



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito – FD

Bacharelado em Direito

**O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL REVISITADO:**

**Os casos *Jair Bolsonaro versus Maria do Rosário***

**e *Laerte Bessa versus Rodrigo Rollemberg***

**Fabiano Mendes Lins**

Brasília

2018

FABIANO MENDES LINS

**O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL REVISITADO:**

**Os casos *Jair Bolsonaro versus Maria do Rosário*  
e *Laerte Bessa versus Rodrigo Rollemberg***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. João Costa Neto.

Brasília

2018

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Direito – FD  
Bacharelado em Direito

FABIANO MENDES LINS

**O INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL REVISITADO:**

**Os casos *Jair Bolsonaro versus Maria do Rosário*  
e *Laerte Bessa versus Rodrigo Rollemberg***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. João Costa Neto.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. João Costa Neto – Orientador  
FD/UnB

---

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho – Membro Interno  
FD/UnB

---

Prof. Dr. Leonardo Martins – Membro Externo  
UFRN

---

Prof. MSc. Ana Luiza Nunez Ramalho – Suplente  
FEF/UnB

Brasília, 02 de julho de 2018.

Ao Senhor Jesus Cristo, que vive e reina para sempre, pela oportunidade de chegar até aqui.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus filhos, Gustavo e Kauã, e a minha esposa Diene, pelo amor incondicional.

Aos meus pais, José e Vanilda, fonte de inspiração e de encorajamento.

As minhas irmãs, Cristiane e Roberta, por tudo o que superamos.

Aos meus sobrinhos Rafael, Esther, Sara e Isaac, pela alegria que me proporcionam.

Aos Mestres, pelo empenho com que desempenharam a nobre arte de ensinar.

Ao meu orientador, Professor Dr. João Costa Neto, por todos os ensinamentos transmitidos e pela fundamental contribuição com a realização deste Trabalho.

Ao Professor Dr. Mamede Said Maia Filho, mui digno Diretor da nossa querida Faculdade de Direito, que muito nos honrou com sua colaboração.

Ao Professor Dr. Leonardo Martins, pelas valiosas considerações.

Aos colegas do Curso de Direito da Universidade de Brasília, por compartilharem de um mesmo sonho.

“O homem que não tem juízo ridiculariza o seu próximo, mas o que tem entendimento refreia a língua”.

**Provérbios - 11:12**

## RESUMO

A inviolabilidade parlamentar traduz-se em garantia do Poder Legislativo, voltada à preservação de sua independência. Afasta a responsabilidade civil e penal do parlamentar, que estará imune pelas opiniões, palavras e votos que emitir no exercício de seu mandato. Com origem inglesa, no Bill of Rights, a prerrogativa foi expressamente prevista no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1.789, e disseminou-se, alcançando praticamente todas as ordens constitucionais vigentes. Também denominada imunidade parlamentar material, o instituto figurou em todas as Constituições brasileiras e está inserido no art. 53, *caput*, da Carta vigente, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 35/2.001. Os limites e alcance da prerrogativa, entretanto, variaram, em decorrência da configuração que cada Constituição atribuiu-lhe. A esse respeito, a doutrina e a jurisprudência prestaram grande contribuição. O Supremo Tribunal Federal havia assentado a tese segundo a qual o instituto somente imunizaria o parlamentar quando houvesse conexão entre a declaração emitida e o exercício do mandato. Em 2003, esse entendimento foi alterado. O Acórdão paradigma refere-se ao Inquérito n. 1.958. Desde então, ficou estabelecida distinção fundada no local em que ocorreu a declaração. Para as manifestações ocorridas na sede do Parlamento, a prerrogativa assumiria contornos absolutos, não havendo que se perquirir sobre a pertinência entre o teor das afirmações e o exercício do mandato. No caso de declarações ocorridas fora do parlamento, o congressista somente estaria imune quando verificado nexo de implicação recíproca entre o teor da manifestação e o desempenho do mandato. O objeto do presente trabalho consistiu em analisar se é juridicamente adequado o estabelecimento de critério fundado no local em que ocorreu a manifestação para verificar a incidência da prerrogativa. Com apoio na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a pesquisa avançou, concluindo que o espaço físico do Parlamento não constitui critério suficiente para estabelecer o elo jurídico com o exercício do mandato. Primeiramente, verificou-se contradição no Acórdão paradigma: embora reconheça que as imunidades parlamentares destinem-se a viabilizar o exercício independente do mandato, argumenta que, no caso de opiniões, palavras e votos proferidos na sede do Parlamento, o congressista manter-se-ia inviolável, ainda que tais manifestações não guardem qualquer conexão com o exercício do mandato. O novo entendimento do Tribunal também diferenciou os parlamentares do cidadão comum. A inexistência de fundamento autorizador para a diferenciação configura quebra da isonomia. A razão de *discrímen* utilizada, o espaço físico do parlamento, não encontra amparo constitucional. Admiti-lo representaria transformar a prerrogativa em privilégio. Verificou-se, ainda, que a inviolabilidade parlamentar constitui princípio constitucional e como tal, deve ser compatibilizado com outros valores de igual envergadura. Assim, no caso concreto, eventual conflito deveria resolver-se segundo um juízo de sopesamento para viabilizar, tanto quanto seja possível, a satisfação de ambos. Por fim, a análise dos casos concretos revelou que existe a tendência de revisão do entendimento jurisprudencial vigente para fixar nova tese, estabelecendo limites cada vez mais restritos, dentro dos quais a prerrogativa poderá ser legitimamente invocada.

**Palavras-chave:** Inviolabilidade parlamentar. Limites. Incidência.

## ABSTRACT

Parliamentary sanctity serves as a guarantee to the Legislative Branch, designed for the preservation of its independence. This removes the civil and penal responsibility from the members of Parliament, who possess an immunity regarding the opinions, words, and votes emitted during their mandate. The prerogative was expressly laid out in Article 16 of the Declaration of Rights of the Declaration of the Rights of the Man and the Citizen, in 1789, and spread until reaching practically all of the existing constitutional orders. Also referred to as “material parliamentary immunity,” the statute is included in all Brazilian constitutions and was inserted into Article 53, *caput*, of the current code in writing of the 35<sup>th</sup> Constitutional Amendment, in 2001. The limits of the prerogative’s reach, however, vary in accordance with the value each constitution gives to it. In this respect, doctrine and jurisprudence make a large contribution. The Federal Supreme Court has set down the thesis that the institute would only offer immunity to the Parliament member when there was a connection between the emitted declaration and the fulfillment of the mandate. In 2003, this understanding was altered. The *Acórdão Paradigm* refers to Inquest 1,958. From that, a founding distinction was established in the place at which the declaration occurred. For demonstrations in Congress, the prerogative would assume absolute proportions, not having to investigate about the pertinence between the content of the affirmations and the fulfillment of the mandate. In the case of declarations made outside of Parliament, the member of Congress would only have immunity when there was a reciprocal nexus of implication between the content of the declaration and the performance of the mandate. The objective of the current work consisted in analyzing if it is legally adequate to establish founding criteria in the locale in which the declaration of the incidence of the prerogative occurred. With the help of the doctrine and jurisprudence of the Federal Supreme Court, the research advanced, concluding that the physical space of the Parliament did not constitute sufficient criteria to establish the judicial link with the performance of the mandate. Firstly, verifying a contradiction in the “*Acórdão Paradigm*”: even though it is recognized that the Parliamentary immunity is intended for the independent performance of the mandate, it argues that, in the case of opinions, words and Parliamentary votes, the member of Congress can be maintained inviolable, even if such manifestations do not contain any connection with the completion of the mandate. The new understanding of the Supreme Court also differentiated the members of Parliament from the common citizen. The inexistence on a fundamental authorizing agent for the differentiation breaks the equality. In reason of utilizing the discrimination, the physical space of the parliament does not encounter constitutional support. To admit it would mean to transform the prerogative into a privilege. Checking that, even so, the inviolability of Parliament constitutes a constitutional principal and as such should be compatible with other values of equal breadth. As such, in the concrete case, eventual conflict should be resolved following a supposition, in as much that it is possible, the satisfaction of both. And finally, the analysis of definite cases reveals that there is a tendency to revise the current understanding of jurisprudence to construct a new thesis, always establishing stricter limits, within which the prerogative could be legitimately invoked.

Key Words: Parliamentary Inviolability; Limits; Incidence



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	- Artigo
CF	- Constituição Federal
CN	- Congresso Nacional
CPC	- Código de Processo Civil
CPP	- Código de Processo Penal
EC	- Emenda Constitucional
Inc.	- Inciso
N.	- Número
RE	- Recurso Extraordinário
REsp	- Recurso Especial
SF	- Senado Federal
SINPOL-DF	- Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TJDFT	- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 O PODER LEGISLATIVO .....</b>	<b>22</b>
<b>2 IMUNIDADE PARLAMENTAR.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 ORIGEM .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 PRERROGATIVA OU PRIVILÉGIO .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 ESPÉCIES .....</b>	<b>29</b>
<b>2.4 A IMUNIDADE PARLAMENTAR NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....</b>	<b>31</b>
<b>2.5 A IMUNIDADE PARLAMENTAR NO DIREITO COMPARADO.....</b>	<b>34</b>
<b>3 IMUNIDADE MATERIAL OU INVIOABILIDADE PARLAMENTAR .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 NATUREZA JURÍDICA.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 CARACTERÍSTICAS .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2.1 De ordem pública.....</b>	<b>40</b>
<b>3.2.2 Perpétua .....</b>	<b>41</b>
<b>3.2.3 Absoluta .....</b>	<b>42</b>
<b>3.3 ALCANCE .....</b>	<b>44</b>
<b>3.4 LIMITES .....</b>	<b>47</b>
<b>4 A REVISITAÇÃO DO INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR</b>	
<b>MATERIAL .....</b>	<b>51</b>
<b>4.1 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO NOVO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL</b>	
<b>FEDERAL.....</b>	<b>53</b>
<b>4.2 O CASO JAIR BOLSONARO VERSUS MARIA DO ROSÁRIO.....</b>	<b>57</b>
<b>4.3 O CASO LAERTE BESSA VERSUS RODRIGO ROLLEMBERG .....</b>	<b>61</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>68</b>

## INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar material, que constitui o escopo deste trabalho, é tema bastante atual e polêmico. Defensores e críticos do instituto alternam-se em permanente discussão na tentativa de encontrar um ponto de equilíbrio, no qual possa figurar harmonicamente em meio a tantos princípios e valores tutelados atualmente. A sociedade, ávida pela concretização de direitos que durante muito tempo foram negados, questiona a manutenção, no ordenamento jurídico vigente, de normas tendentes a frustrá-los.

Concebido em outra época, a tarefa de compatibilizar o instituto, adaptando-o ao tempo presente, desafia os que se ocupam de seu estudo. Nesse contexto, o presente trabalho se propõe, primeiramente, a consultar as bases do instituto na tentativa de encontrar, nas suas origens, os fundamentos que justificam a sua manutenção. Nesse ponto, a pesquisa é essencialmente doutrinária. Recorrer-se-á inicialmente ao estudo do próprio Estado, abordando-se as variadas configurações que assumiu ao longo da História, até chegar ao Estado Democrático de Direito.

Prosseguindo, passar-se-á ao estudo da moderna concepção da teoria da Separação dos Poderes para, em seguida, introduzir as considerações acerca do Poder Legislativo, encerrando o primeiro capítulo. Recorrendo-se, ainda, à pesquisa notadamente doutrinária, o segundo capítulo abordará o instituto da imunidade parlamentar como gênero, apresentando a sua origem, conceito e espécies bem como as muitas formatações que assumiu nas constituições brasileiras e no direito comparado.

