmente sua imunidade nos atos externos ao Parlamento. O normativo constitucional foi realocado para o § 8º do art. 53, com a mesma redação, por meio da EC 35/01.

Antes de apresentar os limites específicos que a doutrina e o Supremo Tribunal Federal submetem a imunidade parlamentar, é necessário pontuar que no atual sistema vigente constitucional, não há direito absoluto, de modo que qualquer salvaguarda legal, garantia ou privilégio, por mais especial que seja, comporta limitação. Nesse sentido, o ensinamento de Barroso *apud* Silva (2023, p. 395) ao menciona a aplicabilidade das normas de eficácia plena:

Uma das mais consistentes foi formulada por Luís Virgílio Afonso da Silva. Em apertada síntese, sua tese é a seguinte: há impropriedade na referência a normas de eficácia plena, ao menos no campo dos direitos fundamentais, porque não há direitos absolutos. Sendo assim, todos estão sujeitos a restrições, sejam as decorrentes da atuação do legislador, sejam as que resultarão de sopesamentos feitos pelo intérprete. Ademais, se todos os direitos são restringíveis, a segunda espécie de normas – as de eficácia contida – não tem razão de existir como categoria autônoma. Por fim, reiterando ideia que se tornou corrente, reconhece o autor que todos os direitos dependem de atuações estatais, meios institucionais e condições fáticas e jurídicas para se realizarem. Assim sendo, tampouco se justifica a identificação de normas de eficácia limitada, porque todas o são.

Acerca da amplitude específica da imunidade parlamentar, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a manifestação do parlamentar deve ser feita segundo o aspecto funcional, denominada nexos de implicação recíproca, e apenas goza de caráter “absoluto”

quando proferido dentro do parlamento.

O critério funcional se trata do nexos necessário entre a atividade parlamentar e o crime ou ofensa cometida, de forma que somente a imprescindível demonstração de que a opinião, palavra ou voto foi proferida no exercício do mandato e em razão dele é que é possível cogitar-se o afastamento da responsabilidade civil ou criminal.

Nesse sentido, Bulos (2023, p.3191) afirma que:

Serve para que os parlamentares, no exercício do mandato legislativo (prática *in officio*) ou em razão dele (prática *propter officium*), opinem, discurssem e votem com inteira liberdade, sem pressões nem constrangimentos. Esse entendimento doutrinário vem sendo adotado, em diversas assentadas, pelo Pretório Excelso.

Seguindo a mesma linha, Mendes e Branco (2023, p. 2809)

A imunidade 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 do seu mandato.

Nos Estados Unidos, enfrentando a questão dos limites da imunidade parlamentar, abordou-se que a imunidade apenas pode acobertar os atos que tenham nexos com o processo legislativo propriamente dito. Nesse sentido, Rafagnin e Santos (2024, p.19):

No entanto, a decisão majoritária foi no sentido de que a imunidade parlamentar material não se destina a tutelar interesses particulares, como o suposto recebimento de propinas relacionadas à atividade política, mas apenas situações em que haja uma necessidade imperativa de proteção das atividades necessárias à preservação da integridade dos atos do processo legislativo em sentido estrito, o que não ocorreu no caso, tendo sido afastada a imunidade.

Ainda, várias outras decisões entenderam de forma semelhante, distinguindo atos puramente legislativos daqueles de outra natureza. No caso *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (Estados Unidos da América, 1972), a imunidade não foi aplicada pelos mesmos motivos, mas estendida aos servidores. Já no caso *United States v. Johnson*, 383 U.S. 169 (Estados Unidos da América, 1966), a imunidade foi aplicada por haver um liame direto. No caso *Doe v. McMillan*, 412 U.S. 306 (Estados Unidos da América, 1973), a imunidade foi reconhecida para proteger a republicação de atos relativos à atividade legislativa, tangente à publicação de relatórios.

Por fim, em *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111, 130, 132-33 (Estados Unidos da América, 1979), definiu-se que manifestações realizadas fora do parlamento, como comunicados de imprensa, a princípio, não estão protegidas pela

imunidade parlamentar material. Isso se deve ao fato de que tais conteúdos são estranhos ao processo legislativo. Contudo, reforçou-se a jurisprudência de que manifestações ocorridas dentro do parlamento estão plenamente protegidas, embora, em situações excepcionais, a imunidade possa ser aplicada caso haja uma relação direta com a atividade legislativa.

O STF, por sua vez, em várias oportunidades³, já se manifestou nessa linha de ideais, apontando que “a imunidade parlamentar pressupõe nexos de causalidade com o exercício do mandato [PET 7.174, red. do ac. min. Marco Aurélio, j. 10-3-2020, 1ª T, DJE de 28-09-2020.]”, pontuou também no Inq 2.134 que [rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23-3-2006, P, DJ de 2-2-2007] “A imunidade material prevista no art. 53, *caput*, da Constituição não é absoluta, pois somente se verifica nos casos em que a conduta possa ter alguma relação com o exercício do mandato parlamentar.”

Portanto, a inviolabilidade não se aplica quando não há conexão com o mandato, podendo, nesses casos, o parlamentar ser responsabilizado criminal e civilmente por suas palavras, opiniões e votos.

O critério geográfico para a aplicabilidade da imunidade corresponde à identificação física de onde o parlamentar se encontra no momento em que foi proferida sua manifestação. Em outras palavras, qual foi o ambiente físico, local propriamente dito, em que as palavras foram ditas.

É que quando a declaração do parlamentar for realizada nas comissões, no plenário ou mesmo dentro do Congresso Nacional, estar-se-ia diante da inviolabilidade constitucional, não podendo o parlamentar ser reprimido nas esferas civil ou criminal, nos termos do art. 53 da Constituição Federal.

Flávio Martins (2023, p. 3698), faz uma provocação interessante a respeito da imunidade no âmbito do Congresso Nacional:

(...) caso o parlamentar utilize da palavra para fazer “discursos de ódio” (hate speech), defendendo, por exemplo, a “supremacia branca”, o ódio aos judeus etc., deve ser mantido esse entendimento? Entendemos que a liberdade de opinião do parlamentar é muito maior que a liberdade de opinião de qualquer outro brasileiro. Os parlamentares são eleitos para representar a ideologia do grupo que os elegeu, ainda que seja essa ideologia repugnante para a maioria dos brasileiros. **Uma verdadeira democracia é aquela que consegue conviver com as opiniões da minoria, ainda que essas opiniões sejam desprovidas de bom senso.** Parlamentares que defendem discursos de exclusão são encontrados em parlamentos de todo o mundo. **Discursos parlamentares**

contra os imigrantes, contra os negros, contra os pobres etc. podem ser veementemente criticados, mas não podem ser proibidos.

Dessa maneira, se um discurso de ódio (hate speech), se praticado por um particular, pode configurar crime (incitação ao crime, racismo etc.), se proferido por um parlamentar será atípico. **Todavia, como não poderia ser diferente, embora não seja responsabilizado penal ou civilmente pelo seu “discurso de ódio”, o parlamentar poderá ser responsabilizado politicamente (por quebra do decoro parlamentar).** Assim, um discurso racista, homofóbico, ofensivo à honra ou à intimidade de qualquer pessoa etc. pode ser analisado politicamente pelos seus pares.

Não obstante, embora isso jamais tenha sido decidido pelo Supremo Tribunal Federal, entendemos que há que se fazer uma ressalva: se o discurso parlamentar colocar em risco à segurança pública, poderá ser excepcionalmente coibido pelo Poder Judiciário, penal ou civilmente (grifo nosso).

Por outro lado, caso o Congressista esteja fora do parlamento, a imunidade segue a regra do nexos de implicação recíproca, só sendo possível afastar a responsabilidade por palavras, opiniões e votos, quando o pronunciamento apresentar liame ao cargo.