A partir do terceiro capítulo o estudo inclinar-se-á sobretudo para a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de enfrentar o problema de pesquisa, consistente na seguinte indagação: É juridicamente adequado o estabelecimento de critério fundado no local em que ocorreu a manifestação do congressista para verificar a incidência do instituto da imunidade parlamentar material? Para tanto, aprofundar-se-á o estudo acerca da natureza jurídica, características, alcance e limites do instituto da imunidade parlamentar material.

O quarto e último capítulo reunirá pesquisa predominantemente jurisprudencial. Recorrer-se-á a casos concretos na tentativa de confirmar alguma das duas hipóteses formuladas para o problema de pesquisa: O critério fundado no local em que ocorreu a manifestação do parlamentar é juridicamente adequado e está sendo observado pelos Tribunais; ou, o critério eleito não se revela adequado e está sendo revisto pelos Tribunais. Nesse aspecto, a pesquisa não se restringirá à jurisprudência do STF. Selecionar-se-á casos que foram analisados por vários Tribunais a fim de verificar se há uniformidade de entendimento.

Embora o critério de que trata o problema de pesquisa decorra de construção jurisprudencial, tendo sido eleito pelo próprio STF, o precedente não se revestiu de força vinculante, motivo pelo qual manteve-se irretocável a liberdade de os magistrados brasileiros decidirem os casos concretos conforme a sua convicção. Daí a justificativa para a seleção de casos que foram analisados por várias instâncias do Poder Judiciário.

## 1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado, como organização política, assumiu variadas configurações desde o surgimento. Atualmente, observa-se a coexistência de diversos formatos, dotados de características próprias, o que lhes atribui notoriedade. A diversidade é especialmente verificada quando se volta para o Oriente, comparando os modelos ali encontrados com os que predominam no Ocidente. Essas particularidades derivam, em grande parte, das diferenças culturais entre os povos.

Questão que logo se apresenta ao estudioso desse construto a que se denomina Estado diz respeito a qual teria sido o ponto de partida para que se chegasse ao estágio atual. Nessa seara, há muita controvérsia. Dallari<sup>1</sup> destaca três teorias básicas relacionadas ao surgimento do Estado. A primeira defende que o Estado, assim como a sociedade, sempre teria existido, considerando-o como uma organização social dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo. Para a segunda teoria, adotada pela maioria dos autores, a sociedade humana teria inicialmente existido sem o Estado, tendo este sido constituído gradual e localmente para atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais. Por fim, para a terceira teoria, somente pode se falar em Estado como uma sociedade política dotada de certas características muito bem definidas, em especial, a soberania.

Dentre os adeptos da terceira teoria, Dallari<sup>2</sup> inclui Karl Schmidt, ressaltando que, para ele, o conceito de Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nascem a ideia e a prática da soberania, o que somente ocorreu no século XVII. Em complemento, o autor destaca adeptos dessa teoria que indicam o ano de 1648, quando foi assinada a paz de *Westfália*<sup>3</sup>, como a data oficial a partir da qual o mundo ocidental apresentou-se organizado em Estados.

Pode-se reconhecer quatro elementos básicos constitutivos do Estado moderno: a soberania, o território, o povo e a finalidade. Dallari<sup>4</sup> o define como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Considerando

---

<sup>1</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 52-53.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>3</sup> Dallari esclarece que a paz de Westfália, que esses autores indicam como o momento culminante na criação do Estado, e que muitos consideram o ponto de separação entre o Estado Medieval e o Estado Moderno, foi consubstanciada em dois tratados, assinados nas cidades westfalianas de Munster e Onsbruck, no ano de 1648, os quais fixaram limites territoriais resultantes das guerras religiosas, especialmente a Guerra dos Trinta Anos, movida pela França e seus aliados contra a Alemanha. Embora a França tenha sido favorecida pelas inúmeras aquisições territoriais, a Alemanha, como todos os demais Estados, foi beneficiada pelo reconhecimento de limites dentro dos quais teria poder soberano. Cf. *Idem*, p. 53.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 119.

as variadas configurações existentes ou que se sucederam ao longo da história, o Estado pode ser entendido como gênero do qual resulta várias espécies, dentre as quais o Estado Democrático de Direito, forma de organização política escolhida pelo Constituinte para a República Federativa do Brasil<sup>5</sup>.

Expressar uma ideia acabada do que representaria o Estado Democrático de Direito, entretanto, não parece factível, considerando que a expressão encontra-se em constante evolução. Assim, as variadas configurações assumidas pelos Estados Modernos, aliadas às inúmeras formulações teóricas e constatações empíricas atribuídas aos termos “democracia” e “direito”, dificultam a generalização e imprimem fluidez à expressão.

Por essa razão, o esforço foi direcionado para o reconhecimento das diferentes espécies de Estado que se substituíram ao longo do tempo no mundo ocidental, identificando seus elementos constitutivos, a fim de se compreender como se chegou ao Estado Democrático de Direito e quais valores foram incorporados à sua essência, caracterizando-o.

A primeira forma de Estado de que se tem notícia foi o Estado Estamental, que teria surgido no início do século XVII. Poderia ser sintetizado da seguinte forma:

A ideia básica que nele se encontra é a dualidade política rei-estamentos, sucessora do dualismo rei-reino medieval. O rei e as ordens ou estamentos criam a comunidade política. O rei tem não só a legitimidade como a efectividade do poder central, mas tem de contar com os estamentos, corpos organizados ou ordens vindos da Idade Média. Rei e estamentos exprimem, de certa maneira, um enlace entre Estado e sociedade.<sup>6</sup>

Trata-se de uma forma de organização política na qual o monarca, para conseguir apoio de determinados segmentos sociais, concedia-lhes direitos. É possível reconhecer essa forma de se pactuar direitos em momento muito anterior da história inglesa, com a Magna Carta, de 1215. Mendes e Branco<sup>7</sup> a colocam como um documento que estabelecia limites ao exercício do poder, imposto pelos barões ingleses ao Rei João Sem Terra.

Em seguida, estabeleceu-se o Estado de polícia, também denominado Estado absoluto, caracterizado pela concentração de poder nas mãos do monarca, que não respondia por seus atos perante os súditos. A vontade do Rei, que não encontrava qualquer limite, substituíria a Lei.

---

<sup>5</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>6</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 158.

<sup>7</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 78.

Corvisier<sup>8</sup> destaca que o Rei Luis XIV, representante mais notável do apogeu do Estado absolutista, chegou a declarar: “O Estado sou eu”.

Mesmo sofrendo as influências do pensamento iluminista, o domínio dos monarcas estendeu-se, somente sendo superado em decorrência das revoluções burguesas do Século XVIII. Chegou-se ao Estado Liberal de Direito, o qual, segundo Silva<sup>9</sup>, apresenta três características básicas: submissão ao império da lei, divisão de poderes e enunciado e garantia dos direitos individuais.

No Estado de Direito, o exercício do poder estatal é limitado e regulado por normas jurídicas gerais, convertendo-se os súditos em cidadãos livres. Ferreira Filho<sup>10</sup> ressalta os três mais relevantes princípios identificados em um Estado submetido ao Direito: o princípio da legalidade, o princípio da igualdade e o princípio da justicialidade. Segundo o autor, o primeiro englobaria a afirmação da liberdade do indivíduo como regra geral, consistindo na fonte única de todas as obrigações dentro de um Estado de Direito.

O princípio da igualdade seria informador do conceito de lei, vinculando o Poder Legislativo, posto que suas formulações legais devem ser iguais para todos. Assim, o arbítrio estaria vedado, requerendo-se tratamento isonômico para indivíduos em condições similares. Da mesma forma, a lei deveria reservar tratamento distinto para indivíduos em situações desiguais, na medida de suas desigualdades. Por fim, o autor destaca que o princípio da justicialidade estaria relacionado ao controle dos atos do Estado de Direito, exigindo o estabelecimento de procedimento contencioso para decisão dos litígios.

Interessante perceber a relevância conferida à lei no Estado de Direito, haja vista que ela atribui conteúdo aos princípios da igualdade e da justicialidade: enquanto o primeiro é revelada pela vontade expressa da lei, o segundo se pauta pelos critérios e regras nela estabelecidos. O culto exagerado à lei desvirtuou o Estado de Direito, fazendo emergir o Estado de Legalidade.

Nessa forma de organização política, o direito aparece dissociado da justiça. Assim, não se cogita se a lei é justa ou injusta, bastando que tenha sido elaborada e aprovada pelos canais formais legislativos estatais, para estar apta a produzir os seus efeitos. Se existe um direito superior, não revelado na lei, ele não vincula o Estado. Assim, o direito é reduzido à lei.

---

<sup>8</sup> CORVISIER, André. **História Moderna**. São Paulo, Rio de Janeiro: Difel, 1976. p. 278.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 112.

<sup>10</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 23.

Ferreira Filho<sup>11</sup> observa que “não há, portanto, Estado Legal injusto. Todo Estado é um Estado de Direito, nesse sentido. Em face dessa concepção positivista do direito, o Estado não encontra limites jurídicos anteriores à Constituição”. Logo, a questão que se apresenta diz respeito à legitimidade da lei, ou a ausência dela na produção normativa. A sociedade não se contentou com a igualdade meramente formal e com a garantia de uma liberdade negativa, consubstanciada na abstenção do poder público, requerendo que a lei resumisse a expressão da justiça.

Paralelamente ao avanço das liberdades públicas, houve agravamento dos problemas econômicos e sociais que afligiam sobretudo o proletariado, impotente perante o poder da classe dominante burguesa. Diante das desigualdades verificadas, o papel do Estado passou a ser questionado. A questão social ganhou relevância, mostrando-se incompatível com a postura abstencionista estatal. Surge assim o Estado Social, voltado sobretudo para a conquista de direitos econômicos e sociais.

Bonavides<sup>12</sup> leciona que “o velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise”. Em contraposição, o Estado Social volta-se para a realização dos objetivos da justiça social, motivo pelo qual foi denominado *Welfare State* ou *Estado de Bem-Estar Geral*.

O Estado passou, graças a uma intervenção crescente na ordem econômica e social, a perseguir uma mais justa distribuição dos bens de tal sorte que a todos fossem facilitados recursos mínimos para a fruição dos direitos fundamentais clássicos. Isto, contudo, não foi possível senão por meio da imposição de regulamentações e de novas obrigações ao cidadão.<sup>13</sup>

Se é verdade que a primeira geração de direitos individuais, de caráter negativo, decorreu do embate entre liberalismo e absolutismo, a segunda geração, de cunho notadamente social, resultou da crítica do socialismo ao liberalismo. Convém destacar que houve incorporação de novos direitos e não substituição. Assim, exigiu-se mais do Estado Social em relação ao que foi requerido do Estado de Direito, fazendo com que o primeiro assumisse postura interventiva, abandonando o abstencionismo que caracterizava o segundo. Inegável

---

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 45.

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 188.

<sup>13</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 181.



que, para realizar os objetivos de justiça social, o indivíduo viu-se obrigado a abrir mão de parcela de sua liberdade, conquistada sob a influência do liberalismo.

Talvez a crítica mais contundente ao Estado Social diz respeito a sua capacidade de associar-se com regimes políticos ilegítimos, antagônicos até mesmo aos seus objetivos fundamentais. Confunde-se facilmente o aspecto social com um paternalismo entrelaçado em uma estrutura política concentradora de poder. Daí emerge a figura do líder carismático, que rapidamente ganha o apoio das massas, ao qual recorrerá para imprimir legitimidade ao seu governo, muitas vezes autocrático. Desvirtua-se assim, o escopo da justiça social.