Balizando a exposição, traz-se recente julgamento do STF (Brasil, 2024)

“(…) 2. O âmbito de abrangência da cláusula constitucional de imunidade parlamentar material, prevista no art. 53 da Constituição, tem sido construído por esta Corte à luz de dois parâmetros: i) quando em causa opiniões, ainda que consideradas ofensivas, manifestadas no recinto do Parlamento, referida imunidade assume, em regra, contornos absolutos, revelando intangibilidade para fins de responsabilização civil ou penal; e ii) quando em causa opiniões consideradas ofensivas, manifestadas fora do Parlamento, o reconhecimento da imunidade submete-se a uma condicionante, qual seja: a presença de nexos de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar. Precedentes. (Pet 12921 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-12-2024 PUBLIC 12-12-2024)”

A cláusula de inviolabilidade constitucional, que impede a responsabilização penal e/ou civil do membro do Congresso Nacional, por suas palavras, opiniões e votos, também abrange, sob seu manto protetor, as entrevistas jornalísticas, a

³Também no INQ 4.781, Pet 5.714 AgR, Inq. 1.024 QO, Inq 1.400 QO, etc.

transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e as declarações feitas aos meios de comunicação social, eis que tais manifestações – desde que vinculadas ao desempenho do mandato – qualificam-se como natural projeção do exercício das atividades parlamentares. [Inq 2.332 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 10-2-2011, P, DJE de 1º-3-2011.]

A palavra "inviolabilidade" significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da CF, com a redação da Emenda 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da EC 1, de 1969. Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada "conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar" (Inq 390 e Inq 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das casas legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembleia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material.

[Inq 1.958, red. do ac. min. Ayres Britto, j. 29-10-2003, P, DJ de 18-2-2005.]

Percebe-se que não é atual a posição do STF no sentido de definir que as manifestações dentro do parlamento gozam de presunção absolutas de nexos com o mandato, enquanto aquelas proferidas fora do Congresso Nacional possuem presunção relativa.

A abordagem internacional também não possui precedentes no sentido de deslegitimar a legislação doméstica. Desse modo, Mori, Mezacasa e Adono (2023, p.10) aduzem que:

É um importante instrumento de fortalecimento do Congresso Nacional contra eventuais abusos, sendo que seu desvirtuamento provoca o efeito contrário, enfraquecendo o Legislativo e, inclusive, deslegitimando o próprio Estado Democrático de Direito.

Apesar de não haver precedentes na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) envolvendo discursos de ódio proferidos

por congressistas no recinto parlamentar, defende-se que, mesmo diante de uma violação frontal aos direitos humanos, a ordem interna deve prevalecer. Isso se justifica pelo fato de que a responsabilização e os contornos que envolvem a ampla liberdade de fala do parlamentar já haviam sido previamente delimitados pela Assembleia Constituinte.

Essa posição que privilegia as manifestações intramuros do Congresso, porém, possui resistência de parte da doutrina, que entende que a presunção absoluta não possui respaldo no Estado democrático de direito, criando um verdadeiro privilégio à classe política-parlamentar. Nesse sentido, Gonçalves (2020, p. 1267):

Pois bem, o STF já entendeu, e, a nosso ver, de forma inadequada, no RE nº 463.671 AgR julgado em 19.06.2007, que "sendo a ofensa irrogada em plenário, independe de conexão com o mandato para o fim de elidir a responsabilidade civil por perdas e danos". Visto que estabelece uma extrema flexibilização, ou um melhor "cheque em branco" (em termos de responsabilização) para pronunciamentos dos mais variados "quilates" e "montas" dentro do Parlamento.

No mesmo sentido, Masson (2020, p. 924):

Em nossa percepção, só é legítima a incidência da imunidade material se presente um "nexo de implicação recíproca" com o ofício congressional. Do contrário, se não houver tal nexos, pouco importa o local da prática do ato, se dentro ou fora do Congresso Nacional: a imunidade material não se fará presente.