Para superar as deficiências do Estado Social, formulou-se nova configuração de organização política, a que se denomina Estado Democrático de Direito. Vincula-se ao princípio da soberania popular, o qual

Impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação de instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento. Visa, assim, a realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.<sup>14</sup>

Assim, a soberania popular reclama a efetiva participação democrática do povo nos mecanismos de produção e controle das decisões políticas. Participação essa que não se resume à eleição de representantes, mas que também possibilita tal escolha, podendo ser exercida direta ou indiretamente, a depender do caso. Daí porque Canotilho<sup>15</sup> conclui que o princípio democrático deve ser o informador do Estado e da própria sociedade. A opção do Constituinte pelo Estado Democrático poderia ser justificada nos seguintes termos:

Significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamado no caput do artigo, adotou, igualmente, no seu parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que *‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’*.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 117.

<sup>15</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 290.

<sup>16</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 22.

Silva<sup>17</sup> leciona que a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social. Retomando magistério de Canotilho, aquele autor destaca ainda seus princípios informadores: princípio da constitucionalidade, princípio democrático, sistema de direitos fundamentais, princípio da justiça social, princípio da igualdade, princípios da divisão de poderes e da independência do juiz, princípio da legalidade e princípio da segurança jurídica.<sup>18</sup>

### 1.1 O Princípio da Separação de Poderes

Silva<sup>19</sup> define o poder “como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins”. Esclarece também o autor que o Poder Político, caracterizado pela unidade, indivisibilidade e indelegabilidade e atribuído ao Estado para que possa realizar os fins de interesse geral que deve perseguir, desdobra-se e compõe-se de várias funções, fato que permite falar em distinção das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Embora seja tecnicamente mais apropriado falar-se em separação de funções, considerando o atributo da indivisibilidade que caracteriza o Poder Político, o emprego da expressão separação de poderes não se mostra de todo inadequado. Ferreira Filho<sup>20</sup> assim esclarece sua preferência pelo uso do termo “poder”, porque inerente à ideia de força:

Via Montesquieu na realidade de seu tempo três forças políticas em tensão, da qual poderia resultar uma luta de morte, mas em cuja conciliação, em cujo equilíbrio estava a fórmula infalível da liberdade de todos e de cada um. Rei, nobreza e povo eram essas três forças, das quais a primeira, pelas instituições vigentes, açambarcava todo o poder, do qual abusava.

Dessa forma, elaborar uma formulação teórica que impedisse a concentração de poderes em uma única pessoa ou órgão como forma de prevenir o arbítrio foi tema que, durante muito tempo, desafiou os teóricos. Aristóteles, Locke e Rosseau foram alguns dos que apresentaram

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 122.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 107.

<sup>20</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 91.

contribuições, mas a formulação que celebrizou a teoria da separação de poderes é atribuída a Montesquieu<sup>21</sup>, com a obra *O Espírito das Leis*.

A formulação alcançou tamanha relevância que foi inserida no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que estabelece: “[...] toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos, nem determinada a separação dos poderes, não tem Constituição”<sup>22</sup>. Justificando sua teoria, Montesquieu<sup>23</sup> destaca que “a experiência eterna mostra que todo o homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites”.

Partindo-se dessa premissa, distribuir o poder e estabelecer limites para o seu exercício tornou-se a fórmula sugerida por Montesquieu para preservar as liberdades individuais. Assim, o autor propôs que as atuações próprias do Estado fossem atribuídas a órgãos distintos e autônomos. Com isso, a divisão funcional deveria corresponder a uma divisão orgânica. A esse respeito, esclareceu

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.<sup>24</sup>

As primeiras influências da doutrina da separação de poderes podem ser verificadas nas Constituições Americana, de 1787, e Francesa, de 1791. As Cartas estabeleceram a separação rígida de poderes, especialmente entre Legislativo e Executivo. Essa aplicação, entretanto, não se revela a mais adequada à formulação teórica elaborada por Montesquieu, que defendia o regime de colaboração entre os poderes. A esse respeito, Almeida<sup>25</sup> esclarece que

Uma interpretação menos avisada do ‘Espírito das Leis’, levava a efeito pelos contemporâneos de seu autor, quis fazer crer que o mesmo aconselhava uma separação

<sup>21</sup> MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962. v. 1.

<sup>22</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão – 1789**. 2018. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>23</sup> MONTESQUIEU, op. cit., p. 179-180.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 181.

<sup>25</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 33.

rígida de poderes [...] em verdade, não parece ser esta a melhor exegese da teoria de Montesquieu, que declara mesmo, expressamente, ao cuidar do relacionamento Executivo-Legislativo, que ‘pelo movimento necessário das coisas, eles (estes poderes) serão obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo (‘de concert’). Em outras palavras: em regime de colaboração’

A separação rígida de poderes, levada a efeito inicialmente, mostrou-se inviável. Segundo Bastos<sup>26</sup>, a derrocada deveu-se “à necessidade de impedir que os poderes criados se tornassem tão independentes a ponto de se desgarrarem de uma vontade política central que deve informar toda a organização estatal”. E complementado seu raciocínio, ressalta, “daí a introdução de uma certa coordenação entre eles, visando a harmonizá-los e contê-los dentro de uma cadeia de fins aos quais devem servir, por serem fins do próprio Estado de que são simples instrumentos”.

Embora independentes, os poderes também são harmônicos<sup>27</sup>. Reale<sup>28</sup> esclarece que “se as franquias democráticas exigem, pois, a distinção de poderes autônomos, tal princípio salutar não é incompatível com uma política de cooperação, em função do bem da coletividade”. Logo, a independência dos poderes não é absoluta e não deve ser conduzida ao extremo, sob pena de desvincular-se dos fins pretendidos pelo próprio Estado. A propósito, Ferreira Filho<sup>29</sup> leciona

O que é essencial à independência é que, por motivos de pura apreciação política, por mero desagrado quanto a decisões tomadas, um dos poderes não possa extinguir o mandato de outro, ou destituir de suas funções os que as exercem legalmente. Muito menos, que um poder possa juridicamente determinar como o outro deve decidir no exercício de suas funções.

Prevalece então a coordenação harmônica dos três poderes. Cada um exerce precipuamente sua função específica, ou típica mas, excepcionalmente, desempenha as outras atividades. Assim, os poderes se interpenetram, motivo pelo qual devem possuir garantias mínimas de exercício independente de suas atribuições (prerrogativas) e contar com instrumentos de controles recíprocos hábeis a repelir qualquer tentativa ilegítima de interferência em seus trabalhos.

<sup>26</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 342-343.

<sup>27</sup> “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>28</sup> REALE, Miguel. A elaboração legislativa num Estado de cultura. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1966. p. 102.

<sup>29</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.p. 178.

Nesse sentido, o Poder Legislativo, cuja função típica reside na elaboração das leis e na fiscalização dos atos do Poder Executivo, também exerce a função executiva, quando promove licitações e concursos públicos voltados a satisfazer à necessidade de seus serviços, e a judicial, quando processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade. De forma similar, o Poder Judiciário, cuja função precípua é resolver definitivamente os litígios que emergem do convívio social, de forma atípica, também legisla, ao elaborar os regimentos dos Tribunais e administra, quando cuida da gestão dos seus serviços.

Por fim, o Poder Executivo também legisla, quando edita medidas provisórias e participa do processo legislativo, exercendo a sanção ou o veto. Também decide sobre questões decorrentes de suas atividades, embora sem caráter definitivo. Embora não se possa negar a interpenetração das funções entre os poderes, a regra constitucional é da indelegabilidade de atribuições de um poder a outro. Nesse sentido, um poder somente pode desempenhar atividade afeta a outro quando expressamente autorizado pela Constituição Federal (CF) de 1988.

Para reprimir atuação ilegítima por parte dos poderes, formulou-se o sistema de freios e contrapesos. A ideia é que um poder impeça o abuso por parte de outro, controlando-se reciprocamente. Cretella Júnior<sup>30</sup> destaca que “a partilha ou divisão do poder consiste em transferir do centro para vários órgãos independentes o exercício do poder de tal modo que nenhum desses órgãos possa praticar os atos de sua competência sem ser controlado pelos demais”.

Para Ferraz<sup>31</sup>, “cada um dos poderes tem, nas suas prerrogativas, as armas contra os demais poderes”. Assim, para que determinado poder se mantenha independente e imponha limites à atuação de outro, necessitará de garantias ou franquias constitucionais. Kuranaka<sup>32</sup> leciona que “essas garantias devem ser invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre os poderes e desestabilização do Governo”.

Convém ressaltar que a CF de 1988 não somente assegura garantia aos poderes, mas também impõe-lhes restrições ou vedações. A título de exemplificação, destacam-se algumas normas, sem a pretensão de esgotar o conteúdo constitucional sobre o tema. Com relação aos membros do Poder Judiciário, o art. 95 assegura-lhes as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Em contrapartida, estão impedidos de

---

<sup>30</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. p. 102.

<sup>31</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Conflito entre Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 14.

<sup>32</sup> KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 56.

exercer outra atividade, ainda que em disponibilidade, salvo a de magistério superior, bem como exercer atividade político-partidária.

O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não poderá ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. Não obstante, poderá ter seu mandato interrompido por decisão do Senado Federal (SF), caso incorra em crime de responsabilidade, consoante os arts. 52, 85 e 86. Os membros do Poder Legislativo são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Além disso, desde a expedição do diploma, não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, entre outras garantias previstas no art. 53.

Contudo, deputados e senadores não poderão, desde a posse, ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada. Os arts. 54 e 55 incluem outras vedações aplicáveis aos parlamentares, puníveis inclusive com a perda do mandato.

Dentre os instrumentos de controle recíproco, proporcionados pelo sistema de freios e contrapesos, o Poder Judiciário exerce o controle de constitucionalidade das leis. Pode até mesmo, mediante provocação de parlamentar, intervir no processo de elaboração das leis, para restabelecer o devido processo legislativo constitucional. Também poderá revisar os atos praticados pelo Poder Executivo, anulando-os, em caso de vícios insanáveis, nos termos do art. 97.

Da mesma forma, o Poder Executivo pode vetar os projetos de lei por contrariedade ao interesse público ou por razões de inconstitucionalidade. Também detém a prerrogativa de nomear os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Tribunais Superiores além de exercer a iniciativa privativa ou exclusiva para projetos de lei sobre matérias de sua competência específica, conforme estabelecem os arts. 61, 66 e 84.

Por fim, o Poder Legislativo poderá, além de encerrar o mandato presidencial, através do processo de *impeachment*, sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, derrubar o veto presidencial ou deixar de suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF, conforme arts. 49 e 52. Assim, a Constituição estrutura os poderes sob a égide da autonomia, mas não tolera o arbítrio decorrente do abuso das prerrogativas, estejam elas voltadas à proteção da Instituição ou dos seus membros.

Conforme exposto, a moderna teoria da separação dos poderes preserva a autonomia mas requer, também, a cooperação direcionada à consecução do bem comum. Por essa razão, foram estabelecidos limites, viabilizando o controle recíproco. A adoção do critério funcional permitiu reconhecer funções próprias ou típicas e, assim, atribuí-las a determinado poder, que

as desempenhariam sem o atributo da exclusividade. Significa dizer que, quando expressamente autorizado, será legítimo o exercício, por certo poder, de funções a ele consideradas atípicas ou impróprias.

## 1.2 O Poder Legislativo

Evidentemente, a teoria da separação de poderes não assegura que sejam exercidos de forma equilibrada. No caso brasileiro, esse desajuste torna-se ainda mais perceptível em razão do “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Abranches<sup>33</sup> para caracterizar um governo totalmente dependente de apoio político do Parlamento. Dessa forma, caso não construa uma maioria sólida no Congresso Nacional (CN), o governo não se torna capaz de viabilizar suas iniciativas no processo de implementação da política estatal. Conseguindo conquistar a maioria do Parlamento, entretanto, o Presidente da República ampliaria demasiadamente seus poderes, reduzindo o Legislativo a mero ratificador de seus atos.

Apesar das distorções apontadas, o exercício harmônico das funções estatais continua privilegiado pela moderna concepção da teoria da separação dos poderes. Incorporada à CF de 1988, a formulação teórica foi elevada ao grau máximo de proteção, tornando-se cláusula pétrea<sup>34</sup>, motivo pelo qual não pode ser abolida nem mesmo por emenda à Constituição. Derivando desse construto, surge o Poder Legislativo, ao qual foi confiado o desempenho de duas das mais relevantes atribuições estatais: elaborar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo.

Dallari<sup>35</sup> leciona que o Poder Legislativo teve origem na Inglaterra, por iniciativa do Rei João Sem Terra que, em 1213, teria convocado “quatro cavaleiros discretos” de cada condado, para com eles “conversar sobre assuntos do Reino”. O autor destaca ainda que, para muitos, a criação do Parlamento somente ocorreu em 1.265, quando Simon de Montfort, um nobre francês, neto de inglesa e grande amigo de barões e eclesiásticos ingleses, teria chefiado uma rebelião contra o Rei da Inglaterra, Henrique III, promovendo uma reunião.

---

<sup>33</sup> ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>34</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] III – a separação dos Poderes [...]. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>35</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 232.

Ainda segundo o autor, o costume de se reunirem cavaleiros, cidadãos e burgueses teria prosseguido, mesmo após a morte de Simon de Montfort, até que o Rei Eduardo I oficializou essas reuniões, consolidando a criação do Parlamento em 1.295. Nascia, assim, a ideia de representação da vontade popular. Esses primeiros ensaios do Poder Legislativo perderam importância logo depois, com a ascensão do Estado Absolutista.

Segundo ensinamento de Carvalho<sup>36</sup>, os Parlamentos surgiram com a atribuição precípua de controlar politicamente o rei, aprovando ou rejeitando suas propostas. Somente depois de muito tempo, assumiram a função de elaborar leis. Assim, primeiro fiscalizaram para depois legislar. Ferreira Filho<sup>37</sup> esclarece que o controle é indispensável para a manutenção da democracia e para a salvaguarda da liberdade individual. Segundo o autor,

Não só deve ser fiscalizada a adequação das opções governamentais às opções populares, ou ao bem-comum, controle político, para o qual está particularmente indicado o parlamento, como também a aplicação dessas decisões aos casos particulares, controle formal, para o qual é naturalmente indicado o judiciário.<sup>38</sup>

Para bem desempenhar tais funções, o Poder Legislativo precisa de garantias mínimas, que assegurem a sua independência. Para tanto, a Constituição lhe atribui capacidade de auto-organização, de autoadministração e de autogoverno. As imunidades parlamentares são exemplo de garantias asseguradas ao Parlamento para proporcionar-lhe atuação isenta, livre de qualquer ingerência externa.

Acerca das imunidades parlamentares, Pinto Ferreira<sup>39</sup> retoma lição de Carlo Cereti, que divide “as prerrogativas das Assembleias e dos seus membros em duas grandes categorias”. Segundo ele, “os privilégios e garantias que pertencem às Câmaras como corpos colegiais e os privilégios e garantias que pertencem aos membros individualmente considerados”. Apesar da distinção, ambas asseguram, em última análise, a liberdade e funcionamento do Poder Legislativo, considerado em seu todo.

Dentre as imunidades destinadas à proteção do Parlamento, como instituição, a CF de 1988 outorga ampla faculdade reguladora às Casas Legislativas para elaboração do seu Regimento Interno. Além disso, assegura exclusivamente ao Parlamento, dentre outras

---

<sup>36</sup> CARVALHO, Orlando de. Representação e controle político. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1966. p. 219.

<sup>37</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 80.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>39</sup> FERREIRA, Pinto. Imunidade parlamentar. In: **Enciclopédia Saraiva do Direito**. São Paulo, 1980. p. 43.



prerrogativas, a eleição dos componentes do seu órgão diretor, o provimento dos cargos de seus serviços administrativos e a fixação da sua ordem do dia.

Em resumo, as Casas Legislativas têm liberdade para dispor sobre todos os assuntos de direção e de economia interna, sem depender da confiança ou da vontade dos outros poderes. Para dificultar a influência de outros poderes, assegurou-se a participação proporcional dos partidos na composição dos órgãos legislativos colegiados.

O Parlamento também não poderá ser dissolvido ou ter seu recesso decretado por ato dos demais poderes. Semelhantemente, não poderá ser convocado ordinariamente pelo Poder Executivo, que somente poderá fazê-lo pela via extraordinária, a referendo do próprio Parlamento, nos termos do art. 57, § 6º, II, da CF de 1988<sup>40</sup>. Nesse sentido, as Casas Legislativas funcionam por iniciativa própria.

As imunidades reservadas à proteção dos membros do Poder Legislativo inserem-se no denominado Estatuto dos Congressistas, estabelecido nos arts. 53 a 56 da Carta de 1988, o qual compreende prerrogativas e direitos, bem como incompatibilidades e sanções, no exercício do mandato. Destinam-se a assegurar a independência moral e material dos parlamentares, para que possam perseguir o interesse público, desempenhando o mandato representativo com isenção, livre de coação.

Não se trata de constituir uma casta de privilegiados, mas tão somente de resguardar o congressista contra interferência ilegítima no desempenho do seu mandato, afastando o temor de retaliações em decorrência dos atos praticados na condição de parlamentar. Cabe ressaltar que o exercício abusivo de tais prerrogativas é punível com a perda do mandato, consoante o art. 55, § 1º, da Constituição vigente.

---

<sup>40</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

## 2 IMUNIDADE PARLAMENTAR

Maximiliano<sup>41</sup> define a imunidade parlamentar como “a prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade da palavra, no exercício das suas funções, e os protege contra abusos e violências por parte dos outros poderes”. Assim, a prerrogativa vincula-se ao exercício do mandato parlamentar.

Silva<sup>42</sup> observa que as prerrogativas parlamentares “são estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais”. Para Mendes e Branco<sup>43</sup>, “a imunidade não é concebida para gerar um privilégio aos indivíduos 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”.

Sobrinho<sup>44</sup> ressalta que a imunidade parlamentar traduz numa garantia ao funcionamento do Poder Legislativo, condição essencial de sua independência, instrumento para o exercício mais perfeito de um mandato popular; logo, “pertence mais às Assembleias Legislativas, ou ao próprio povo, do que aos mandatários que possam invocar a proteção das imunidades”.

Moraes<sup>45</sup> destaca a relevância do instituto da imunidade parlamentar para viabilizar a independência harmônica entre os poderes, uma vez que prioriza a proteção dos parlamentares, no exercício de suas funções, contra os abusos e 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 prisões arbitrárias e processos temerários”.

Segundo Ferreira Filho<sup>46</sup>, para que os parlamentares bem desempenhem suas funções, mister se torna que contem com ampla liberdade, sendo essa a razão pela qual a Constituição assegura-lhes garantias especiais. O autor pontua ainda que “essas garantias são dadas aos

---

<sup>41</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1948. p. 44.

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 107.

<sup>43</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1237.

<sup>44</sup> LIMA SOBRINHO, Barbosa. **As imunidades dos Deputados Estaduais**. Belo Horizonte: Rev. Brasileira de Estudos Políticos, 1966. p. 144.

<sup>45</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 456.

<sup>46</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 189.

parlamentares, mas em prol do Legislativo. Configuram, pois, prerrogativas e não privilégios. De fato, contém exceções ao direito comum, editadas não em favor de indivíduos, mas do órgão”<sup>47</sup>.

Almeida<sup>48</sup> esclarece que “o interesse juridicamente protegido é da instituição legislativa ou, antes ainda, do povo, que quer ter sua representação respeitada”. Complementando seu raciocínio, a autora ressalta que “as imunidades parlamentares são prerrogativas funcionais outorgadas aos representantes do povo, nesta condição”<sup>49</sup>.

O ponto em comum entre os doutrinadores reside no reconhecimento de que a imunidade parlamentar volta-se para a proteção do Poder Legislativo, para a garantia de sua independência. Para tanto, imuniza-se o indivíduo, quando permanecer exercendo as funções vinculadas àquele Poder. Logo, as imunidades parlamentares não constituem direito subjetivo dos congressistas, assim entendido o que atribui ao seu titular o poder de invocar a norma jurídica para a defesa de um interesse próprio.

## 2.1 Origem

A origem do instituto da imunidade parlamentar é tema controverso entre os estudiosos. Alguns apontam a Grécia Antiga, precisamente a cidade-Estado de Atenas, como palco dos primeiros ensaios a esse respeito. Coulanges<sup>50</sup> ressalta que para os atenienses, “a tribuna era um lugar sagrado, e o orador que a ela subia só o fazia com uma coroa na cabeça”.

Em Roma também se observam traços característicos do instituto, atribuídos especialmente ao tribuno, conforme observa o autor: “não era a dignidade do tribuno que era declarada como honorável e santa; era a pessoa, era o próprio corpo do tribuno que era posto numa tal relação com os deuses que esse corpo não era mais uma coisa profana, mas sim um objeto sagrado”<sup>51</sup>. O autor acrescenta que, posteriormente, a própria lei ratificou a condição especial dos tribunos, ao estabelecer que ninguém, nem mesmo o magistrado, poderia prendê-los ou puni-los.

---

<sup>47</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 189.

<sup>48</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 61.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>50</sup> COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. (Título original: *La Cité Antique – Étude sur Le Culte, Le Droit, Les Institutions de Grèce et de Rome*, 1848). Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo, 2006. p. 144. Versão para ebook. Disponível em < <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fustel%20de%20Coulanges-1.pdf>>. Acesso em 10 mai 2018.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 265.

Kuranaka<sup>52</sup> lembra que, para outros doutrinadores, a experiência inglesa seria o ponto de partida do que modernamente se compreende como imunidade parlamentar. O autor esclarece que, para esses, o instituto teve origem com o *Bill of Rights*, em 1689, que consagrou os princípios da *freedom of speech*, relacionado à liberdade de palavra, e *freedom from arrest*, que garantia proteção contra prisão arbitrária. O art. 9º dessa Declaração de Direitos estabelecia que “a liberdade de palavra e de debates no Parlamento não pode ser objeto de acusação ou de processo em nenhum tribunal ou lugar fora do Parlamento”<sup>53</sup>.

Nesse ponto, teve início uma longa jornada, marcada por permanente conflito entre os Poderes do Estado, até a consolidação do instituto da imunidade parlamentar. Falcão<sup>54</sup> ressalta que a história do instituto da imunidade parlamentar “não se fez sem tropeços, conhecendo avanços e retrocessos, conforme a autoridade da coroa se mostrasse mais hostil ou mais benévola, em relação aos representantes”.

## 2.2 Prerrogativa ou privilégio

A distinção entre os termos se estabelece pela razoabilidade do fator de diferenciação adotado. Havendo justificativa aceitável para a diferenciação, fala-se em prerrogativa. De outro modo, se o critério escolhido for considerado arbitrário ou desarrazoado, tem-se discriminação fundada em privilégio, com nítida ofensa ao princípio da igualdade.