Contudo, a doutrina que possui como premissa a ausência de responsabilidade do parlamentar, em razão da aplicação da imunidade, sendo utilizada como subterfúgio para a proclamação de ofensas, não encontra integral respaldo no sistema jurídico vigente, tendo em vista que a sanção por quebra de decoro é medida proporcional que busca punir o parlamentar que incorre nessa ilícito político-administrativo.

Vale mencionar que, em qualquer circunstância, mesmo que se aceite a presunção absoluta no âmbito civil e penal, é possível que o parlamentar seja punido no âmbito político administrativo por quebra de decoro parlamentar, nos termos do art. 55, § 1º, da Constituição Federal e arts. 4º, I, e 10, IV, ambos do Código de ética e decoro parlamentar.

As sanções possuem gradação e podem progredir de advertência, como pena mais branda, à perda do cargo, como pena mais severa. Nesses termos, a perda do mandato é circunstância grave que assegura a ausência de impunidade, sendo julgado por seus pares, em atendimento ao sistema democrático representativo.

6 APLICAÇÃO DA IMUNIDADE MATERIAL NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL

FEDERAL

É verdade que a redação do artigo 53 da Constituição Federal não determina limites à extensão das imunidades parlamentares, conforme já demonstrado. Porém, não obstante a pertinência da interpretação da doutrina e do Supremo Tribunal Federal, percebe-se que a jurisprudência é vacilante em relação a aplicação da imunidade.

O que se propõe na doutrina e no judiciário, contudo, não é uma interpretação literal, tendo em vista que norma e texto não se confundem. Nesse sentido, Mitidiero, Sarlet e Marinoni *apud* Peter Häberle (2023, p. 506):

Além disso, é preciso ter presente que também para as normas constitucionais vale o pressuposto – já destacado na parte introdutória da teoria da norma constitucional – de que texto e norma não são idênticos, de modo que a norma é sempre resultado já (em maior ou menor articulação com um ou mais textos) de um ato de interpretação. A natureza da relação que se estabelece entre texto e norma, assim como a relevância atribuída aos textos serão objeto de atenção na parte relativa aos limites da interpretação constitucional. De qualquer sorte, já é possível compreender, a esta altura, a razão pela qual Peter Häberle sublinha que não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada,⁵⁵⁵ já pelo fato de que a norma jurídica não resulta de uma decisão prévia, mas é aplicada no tempo e integrada na realidade pública por intermédio do ato interpretativo, no âmbito do que o mesmo Peter Häberle designou de uma interpretação necessariamente contextualizada.

Assim, tanto pelo fato de os textos normativos não serem unívocos ou evidentes quanto pelo fato de serem destinados à aplicação (em determinado contexto), é de refutar, ainda mais em matéria de interpretação constitucional, a noção de que diante de um texto claro (evidente quanto ao seu sentido) não há falar em interpretação, pois, para que possa ser considerada clara, a norma deve ser interpretada."

Contudo, não se pode olvidar que a inviolabilidade garante determinado grau de impunidade, a qual, poderia ser usada para o cometimento de crimes contra a honra de pessoas que, por vezes, nem sequer compõem o ringue político.

Desse modo, a garantia constitucional acaba por sendo um escudo para a prática de crimes, o que merece todo o repúdio diante de um Estado democrático de direito.

Nesse sentido, Bulos (2023, p. 3186) expõe que:

Diante disso, pode-se dizer que as imunidades parlamentares vivem um eterno dilema. Se, de um lado, representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo,

fortalecendo a democracia e garantindo o livre desempenho da atividade parlamentar, de outro, funcionam como fonte de privilégios, escudos ou armas defensivas dos envolvidos em delitos de toda ordem, ainda quando existam tentativas salutares, a exemplo do advento da Emenda Constitucional n. 35/2001.

Essa abordagem já foi mencionada no âmbito do INQ 4.781 Ref (STF, 2021, rel. min. Alexandre de Moraes), ao mencionar que a imunidade não deve servir como escudo para a prática de atos ilícitos.