A esse respeito, Horta<sup>55</sup>, reportando-se à doutrina publicista italiana, ressalta a distinção entre privilégio e prerrogativa, lembrando que esta guarda conexão com o exercício da função:

Necessário a exata distinção entre o privilégio, que constitui um tratamento de favorecimento a vantagem de uma pessoa, a prescindir da função da qual esta pessoa possa estar investida, e a prerrogativa, que requer o conceito de função, porque destinada a assegurar, no caso em exame, a independência das assembleias legislativas, permitindo aos seus membros o exercício de suas funções sem obstáculos. E justamente porque a inviolabilidade não é um privilégio para o parlamentar, mas uma garantia para a Assembleia, a Constituição conferiu a esta a faculdade de tolhê-la.

---

<sup>52</sup> KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 94.

<sup>53</sup> 2002, p. 94

<sup>54</sup> FALCÃO, Alcino Pinto. **Da imunidade parlamentar**. Rio de Janeiro: Editora Rev. Forense, 1955. p. 21.

<sup>55</sup> HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1995. p. 594-595.

Nesse sentido, as imunidades parlamentares destinam-se à garantia da independência do Poder Legislativo, não constituindo prerrogativa de ordem subjetiva do congressista, motivo pelo qual estão fora do seu poder de disposição. Logo, ao serem formuladas, não se vislumbra a criação de qualquer favorecimento mediante o estabelecimento de privilégios individuais.

Kuranaka<sup>56</sup>, ao analisar o entendimento de Carlos Maximiliano, Alcino Pinto Falcão, Rui Barbosa, José Afonso da Silva, Pontes de Miranda, Zeno Veloso, entre outros, assim os sintetizou: “[...] está-se diante de uma prerrogativa, e não de privilégio. Este é o posicionamento clássico, consentâneo com a ordem democrática e de defesa da instituição legislativa”. Ainda cotejando as teses defendidas pelos citados autores e retomando análise de Mello<sup>57</sup>, conclui

O critério discriminatório, ou *discrimen*, no caso, consistirá na necessidade de garantias extraordinárias de que se devem cercar o órgão legislativo e os parlamentares que o compõem, imprescindíveis para a realização dos fins institucionais que tem, a própria independência e a manutenção do Estado Democrático de Direito. Justificável e racional o traço desigualador, visto que o homem comum, sem as incumbências de que se vêm imbuídos os legisladores não necessitam dessa proteção. Ademais, têm os legisladores restrições em razão da função que não se estendem aos demais (Constituição Federal, art. 54). Por final, da concessão dessas prerrogativas estará dependendo a melhor discussão dos assuntos a serem votados no âmbito das funções do legislador, bem como a de independência sobre o Poder Executivo eventualmente tendente à centralização do poder, e o pleno exercício dos mecanismos de freios e contra-pesos sobre este e o Poder Judiciário, todos valores prestigiados no sistema normativo constitucional.<sup>58</sup>

Do exposto resulta que o instituto da imunidade parlamentar comporta hipótese de prerrogativa, porque estabelecida para a preservação da autonomia e da independência Poder Legislativo, subsistindo quando o parlamentar permanecer no exercício de suas funções. Assim, não se trata de diferenciação fundada em critérios desarrazoados e injustificáveis, razão pela qual não constitui privilégio dos detentores de mandato.

---

<sup>56</sup> KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 193-197.

<sup>57</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

<sup>58</sup> KURANAKA, op. cit., p. 197.

### 2.3 Espécies

O instituto da imunidade parlamentar constitui gênero, que comporta duas espécies: a imunidade material ou real, também denominada imunidade substantiva, absoluta, ou inviolabilidade, compreende prerrogativa ligada à livre manifestação do pensamento, isentando o parlamentar por suas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato. Está relacionada, portanto, à liberdade de palavra.

Mendes e Branco<sup>59</sup> acrescentam 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”. Para Silva<sup>60</sup>, “o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma penal”. Assim, a inviolabilidade excluiria o cometimento de crime. A esse respeito, cabe anotar que existe muita divergência doutrinária, havendo também quem defenda tratar-se de causa funcional de exclusão ou isenção de pena, causa de irresponsabilidade, causa de incapacidade por razões políticas, entre outros.

Os parlamentares possuem ainda imunidade processual, formal ou relativa, que preserva sua liberdade pessoal, restringindo a possibilidade de prisão à hipótese de flagrante de crime inafiançável. Essa prerrogativa também posterga o processo, impedindo que condenações no curso do mandato venham a turbar o seu exercício. Ressalte-se que, nesse caso, a criminalidade não é excluída, estando o parlamentar passível de responsabilização após o término do mandato.

Para Moraes<sup>61</sup>, “é o instituto que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou, ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação”. Nesse sentido, não há qualquer óbice à persecução penal, mas, para crimes cometidos após a diplomação, a Casa Legislativa a qual pertence o congressista tem competência para sustar o andamento da ação penal enquanto durar o mandato, desde que a maioria absoluta de seus membros assim delibere.

No que diz respeito à prisão, embora seja tema controverso, parte da doutrina defende que, em regra, o parlamentar não poderá sofrer qualquer tipo de prisão de natureza penal ou processual, seja provisória, definitiva ou de natureza civil. A Constituição Federal (CF) de

---

<sup>59</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1237.

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 535.

<sup>61</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 450.

1988<sup>62</sup> admite a prisão do congressista, no caso de flagrante por crime inafiançável. Nessa hipótese, porém, a manutenção da prisão fica condicionada à autorização da respectiva Casa Legislativa, pelo voto da maioria de seus membros. Não ratificada por seus pares, a prisão do parlamentar estaria relaxada.

Por fim, cabe destacar a finalidade dessa garantia assegurada ao Poder Legislativo. Nas palavras de Moraes<sup>63</sup>, ao impedir a prisão do parlamentar, durante o seu mandato, sem autorização da sua respectiva Casa, coíbem-se “perseguições políticas dos demais poderes e a possibilidade desses imporem ausências de congressistas em deliberações e votações importantes”.

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Ao analisar o Habeas Corpus 89.417, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o Tribunal assim se posicionou:

A regra limitadora do processamento de parlamentar e a proibitiva de sua prisão são garantias do cidadão, do eleitor para a autonomia do órgão legiferante (no caso) e da liberdade do eleito para representar, conforme prometera, e cumprir os compromissos assumidos no pleito. Não configuram aqueles institutos direito personalíssimo do parlamentar, mas prerrogativa que lhe advém da condição de membro do poder que precisa ser preservado para que preservado seja também o órgão parlamentar em sua autonomia, a fim de que ali se cumpram as atribuições que lhe foram constitucionalmente cometidas.<sup>64</sup>

Reafirma-se, pois, a natureza protetiva das imunidades parlamentares, voltadas a assegurar a independência do Poder Legislativo, mediante o livre exercício dos mandatos. Afasta-se ou limita-se a possibilidade de que qualquer fator estranho ao Poder possa influir em seu funcionamento, determinando suas decisões. Sem tais garantias, estabelecidas tanto em seu viés material quanto formal, não haveria autonomia e a própria representatividade restaria anulada.

---

<sup>62</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>63</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 453.

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 89.417 RO**. Paciente: José Carlos de Oliveira. Impetrante: Bruno Rodrigues. Coatora: Relatora da Representação n. 349/RO, do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 22 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2397394>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

## 2.4 A imunidade parlamentar nas Constituições brasileiras

Os mecanismos assecuratórios do livre exercício do Poder Legislativo estão presentes na maioria das Constituições atualmente em vigor, assumindo variadas configurações, conforme as particularidades de cada País. Observa-se ainda que as imunidades parlamentares foram historicamente condicionadas para atender a conveniências momentâneas, adequando-se aos interesses do grupo dominante. Assim, o instituto era revisitado à medida em que se dava a alternância no poder.

O caso brasileiro não se afastou dessa tendência. Estabelecidas desde a Constituição do Império, as imunidades parlamentares foram significativamente modificadas até atingirem o arranjo atualmente em vigor. Em meio a avanços e retrocessos, os parlamentares brasileiros experimentaram diferenciados níveis de proteção para o desempenho de seus mandatos.

Inicialmente a Constituição de 1824<sup>65</sup> estabeleceu as imunidades material e formal. A primeira, isentava os parlamentares pelas opiniões que proferissem no exercício de suas funções. A segunda, restringia a possibilidade de prisão no curso do mandato, admitindo-a somente nos casos de ordem da respectiva Câmara e flagrante delito. Havia ainda a obrigação de o magistrado suspender o processo judicial instaurado contra parlamentar, até que a Casa Legislativa autorizasse a continuidade do procedimento.

No âmbito da imunidade material, cumpre destacar a existência de cláusula restritiva, qual seja, a exigência de que a manifestação do parlamentar guardasse conexão com o exercício de suas funções para atrair a incidência do instituto, não importando o local em que ocorreu tal manifestação. Assim, mesmo fora de sua Câmara, o parlamentar estaria protegido e não poderia ser responsabilizado pelas declarações emitidas no exercício de suas funções.

Na Constituição da República, o instituto adquire nova formatação. A imunidade material passa a incidir também sobre palavras e votos, mantida a proteção em relação às opiniões. A cláusula restritiva sofre alteração, passando a abarcar as declarações emitidas no exercício do mandato e não mais no desempenho das funções parlamentares. Com isso, a fonte da prerrogativa desloca-se para o mandato.

---

<sup>65</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.



Com relação à imunidade formal, a Constituição de 1891<sup>66</sup> não trouxe alteração significativa, continuando a exigir prévia licença da Câmara respectiva para a prisão e o processo de parlamentar no curso do mandato, salvo na hipótese de flagrância em crime inafiançável. Em seguida, a Constituição de 1934<sup>67</sup> voltou a restabelecer a fórmula da Constituição imperial no que diz respeito à imunidade material, ou seja, retornou ao exercício das funções do mandato como fonte da prerrogativa.

Quanto à imunidade formal, a Constituição de 1934<sup>68</sup>, dentre outras inovações, estendeu a proteção para alcançar o suplente imediato do deputado em exercício. A Constituição de 1937<sup>69</sup> restringiu o grau de proteção do instituto, passando a permitir a responsabilização do parlamentar por difamação, calúnia, injúria, entre outros. Também reconheceu a possibilidade de a Câmara declarar vago o lugar do parlamentar autor de manifestação contrária à existência ou a independência da Nação ou que incitasse à subversão violenta da ordem política ou social.

A Constituição de 1946<sup>70</sup> manteve a vinculação ao exercício do mandato como condição sem a qual não seria possível afastar a responsabilidade do parlamentar pelas opiniões, palavras e votos que emitisse. Além disso, resguardou as normas relativas à imunidade formal, estabelecendo prazo de quarenta e oito horas para que os autos sejam encaminhados à respectiva Câmara para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa, nos casos de flagrante de crime inafiançável.

A Constituição de 1967<sup>71</sup> não trouxe modificação significativa em relação à configuração adotada pela Constituição de 1946<sup>72</sup> para a imunidade parlamentar. Com relação à imunidade formal, inovou ao estabelecer a concessão tácita de licença, caso a respectiva Câmara não deliberasse sobre o pedido no prazo de que dispunha, permanecendo inerte. A

---

<sup>66</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>67</sup> Ibidem. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>68</sup> Idem. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>69</sup> Idem, ibidem.

<sup>70</sup> Idem. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>71</sup> Idem. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>72</sup> Idem. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

Emenda Constitucional (EC) n. 1, de 17 de outubro de 1969<sup>73</sup> restaurou a possibilidade de responsabilização do parlamentar, afastando a incidência do instituto da imunidade material quando se tratar de injúria, difamação, calúnia e nos casos previstos na Lei de Segurança Nacional.

Na sequência, as ECs n. 11, de 13 de outubro de 1978<sup>74</sup>, e n. 22, de 29 de junho de 1982<sup>75</sup>, reformularam o instituto da imunidade material inicialmente excluindo, e posteriormente reinserindo, a restrição em relação aos crimes contra a honra. Também suprimiram a referência em relação aos crimes contra a Segurança Nacional. Enfim, chega-se à CF de 1988<sup>76</sup> que, em sua versão original, consagrou a regra da imunidade material, não elegendo nenhuma limitação quanto ao âmbito de incidência do instituto. Assim, não havia qualquer restrição à prerrogativa, seja de ordem espacial ou funcional.

No que diz respeito à imunidade formal, deixou de existir a concessão tácita de licença para o processo, nos casos de não deliberação sobre o pedido pela respectiva Casa Legislativa, ficando suspensa a prescrição durante o mandato. Em relação à prisão, continuou restrita à hipótese de flagrante de crime inafiançável, mantida também a obrigatoriedade de comunicação à respectiva Casa para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a questão.

Note-se, porém, que a EC n. 35, de 20 de dezembro de 2001<sup>77</sup> reformulou a imunidade formal, introduzindo profundas alterações no instituto. Entre elas, extinguiu-se a necessidade de licença da respectiva Câmara para o processo contra parlamentar. Ficou ressaltada, entretanto, a possibilidade de sustar o andamento da ação, para os crimes ocorridos após a diplomação, caso a Câmara assim delibere, pelo voto da maioria de seus membros. Para essa hipótese, manteve-se a regra de suspensão da prescrição.

---

<sup>73</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>74</sup> *Ibidem*. **Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>75</sup> *Idem*. **Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982**. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, 1982. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc22-82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc22-82.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>76</sup> *Idem*. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>77</sup> *Idem*. **Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

Também foi revogada a norma que exigia voto secreto para deliberação acerca da prisão do parlamentar. Mais tarde, a EC n. 76, de 28 de novembro de 2013<sup>78</sup>, tornaria também ostensiva a votação para deliberar acerca da perda do mandato. Assim, as alterações ao texto original da CF de 1988<sup>79</sup> imprimiram restrições ao instituto da imunidade formal. A imunidade material não escapou ileso a essa tendência e, atualmente, isenta o parlamentar de responsabilidade somente nas esferas penal e cível. Logo, a Casa Legislativa pode aplicar sanção de natureza político-administrativa ao parlamentar que se exceder em suas opiniões, palavras e votos.

## 2.5 A imunidade parlamentar no Direito Comparado

Segundo Moraes<sup>80</sup>, modernamente, quase todas as Constituições preveem as garantias de livre exercício do Poder Legislativo. Na mesma linha, Aragão<sup>81</sup>, em estudo comparado sobre os Parlamentos do Brasil, Espanha, Estados Unidos e França, destaca que “todos conferem algum tipo de imunidade a seus parlamentares, quando no exercício de suas funções”. E compartilhando do mesmo entendimento, Almeida<sup>82</sup> esclarece que

A maioria dos países reconhece a prerrogativa material e a formal, adotando em suas Constituições a irresponsabilidade absoluta, civil e criminal, pelas opiniões, palavras e votos, e a proibição de processo e prisão, por delitos estranhos ao mandato, salvo licença prévia do Parlamento. É o caso, por exemplo, das Constituições da Argentina, de 1853; da Colômbia, de 1947; da Dinamarca, de 1953; da Espanha, de 1978; da Grécia, de 1952; do Japão, de 1946; de Luxemburgo, de 1868; da Itália, de 1947 e da França, de 1958.

Assim, embora tenha origem no sistema inglês, com a instituição dos princípios da *freedom of speech* (liberdade de expressão) e da *freedom from arrest* (imunidade contra prisão arbitrária), conforme defende a maioria dos doutrinadores, verifica-se que o instituto foi largamente difundido, sendo assimilado pela ordem constitucional de diversos países. Contudo,

<sup>78</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 76, de 28 de novembro de 2013**. Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>79</sup> Ibidem. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>80</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 443.

<sup>81</sup> ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Parlamentos comparados: visão contemporânea – estudo comparado sobre os parlamentos no direito do Brasil, da Espanha, dos Estados Unidos da América e da França**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p. 213. (Série temas de interesse do legislativo; n. 17).

<sup>82</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 81.

as condicionantes relacionadas a tempo e lugar moldaram-no, imprimindo-lhe variadas formatações, ampliando ou reduzindo o grau de proteção assegurado aos parlamentares, segundo as conveniências do momento.

Apesar dos sucessivos rearranjos, é possível constatar algumas tendências. Enquanto a imunidade material consolidava-se, preservando o núcleo básico de sua proteção, a imunidade formal ou processual, após o movimento inicial de disseminação e inserção nas ordens constitucionais, experimentou limitações cada vez mais severas, chegando inclusive a ser suprimida em alguns países.

No que concerne à imunidade contra a prisão, Moraes<sup>83</sup> destaca que a praxe, a jurisprudência e a doutrina norte-americana e inglesa “são pacíficas no sentido de ser ela impeditiva somente de prisão civil”. E acrescenta: “a imunidade formal inglesa transformou-se em relíquia histórica, por ser um absurdo cultural-político para os ingleses”<sup>84</sup>.

Logo, as prisões arbitrárias tornar-se-iam intoleráveis, inclusive para o cidadão comum, fazendo com que a especial proteção contra a violação da liberdade do parlamentar perdesse a relevância que outrora detinha. Reforça-se o entendimento segundo o qual bastaria organizar um aparato protetivo assegurador da liberdade do cidadão comum para inibir a possibilidade de abuso ou de arbítrio. Assim, também os representantes do povo estariam protegidos, não havendo necessidade de lhes reservar regramento específico.

Dessa forma, verifica-se que, à medida que o Estado Democrático de Direito se consolidava, a imunidade formal assegurada aos parlamentares era restringida. O risco de prisão por motivo de perseguição política minimizou-se. Nesse sentido, Faria<sup>85</sup> argumenta

A imunidade material ou absoluta, oriunda do exercício do mandato, é inerente ao Poder Legislativo, e indiretamente à soberania da Nação, não atentando contra a tese isonômica. Mas, a imunidade formal ou relativa constitui privilégio injustificado dos membros das casas de lei, por acobertar crimes absolutamente estranhos à atividade parlamentar, como os delitos contra o patrimônio ou contra a vida, agravado o fato com a recusa sistemática de as Câmaras concederem licença para processar, em colisão com os interesses superiores da Justiça.

---

<sup>83</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 451.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 451.

<sup>85</sup> FARIA, Anacleto de Oliveira. **Do princípio da igualdade**: teoria e prática. São Paulo, 1967. p. 155-157.

No caso brasileiro, observa-se também essa tendência. Conforme exposto, o instituto da imunidade formal foi revisitado em muitas oportunidades ao longo da experiência brasileira, mas manteve-se inserido na ordem constitucional vigente. Porém, a CF de 1988<sup>86</sup>, alterada pela EC n. 35/2001<sup>87</sup>, imprimiu restrições ao instituto, sobretudo no que diz respeito à proteção processual, deixando de exigir a licença da respectiva Casa para o processamento do parlamentar. Preservou, contudo a imunidade em relação à prisão e o foro por prerrogativa de função.

---

<sup>86</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>87</sup> Ibidem. **Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

### 3 IMUNIDADE MATERIAL OU INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR

A partir deste ponto aprofundar-se-á o estudo da imunidade parlamentar material, cerne do presente trabalho. Inicialmente, complementar-se-á a conceituação do instituto, introduzida quando apresentamos as espécies do gênero imunidade parlamentar. Como exposto, a prerrogativa figurou em todas as Constituições brasileiras e, na vigente Carta de 1988, está inserida no art. 53, *caput*, com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n. 35, de 20 de dezembro de 2001<sup>88</sup>, que estabelece: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. A prerrogativa estende-se também aos Deputados Estaduais e, de forma mais restrita, aos Vereadores.

Traduz-se na liberdade da palavra, que alcançou notoriedade com a *freedom of speech* do direito inglês. Em 1689, o Bill of Rights consagrou a fórmula: “a liberdade de palavra ou debate ou procedimentos no Parlamento não pode ser impedida ou questionada em nenhuma Corte ou lugar que não seja o próprio Parlamento”<sup>89</sup>. A regra buscava assegurar o livre exercício do mandato, impedindo a responsabilização do parlamentar pelos chamados crimes de opinião.

Para Costa<sup>90</sup>, o instituto traduz-se em instrumento que resguarda a liberdade de pensamento do parlamentar que, sendo de oposição, poderá exercer, pelo menos, o direito de crítica. Como vimos, não se trata de privilégio, mas de prerrogativa estabelecida em razão do exercício do cargo, como forma de preservar a independência do Poder Legislativo.

Com a EC n. 35/2001<sup>91</sup>, a prerrogativa passou a afastar expressamente a responsabilidade civil, entendimento que já prevalecia na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme ficou consignado no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 210.917/RJ<sup>92</sup>, oportunidade em que o Ministro Sepúlveda Pertence destacou,

<sup>88</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>89</sup> SANTOS, Divani Alves dos. **Imunidade parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988**. 2009. 62 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília. p. 18.

<sup>90</sup> COSTA, Nelson Nery. **Constituição Federal anotada e explicada**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

<sup>91</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>92</sup> *Ibidem*. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 210917/RJ. Tribunal Pleno. Recorrente: Maria Aparecida Campos Straus. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 12 de agosto de 1998. **Diário da Justiça**, 18 jun. 2001, v. 02035-03. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1667164>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é a conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema.

Subsiste, porém, divergência doutrinária quanto à possibilidade de a prerrogativa afastar também a responsabilidade político-administrativa do parlamentar. Conquanto parcela da doutrina defenda que a imunidade material isentaria o parlamentar de qualquer sanção, e não somente das que possuam natureza cível ou penal, predomina o entendimento segundo o qual é possível a responsabilização no âmbito do processo político-administrativo, por atos considerados incompatíveis com o decoro parlamentar, corrente a qual se alinhou o STF, no Inquérito n. 1.958<sup>93</sup>.

Segundo essa vertente, a norma inscrita no art. 53 da CF de 1988<sup>94</sup> deve ser interpretada de maneira literal, o que resultaria na limitação do alcance do instituto, apto a afastar a responsabilidade civil e penal, exclusivamente. Assim, não caberia qualquer interpretação tendente a ampliar a isenção que a Constituição pretendeu assegurar.

### 3.1 Natureza jurídica

A natureza jurídica do instituto da inviolabilidade parlamentar também é tema controverso entre os doutrinadores. Moraes<sup>95</sup> assim sintetiza as diversas correntes de pensamento:

Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1967), Nélson Hungria (Comentários ao Código Penal), e José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo) entendem-na como uma causa excludente de crime, Basileu Garcia (Instituições de Direito Penal), como causa que se opõe à formação do crime; Damásio de Jesus (Questões Criminais), causa funcional de exclusão ou isenção de pena; Aníbal Bruno (Direito Penal), causa pessoal e funcional de isenção de pena; Heleno Cláudio Fragoso (Lições de Direito Penal) considera-a causa pessoal de exclusão de pena; Magalhães Noronha (Direito Penal) causa de irresponsabilidade; José Frederico Marques (Tratado de Direito Penal), causa de incapacidade penal por razões políticas.

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.958/AC**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: João Correia Lima Sobrinho. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão: Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 29 de outubro de 2003. DJ 18/02/2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2112130>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>94</sup> Ibidem. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>95</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 714.