O entendimento pela relativização da imunidade possui precedentes no STF, na decisão proferida no ARE 1422919 AgR (Relator(a): Cármen Lúcia, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, 2024) no sentido de que, apesar de ofensas terem sido proferidas por um parlamentar em face de outro congressista, não se identificou o nexo funcional apto a dar ensejo à imunidade, tendo em vista que as manifestações foram proferidas fora do âmbito do Congresso Nacional. Segue a ementa com grifo meu:

(...) 1. O Tribunal de origem entendeu que, como as manifestações do parlamentar veiculadas na Internet estão relacionadas ao exercício do mandato, contendo teor político, e se referem a fatos sob o debate público, a conduta do Senador está acobertada pela imunidade material constitucionalmente assegurada, **até porque os adjetivos utilizados para se referir ao autor, embora deselegantes, tiveram o objetivo de criticá-lo politicamente para o cargo almejado no governo federal, em nítida oposição parlamentar.** Assim, confirmou a sentença que julgara improcedente o pedido de indenização por danos morais. 2. Exige-se, para caracterizar a necessária inviolabilidade, a presença de dois requisitos: nexo de implicação recíproca e os parâmetros ligados a própria finalidade da liberdade de expressão qualificada do parlamentar. 3. Na presente hipótese, é fato incontroverso que as palavras foram proferidas nas redes sociais do parlamentar, e as expressões utilizadas pela parte ré, na compreensão da parte autora, transcenderam o campo da imunidade material dos parlamentares. 4. **No caso dos autos, verifica-se que houve excesso nos limites da citada garantia constitucional, pois o requerido incorreu em abuso da imunidade concedida ao exercício de seu mandato.** 5. Inexistência do nexo de implicação recíproca, pois ausente a relação entre as opiniões e palavras proferidas com o exercício do mandato parlamentar, ou em razão desse exercício; possibilidade de se afastar a inviolabilidade, pois o contexto em que houve as manifestações era estranho às atividades realizadas em razão do exercício do mandato. 6. O Código Civil prevê a responsabilização daquele que comete ato ilícito violando direito e causando danos a

outrem, ainda que exclusivamente moral (art. 186). 7. A conduta do recorrido não tem qualquer pertinência com o exercício do mandato, de forma que não se encontra protegida pelo manto da imunidade material. 8. Agravo Regimental do ora recorrente conhecido, para, desde logo, dar provimento ao seu Recurso Extraordinário, e julgar procedente o pedido inicial.

Percebe-se que o STF revogou a decisão do tribunal de origem, apontando que as palavras foram proferidas nas redes sociais e que houve “abuso da imunidade”. Em sentido semelhante, a decisão na Pet 10972 (Relator(a): Alexandre de Moraes, Primeira Turma, 2024)

Ementa: PENAL E PROCESSUAL PENAL. QUEIXA-CRIME. OBSERVÂNCIA DOS ARTIGOS 41 E 395 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. PRESENÇA DE JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO PENAL. NÃO INCIDÊNCIA DA IMUNIDADE MATERIAL (CF, ARTIGO 53, CAPUT). QUEIXA-CRIME APTA. NARRATIVA CLARA E EXPRESSA QUE SE AMOLDA À DESCRIÇÃO TÍPICA DOS CRIMES IMPUTADOS: ARTS. 138 (CALÚNIA), 139 (DIFAMAÇÃO) E 140 (INJÚRIA), TODOS DO CÓDIGO PENAL. EXISTÊNCIA DE PROVA DA MATERIALIDADE E INDÍCIOS DE AUTORIA. RECEBIMENTO INTEGRAL DA QUEIXA-CRIME. 1. A queixa-crime expõe de forma compreensível e coerente os fatos e todos os requisitos exigidos, permitindo ao acusado a compreensão da imputação e, conseqüentemente, o pleno exercício do seu direito de defesa, como exigido por esta CORTE (AP 560, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 11/6/2015; INQ 3204, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 3/8/2015). 2. Presentes os requisitos do art. 41 do CPP e a justa causa para a ação penal (CPP, art. 395, III), analisada a partir de seus três componentes tipicidade, punibilidade e viabilidade. 3. A Constituição Federal consagra o binômio “LIBERDADE e RESPONSABILIDADE”; **não permitindo de maneira irresponsável a efetivação de abuso no exercício de um direito constitucionalmente consagrado; não permitindo a utilização da “liberdade de expressão” como escudo protetivo** para a prática de discursos de ódio, antidemocráticos, **ameaças, agressões, infrações penais e toda a sorte de atividades ilícitas.** 3. Conduta imputada a **Deputado Federal consistente em proferir ofensas aos Senadores da República, com citação nominal ao querelante, sem qualquer relação com a atividade parlamentar (ausência de implicação recíproca) e, principalmente, por ter sido praticada não na**

Tribuna da Câmara, mas em página da rede social Instagram. Não incidência da imunidade material ou inviolabilidade parlamentar prevista no caput do artigo 53 da Constituição Federal. 5. A jurisprudência da CORTE é pacífica no sentido de 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 para a prática de atividades ilícitas. Precedentes. Inexistência da inviolabilidade em relação às condutas típicas imputadas pelo querelante ao querelado. 6. QUEIXA-CRIME INTEGRALMENTE RECEBIDA. Oficie-se a Câmara do Deputados, nos termos do artigo 53, §3º da Constituição Federal (grifo nosso)

Também é na mesma linha as decisões proferidas pela segunda turma na Pet 8242 AgR (2022), pela primeira turma na Pet 5705 (2017) e pelo plenário do STF na Pet 10001 AgR (2023).

Pela relevância que as decisões do plenário possuem, destacamos trecho do voto vencedor (Brasil, 2023c, p. 30)

A plena proteção constitucional da exteriorização da opinião (aspecto positivo) não significa a impossibilidade posterior de análise e responsabilização por eventuais informações injuriosas, difamantes, mentirosas, e em relação a eventuais danos materiais e morais, pois os direitos à honra, intimidade, vida privada e à própria imagem formam a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana, salvaguardando um espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas, mas não permite a censura prévia pelo Poder Público.

A Constituição Federal não permite o desrespeito à honra e dignidade alheias, a propagação de discurso de ódio, ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, art. 5º, XLIV, e art. 34, III e IV), tampouco a realização de manifestações nas redes sociais ou através de entrevistas públicas visando ao rompimento do Estado de Direito, com a extinção das cláusulas pétreas constitucionais – Separação de Poderes (CF, art. 60, §4º), com a conseqüente instalação do arbítrio.

Diante desse cenário é possível extrair a impressão de que não há divergência, já que as duas turmas, como o plenário, já se manifestaram conforme acima previsto.

Contudo, mesmo diante da manifestação pela maioria dos seus membros, não se identifica um padrão nas decisões judiciais, uma vez que é possível encontrar julgados posteriores em que o Supremo foi no sentido oposto, privilegiando a imunidade parlamentar. É o que se

identificar no ARE 1421633 AgR (Brasil, 2023a):

(...) 7. Na presente hipótese, é fato incontroverso que **as palavras foram proferidas no website pessoal do Vereador, bem como nos perfis que mantém em redes sociais (Facebook e Twitter)**. 8. As manifestações do recorrente, ao tecer considerações sobre as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado acerca das inconsistências identificadas no edital de licitação lançado pela Prefeitura Municipal traduz nítido desdobramento da atividade parlamentar no exercício da função típica de fiscalização dos atos do Poder Executivo. 9. Não há dúvida da existência do nexos de implicação recíproca, pois patente a relação entre as opiniões e palavras proferidas com o exercício do mandato parlamentar, ou em razão desse exercício; não havendo possibilidade de se afastar a inviolabilidade, pois o contexto em que houve as manifestações não era estranho às atividades realizadas em razão do exercício do mandato. 10. **Os excessos de linguagem porventura cometidos, na espécie, ainda que veiculadores de ofensas pessoais, embora dissonantes do espírito plural e democrático que deveria animar as discussões na arena política, encontram-se subtraídos à responsabilidade cível e criminal, podendo apenas, se for o caso, ser objeto de censura, sob o viés político, pela Casa Legislativa da qual o imputado faz parte**. 11. Nos dias atuais, caracterizados por avanços tecnológicos em que a internet se tornou um dos principais meios de comunicação entre os mandatários e o eleitor, **não é mais possível restringir o exercício parlamentar do mandato aos estritos limites do recinto da Câmara Municipal** (grifo nosso)