Apesar da divergência, predomina o entendimento segundo o qual o instituto constitui uma causa excludente de tipicidade. Nas palavras de Mendes e Branco<sup>96</sup>, “apurado que o acontecimento se inclui no âmbito da imunidade material, não cabe sequer indagar se o fato, objetivamente, poderia ser tido como crime”.

Cahez<sup>97</sup>, retomando lição de Luís Flávio Gomes, esclarece que representaria um contra senso conferir uma prerrogativa aos congressistas e, ao mesmo tempo, admitir que a conduta pudesse ser enquadrada como crime.

Quanto à natureza jurídica do instituto, entendemos, como Luiz Flávio Gomes, que a imunidade material exclui a própria tipicidade, na medida em que a Constituição não pode dizer ao parlamentar que exerça livremente seu mandato, expressando suas opiniões e votos, e, ao mesmo tempo, considerar tais manifestações fatos definidos como crime. A tipicidade pressupõe lesão ao bem jurídico, e, por conseguinte, só alcança comportamentos desviados, anormais, inadequados, contrastantes com o padrão social e jurídico vigente. O risco criado pela manifestação funcional do parlamentar é permitido e não pode ser enquadrado em nenhum modelo descritivo incriminador. A sociedade, sopesando as vantagens e ônus de conferir aos representantes populares do Legislativo liberdade de manifestação para que exerçam com independência suas funções, entendeu tal garantia como necessária para a preservação do Estado Democrático de Direito. Assim, seria contraditório considerar a manifestação essencial para a coletividade e ao mesmo tempo defini-la em lei como crime.<sup>98</sup>

Essa também é a vertente a qual se alinha o STF, reafirmada em diversas oportunidades, a exemplo do Inquérito n. 2.674, conforme se segue:

Não há justa causa para o exercício da ação penal se o fato increpado ao acusado (detentor de foro por prerrogativa de função) está estreitamente ligado ao exercício do mandato parlamentar [...]. Torna-se imperioso, portanto, o reconhecimento da manifesta ausência de tipicidade da conduta descrita na inicial acusatória. No caso, as palavras proferidas pelo querelado (senador da República) estão acobertadas pela inviolabilidade parlamentar, descrita no art. 53 da CF de 1988. E passa ao largo de qualquer dúvida a compreensão de que tal inviolabilidade significa insusceptibilidade de cometimento de crime.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1238.

<sup>97</sup> CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 137.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>99</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.674/DF**. Querelante: João Alberto Rodrigues Capiberibe. Investigados: Gilvam Pinheiro Borges, Ribamar Corrêa, Clóvis Cabalau e Waldirene Oliveira. Relator: Ministro Ayres Brito, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 26 de novembro de 2009. DJ 16/12/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2590913>>. Acesso em: 11 jun. 2018.



Apesar da divergência acerca da natureza jurídica do instituto, a consequência, em termos práticos, é a mesma, qual seja, afastar a responsabilidade do congressista.

### 3.2 Características

Diversos são os atributos do instituto da imunidade parlamentar material. É comum entre os estudiosos a eleição de um critério pessoal para caracterizar o objeto de estudo. Algo próprio e inédito, que representa uma marca de quem escreve. Ainda assim, é possível reunir um conjunto de atributos, reconhecidos pela maior parte dos estudiosos e ratificados pela jurisprudência.

Horta<sup>100</sup>, com adesão de parcela da doutrina, assim caracteriza o instituto: “É absoluta, permanente, de ordem pública. A inviolabilidade é total. As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato”. A seguir, aprofundar-se-á o estudo acerca dos mais relevantes atributos da inviolabilidade parlamentar.

#### 3.2.1 De ordem pública

Moraes<sup>101</sup> esclarece que “a imunidade material é de ordem pública, razão pela qual o congressista não pode renunciá-la”. Significa que a prerrogativa não se insere na esfera de disposição do parlamentar. Isso porque volta-se para o exercício do mandato, resguardando a independência do Poder Legislativo. Assim, não foi estabelecida no interesse do parlamentar, mas em defesa do Poder que ele representa.

A esse respeito, o Ministro Celso de Mello argumentou:

O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do Poder Legislativo, seu real destinatário, em face dos outros poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce. É por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre ela, qualquer poder de disposição. [...] A imunidade parlamentar material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressual. São

---

<sup>100</sup> HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1995. p. 597.

<sup>101</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 716.

passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática seja imputável ao exercício do mandato legislativo. A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito, parlamentar ou extraparlamentar, dessa atuação, desde que exercida *ratione muneris*.<sup>102</sup>

Conforme esclarece Falcão<sup>103</sup>, “o destinatário imediato do instituto é a própria Câmara interessada e não o seu membro, mero beneficiário”. Dessa forma, admitir a renúncia do congressista à prerrogativa representaria lesão à própria instituição do Poder Legislativo, como decidiu o STF no Inquérito n. 510-0/143-DF<sup>104</sup>.

### 3.2.2 *Perpétua*

Ao discorrer acerca dessa característica da inviolabilidade parlamentar, Horta<sup>105</sup> ressalta que “as palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato”. De fato, representaria grave restrição à garantia caso se admitisse a responsabilização ulterior do parlamentar. Essa possibilidade de sanção futura certamente limitaria a atuação do congressista, desconfigurando o instituto e frustrando a sua finalidade.

Acerca da extensão do instituto, Moraes<sup>106</sup> ressalta que apenas os parlamentares serão beneficiados. Destaca que o jornalista fica isento de reprimenda, caso se limite a reproduzir, na íntegra, o que se passou no Parlamento. E complementa: “Esta extensão, porém, é absoluta e perpétua, não podendo o parlamentar ser responsabilizado por seus votos, palavras e opiniões praticados no exercício do mandato, mesmo depois que tenha cessado o seu mandato”<sup>107</sup>.

De fato, se a conduta não pode ser interpretada como crime no momento em foi praticada, porque a inviolabilidade parlamentar constitui causa excludente de tipicidade, representaria um contrassenso admitir a ocorrência do delito após a cessação do mandato.

---

<sup>102</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 510-0/143-DF**. Autor: Max Freitas Mauro. Investigado: Gérson Camata. Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 1991. DJ de 19/04/1991. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1507449>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>103</sup> FALCÃO, Alcino Pinto. **Da imunidade parlamentar**. Rio de Janeiro: Editora Rev. Forense, 1955. p. 15.

<sup>104</sup> BRASIL, op. cit.

<sup>105</sup> HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1995. p. 598.

<sup>106</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 716.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 716.

### 3.2.3 Absoluta

Apesar da força que o termo imprime ao instituto, é necessária uma análise minuciosa a fim de se identificar em quais circunstâncias poderá ser adequadamente utilizado. Uma leitura mais desatenta pode conduzir à interpretação de que a prerrogativa incidiria em qualquer caso, isentando o parlamentar de qualquer responsabilidade, o que será um equívoco.

Mesmo para os defensores da tese da imunidade total, esta somente se configuraria quando presente o vínculo com o exercício do mandato. Kuranaka<sup>108</sup> apregoa a exigência desse nexo de causalidade quando reconhece a “total irresponsabilidade do parlamentar pelas opiniões expressas no exercício de suas funções”.

E ainda, nos dizeres de Moraes<sup>109</sup>:

Independentemente da posição adotada, em relação à natureza jurídica da imunidade, importa ressaltar que da conduta do parlamentar (opiniões, palavras e votos) não resultará responsabilidade criminal, qualquer responsabilização por perdas e danos, nenhuma sanção disciplinar, ficando a atividade do congressista, inclusive, resguardada da responsabilidade política, pois trata-se de cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional material; podendo, inclusive, ser reconhecida de ofício pelo Poder Judiciário.

A jurisprudência da Suprema Corte é firme no sentido de reconhecer aos parlamentares a inviolabilidade civil e penal por suas opiniões, palavras e votos. Porém, admite a possibilidade de responsabilização de natureza político-administrativo, no âmbito da Casa a que pertencer o congressista, seguindo o entendimento adotado pela maior parcela da doutrina, que nega ao instituto a aptidão para isentar o parlamentar de qualquer responsabilidade.

Mendes e Branco<sup>110</sup> lecionam que “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”. Assim, para atrair a incidência do instituto deve estar presente o nexo de causalidade entre a manifestação e o desempenho das funções de agente político.

---

<sup>108</sup> KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 120.

<sup>109</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 714.

<sup>110</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1237.

Semelhantemente, Moraes<sup>111</sup> esclarece que “estão excluídas as manifestações que não guardem pertinência temática com o exercício do mandato parlamentar”. Daí decorre que, ausente a necessária vinculação, o parlamentar poderá ser responsabilizado.

Cabe ressaltar que o instituto adquire contornos absolutos quando a declaração for emitida na Casa legislativa a que pertence o parlamentar. Nesse caso, a discussão acerca da conexão com o exercício do mandato perde a importância porque presume-se que qualquer manifestação emitida no âmbito do Parlamento estaria atrelada ao exercício do mandato parlamentar. Assim, independentemente do teor da declaração, o parlamentar estaria imune. É o que se extrai do Acórdão referente ao Inquérito n. 1.958<sup>112</sup>, sob relatoria do Ministro Carlos Ayres Brito, no qual restou assentado esse entendimento na Suprema Corte. A seguir, transcreve-se parte da ementa do Acórdão paradigma.

[...] 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 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.<sup>113</sup>

Desde então, o STF reafirmou essa tese em diversas oportunidades, realçando a distinção fundada no local em que foram emitidas as declarações e sempre reconhecendo o caráter absoluto do instituto somente para os casos em que as manifestações ocorreram no âmbito do parlamento, a exemplo do Acórdão referente ao Inquérito n. 3.814<sup>114</sup>, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, conforme o que se segue:

---

<sup>111</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 716.

<sup>112</sup> BRASIL. **Inquérito n. 1.958/AC**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: João Correia Lima Sobrinho. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão: Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 29 de outubro de 2003. DJ 18/02/2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2112130>>. Acesso em: 10 jun.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> *Idem*. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.814/DF**. Autor: José de Anchieta Júnior. Investigado: Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti. Relator: Ministra Rosa Weber, Primeira-Turma. Brasília, DF, 07 de outubro de 2014. DJ 20/10/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4510548>>. Acesso em: 11 jun.2018.

Tratando-se de ofensas irrogadas no recinto do Parlamento, a imunidade material do art. 53, caput, da Constituição da República é absoluta. Despiciendo, nesse caso, perquirir sobre a pertinência entre o teor das afirmações supostamente contumeliosas e o exercício do mandato parlamentar.

Assim, quando a manifestação ocorre fora do parlamento, há que se perquirir quanto à vinculação ao exercício do mandato. Presente o nexu de causalidade, restaria atraída a incidência da prerrogativa, afastando eventual responsabilidade civil ou penal do parlamentar. Ausente, estaria aberta a possibilidade de responsabilização do congressista.

### 3.3 Alcance

Como visto, a CF de 1988<sup>115</sup> assegura aos congressistas a inviolabilidade civil e penal por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. A análise quanto ao real alcance dessa norma passa pela abrangência que se deve reservar aos termos ‘opiniões’, ‘palavras’ e ‘votos’. Opinião é a expressão de um juízo de valor. É pessoal, intrinsecamente atrelada ao seu emissor, portanto. Precisamente sob esse aspecto é que Cretella Júnior<sup>116</sup> a distingue de certeza. Daí a possibilidade de ser contraditada. Não é conhecimento nem saber, embora possa neles se apoiar.