Verifica-se que houve a revogação do acórdão do tribunal de origem, que condenava um vereador ao pagamento de indenização por danos materiais e morais por manifestações proferidas na internet.

No mesmo sentido, cita-se a decisão proferida na Pet 9471 AgR (STF, Brasil, 2022, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno) e na Pet 9128 AgR (STF, Brasil, 2024, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno), essa última também posterior ao julgamento no plenário.

Transcrevemos a ementa do acórdão da Pet 9128 AgR, em razão da sua divergência com o julgamento de plenário anterior apresentado como representativo do entendimento da maioria do STF, (Pet 10001 AgR):

EMENTA DIREITO PENAL. QUEIXA-CRIME. CRIMES CONTRA A HONRA. PARLAMENTAR. DISCURSO. MANIFESTAÇÕES PRODUZIDAS EM ANTAGONISMO POLÍTICO REGIONAL. EXERCÍCIO DO MANDATO. ART. 53, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A cláusula da inviolabilidade parlamentar prevista no art. 53, caput, da Constituição Federal se qualifica como causa de exclusão constitucional da tipicidade penal da conduta do congressista em tema de crimes contra a honra, afastando, por isso mesmo, a natureza delituosa. 2. Encontrando-se a manifestação do agravado relacionada, como na espécie, com o exercício do mandato, em contexto de embate político entre as partes, **a imunidade material dos parlamentares abrange todo tipo de declaração, inclusive aquelas veiculadas por meios de comunicação de massa, como a imprensa em geral e as redes sociais**. Precedentes. 3. **Eventual excesso contido na manifestação do agravado poderá ser apreciado pela Casa Legislativa respectiva**. 4. Agravo interno ao qual se nega provimento. (Brasil, 2024)

No caso, a imunidade garantiu ao parlamentar a livre expressão de palavras que pudessem ser classificadas, em tese, como ofensivas à honra da vítima, prevaleceu a aplicação do art. 53 da Constituição Federal em face de eventuais injúrias ou palavras ofensivas. Essa última decisão convergente com os ensinamentos doutrinários. Nesse sentido Bulos (2023, p. 3187)

Pronunciamentos, artigos, entrevistas, palestras, comícios, mesmo fora das Casas legislativas, são inerentes ao exercício da atividade parlamentar. A vida pública de um homem está inexoravelmente conexas à dimensão privada de sua existência. Não há como segregar um plano de outro.

De igual modo, Tavares *apud* STF (2023, p. 2247)

Essa inviolabilidade alcança projeção nas redes sociais e, em geral, na rede mundial de computadores. Assim, recentemente, o STF reconheceu a imunidade de Deputada por manifestação na rede social twitter (Pet 5875/DF, decisão monocrática do Min. CELSO DE MELLO, j. 17-6-2016, DJe de 21-6-2016).

Portanto, verifica-se que a última decisão de plenário do STF conduziu a uma perspectiva mais conservadora a respeito da garantia parlamentar, obstando que ofensas irrogadas no âmbito das redes sociais – portanto fora das dependências do Congresso Nacional – prevaleçam sobre a inviolabilidade parlamentar.

Contudo, não é possível atestar convergência na aplicação do instituto jurídico da imunidade no âmbito da jurisprudência do STF. Nesse cenário de dúvidas e incertezas, resta claro que a imunidade se torna instituto que, por conseguinte, também não possui seus contornos bem delineados.

Ressalta-se que a ausência de exatidão acerca da extensão de uma garantia, que busca proteger a livre manifestação dos membros de um dos Poderes da República, estremece, em última análise, o regular exercício dos representantes democraticamente eleitos pelo povo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imunidade material dos parlamentares federais é assunto que está presente desde a primeira constituição brasileira, não como uma garantia sólida e pacificada no âmbito jurídico e político, tendo em vista que em épocas de Estados ditatórias e afastados da ideia de democracia, suprimiu-se, ainda que parcialmente essas garantias.

É verdade que a Constituição Cidadã não foi precisa ao dispor sobre tais inviolabilidades. Contudo, verifica-se que a ausência de ressalvas é um indicativo de que a Constituição de 1988 justamente preocupou-se de afastar a redação similar aos Estados de exceção.

Compete, portanto, à doutrina e à jurisprudência o amadurecimento do tema, que, apesar de ser mais antigo que o Estado brasileiro, ainda não encontrou caminho para a convergência e unidade de interpretação.

Fonte do problema é a ideia exposta pelo Supremo Tribunal Federal e por parte da doutrina de que os abusos devem ser combatidos, permitindo que a garantia institucional ao Poder Legislativo não seja usada por aqueles que buscam um salvo conduto, apartado de qualquer responsabilidade, para o cometimento de crimes por meio suas manifestações.

Contudo, conforme apresentado, no atual sistema jurídico já são previstos mecanismos de controle imanentes, de modo que a Casa parlamentar é competente para apurar e sancionar, se for o caso, o parlamentar que abusa do seu direito constitucional à imunidade, com penas que variam de mera advertência à perda do cargo.

A relevância fica por conta dos detalhes específicos que envolvem a imunidade, notadamente diante da demonstração de que a modificação no entendimento atinge frontalmente um poder democraticamente estabelecido que compõem a República.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1969)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1969**. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da**

República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.421.633**. Brasília, 2023a. Relator: Ministro Alexandre de Moraes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.422.919**. Brasília, 2024a. Relatora: Ministra Cármen Lúcia.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.958**. Brasília, 2005. Redator do acórdão: Ministro Ayres Britto.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.134**. Brasília, 2007. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Plenário.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.332 Agravo Regimental**. Brasília, 2011. Relator: Ministro Celso de Mello.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.781 Referendo**. Brasília, 2021. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 10.001 Agravo Regimental**. Brasília, 2023b. Relator: Ministro Dias Toffoli.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 10.972**. Brasília, 2024b. Relator: Ministro Alexandre de Moraes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 12.921 Agravo Regimental**. Relator: Brasília, 2024c. Ministro Luiz Fux.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 7.174**. Brasília, 2020. Relator: Ministro Marco Aurélio.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 9.128 Agravo Regimental**. Brasília, 2024d. Relator: Ministro Nunes Marques.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 9.471 Agravo Regimental**. Brasília, 2022. Relatora: Ministra Rosa Weber.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. E-book.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MITIDIERO, D.; SARLET, I. W.; MARINONI, L. G. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MORI, E. de M.; MEZACASA, D. S.; ADONO, J. da S. **A imunidade parlamentar material absoluta e seus limites à luz do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. *Revista Eletrônica Interdisciplinar*, Barra do Garças – MT, Brasil, v. 15, n. 1, 2023.

RAFAGNIN, T. R.; SANTOS, V. M.. Limites da imunidade parlamentar material: panorama da realidade jurídica brasileira de uma perspectiva comparada. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 51, n. 156, jun. 2024.

ROSADO IGLESIAS, G. Sobre las prerrogativas procesales: ¿Está justificada constitucionalmente la extensión del aforamiento en España? **Teoría & Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico**, n. 31, p. 110–133, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.36151/td.2021.023>. Acesso em: 24 dez. 2024.