Krieger<sup>117</sup> destaca que “sem a liberdade de opinião os interesses genuínos do povo não poderiam ser defendidos, no âmbito do Poder Legislativo, com ousadia, intrepidez, valor, coragem, bravura, destemor e do modo mais amplo possível”. Para o autor, trata-se de prerrogativa básica da atividade dos parlamentares, embora reconheça a possibilidade de a Presidência ou a Mesa da Casa Parlamentar, seguindo determinação regimental, proibir a publicação de expressões inadequadas ao decoro, caracterizadas como imorais, grosseiras, obscenas, caluniosas, injuriosas, descorteses ou insultuosas. E conclui,

A liberdade de opinião, no exercício das funções parlamentares, dever ser como é: ilimitada. Como também já se disse, deve ser externada no exercício da função parlamentar, nas salas das sessões, separadas ou conjuntas das duas Casas, por iniciativa própria, ou em resposta a perguntas feitas, ou mesmo rebatendo em qualquer parte do edifício do Senado ou da Câmara: da entrada às portas e janelas; na soleira, na escada, na saída, na rampa e até nas sacadas.<sup>118</sup>

<sup>115</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>116</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 2622.

<sup>117</sup> KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Florianópolis, 2002. p. 56-57.

<sup>118</sup> Ibidem, p. 56-57.

Segundo esse entendimento, qualquer opinião emitida do interior da Casa Legislativa estaria resguardada pela imunidade material. Mas a cautela recomenda que, atrelado à garantia, sejam estabelecidos limites, com contornos bem definidos, dentro dos quais a prerrogativa possa ser legitimamente invocada. Do contrário, estaria pavimentada a via para o abuso. Nesse sentido, Pimenta Bueno<sup>119</sup>, comentando o art. 26 da Constituição do Império, que assegurava aos parlamentares a inviolabilidade pelas opiniões que proferissem no desempenho de suas funções, assinala:

Os representantes da nação, para que possam desempenhar suas valiosas obrigações, devem ser invioláveis por suas opiniões, proferidas no exercício das funções parlamentares, assim no presente, como em todo o tempo. Sem essa garantia, ficariam sujeitos a incômodos, perseguições e reações. Quanto às opiniões emitidas fora do exercício das funções parlamentares, os Deputados e Senadores serão julgados como meros cidadãos, pois não representam os eleitores, e, se nelas houver crime, o infrator ficará sujeito ao direito comum.

As Constituições posteriores preservaram a liberdade de opinião dos representantes do povo, ora ampliando ou restringindo seu alcance, mas não se descuidaram quanto ao estabelecimento de limites. Conforme destaca Pimenta Bueno, a opinião desconectada do exercício funcional sujeita o parlamentar à reprimenda, exatamente como ocorre com o cidadão comum.

Quanto ao termo “palavras”, abrange a manifestação do pensamento externada através da fala, da escrita ou por gestos. Santos<sup>120</sup> a considera a arma do parlamentar, sem a qual não seria possível o desempenho de seu ofício. Trata-se da partícula elementar, que dá vida ao discurso parlamentar, imprescindível à deliberação de qualquer matéria submetida ao parlamento. Tolhe-la inviabilizaria sobretudo a discussão dos projetos, o que tenderia a reduzir o Poder Legislativo a mero ratificador dos atos do Poder Executivo.

Sem a liberdade da palavra, o instituto da representação seria severamente comprometido, com grave repercussão também sobre o princípio democrático. Ressalte-se contudo que, assim como ocorre com a liberdade de opinião, os regimentos das Casas Legislativas podem estabelecer sanções e limitações à utilização e divulgação de palavras ou

---

<sup>119</sup> BUENO, Pimenta. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: ed. de J. Villeneuve, 1857, 1ª Parte, § 118.

<sup>120</sup> SANTOS, Elizabeth Paes dos. **A palavra como arma**: análise do discurso do deputado Mário Covas em defesa da imunidade parlamentar. 2007. 73 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados) - Programa de Pós-Graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília.

expressões inapropriadas, vedando sua publicação. A restrição é considerada legítima já que imposta por iniciativa da própria Câmara.

No que diz respeito à expressão ‘votos’, corresponde ao último e decisivo ato de deliberação legislativa, por meio do qual o Poder Legislativo aprova ou rejeita determinada matéria. O receio de interferências indevidas ou mesmo de retaliações preocupava tanto os Constituintes que a redação original da CF de 1988<sup>121</sup> trazia várias hipóteses em que o voto parlamentar era secreto como, por exemplo, nos processos de perda de mandato. A EC n. 76, de 28 de novembro de 2013<sup>122</sup>, tornou ostensiva essa votação, embora o texto constitucional ainda conserve várias possibilidades nas quais o voto parlamentar é obrigatoriamente secreto, como na aprovação da escolha de Ministros dos Tribunais Superiores, pelo Senado Federal (SF).

Se no caso das ‘opiniões’ e ‘palavras’ a proteção se mostra necessária, para os ‘votos’ ela é imprescindível, por ser esse o ato mais relevante do processo legislativo. Traduz-se na manifestação individual do parlamentar, que pode ser pela aprovação ou rejeição da matéria, além da possibilidade de abstenção. Pode ser proferido no plenário da Casa ou em comissão da qual o parlamentar faça parte. Quando a votação for simbólica ou secreta, não haverá registro do voto individual de cada parlamentar, proclamando-se apenas o resultado. Somente nas votações nominais haverá registro de como votou cada parlamentar.

Como visto, os atos do congressista dependem fundamentalmente da liberdade de ‘opiniões’, ‘palavras’ e ‘votos’. A proteção assegurada constitucionalmente aos termos é suficiente para resguardar a atuação parlamentar, considerando que a maior parte dos atos dos representantes do povo se exteriorizam por meio de um desses recursos ou da combinação entre eles.

---

<sup>121</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>122</sup> Ibidem. **Emenda Constitucional n. 76, de 28 de novembro de 2013**. Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

### 3.4 Limites

O art. 53 da CF de 1988<sup>123</sup>, com redação dada pela EC n. 35/2001<sup>124</sup>, não estabelece limitação à incidência da inviolabilidade parlamentar. A doutrina e a jurisprudência prestaram grande contribuição nesse aspecto. Quanto à lacuna, o Ministro Paulo Brossard assim se manifestou: “quando a atual Constituição diz que os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, não precisava dizer que era no exercício do mandato, porque a imunidade é exatamente para proteger o mandato parlamentar”<sup>125</sup>.

O julgado representa uma das oportunidades em que a questão dos limites do instituto foi posta em discussão, abrindo divergência o Ministro Nelson Jobim, que adotou interpretação diversa e de maior amplitude, lembrando que a Constituição atual não consagrou a fórmula das Cartas anteriores, que vincularam expressamente a inviolabilidade ao exercício da função. Segundo o magistrado, a supressão não poderia ser ignorada, defendendo que a prerrogativa resguardaria inclusive a atuação política do parlamentar.

A maioria do Colegiado reconheceu, entretanto, que o instituto estaria atrelado ao exercício do mandato. O Relator, Ministro Otávio Gallotti, ressaltou que “o silêncio (do art. 53) não tem, todavia, o efeito de tornar extensível, para além do exercício do mandato, a proteção da imunidade material”<sup>126</sup>. Opondo-se aos argumentos do Ministro Nelson Jobim, o Ministro Sepúlveda Pertence ponderou,

Não creio, por exemplo, que o tratar-se de ‘exteriorização da opinião política’ seja bastante para, em qualquer hipótese, expungir a criminalidade da ofensa à honra alheia perpetrada por membros do Congresso Nacional: do contrário, estaria consagrado em seu favor e em detrimento de seus adversários um injustificável privilégio, por exemplo, nas campanhas eleitorais em que disputassem a reeleição ou outro cargo eletivo.<sup>127</sup>

Posteriormente restou assentado na Suprema Corte o entendimento segundo o qual a inviolabilidade alcança “toda manifestação do congressista onde se possa identificar um laço

<sup>123</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>124</sup> Ibidem. **Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>125</sup> Ibidem. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 396/DF**. Investigado: Fábio Feldmann. Vítima: Humberto Coutinho de Lucena. Relator: Ministro Octávio Gallotti, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 21 de setembro de 1989. DJ 20/04/1990. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1476469>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> Idem.



de implicação recíproca entre o ato praticado, ainda que fora do estrito exercício do mandato, e a qualidade de mandatário político do agente”<sup>128</sup>. Assim, alcançará todo ato que guardar conexão com o exercício do mandato, mesmo quando praticado fora dos limites da Casa Legislativa a que estiver vinculado o parlamentar. Ultrapassa, portanto, as fronteiras do Parlamento, não estando nele confinada. A esse respeito, Kuranaka<sup>129</sup> ressalta que

Representando prerrogativa extraordinariamente concedida pela Constituição, com o objetivo de proteger o Poder Legislativo, melhor se nos afigura que a manifestação a ser protegida guarde relação com o exercício do mandato parlamentar, não importando, contudo, o critério espacial. Alargar demais a proteção seria transformá-lo de prerrogativa em privilégio, o que deve, sempre, ser evitado, sob pena de aviltar-se o princípio da igualdade, eis que o tratamento diferenciado entre o parlamentar e as demais pessoas não mais encontrará justificativa.

No julgamento da Ação Originária n. 2.002/DF<sup>130</sup>, o STF ressaltou que a vinculação da declaração com o desempenho do mandato deve ser aferida com base no alcance das atribuições dos parlamentares, que abrangem não apenas a elaboração de leis, mas a fiscalização dos demais poderes e, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias. Também não englobaria todas as atuações dos parlamentares, mas somente as perpetradas no exercício das funções que lhes são próprias.

Ainda na Ação originária n. 2.002/DF<sup>131</sup>, o STF reconheceu que o ‘manto protetor’ da imunidade alcança quaisquer meios que venham a ser empregados para propagar palavras e opiniões dos parlamentares, inclusive as redes sociais. Assim, estariam acobertadas as ofensas em entrevistas a meios de comunicação de massa e em postagens nas redes sociais.

O parlamentar também não poderá ser responsabilizado pela natural projeção do exercício de suas atividades, como asseverou a Suprema Corte no Agravo Regimental relativo ao Inquérito n. 2.874<sup>132</sup>, no qual consignou que a inviolabilidade parlamentar abrange “as

<sup>128</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 210917/RJ. Tribunal Pleno. Recorrente: Maria Aparecida Campos Straus. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 12 de agosto de 1998. **Diário da Justiça**, 18 jun. 2001, v. 02035-03. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1667164>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>129</sup> KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 129-130.

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Originária n. 2.002/DF**. Autor: Romero Juca Filho. Réu: Telmário Mota de Oliveira. Relator Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Brasília, DF, 02 de fevereiro de 2016. DJ de 26/02/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4793087>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> Idem. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Inquérito n. 2.874/DF**. Querelante: Alcides Rodrigues Filho. Querelado: Carlos Alberto Leréia. Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, 20 de junho de 2012. DJ 01/02/2013. Disponível em:

entrevistas jornalísticas, a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e as declarações feitas aos meios de comunicação social”.

Moraes<sup>133</sup> ressalta que a imunidade material acoberta a publicidade dos debates parlamentares, “tornando irresponsável o jornalista que os tenha reproduzido, desde que se limite a reproduzir na íntegra ou em extrato fiel o que se passou no Congresso”. Ainda nesse contexto, a Suprema Corte posicionou-se, nos autos do Inquérito n. 2.134<sup>134</sup>, pontuando que o parlamentar que exerça também o ofício de jornalista não estará protegido pela garantia, quando as manifestações supostamente ofensivas “forem proferidas na condição exclusiva de jornalista”.

De outro lado, Mendes e Branco<sup>135</sup> esclarecem que “não estarão preservadas pela imunidade as palavras proferidas fora do exercício formal do mandato, que, pelo conteúdo e contexto em que perpetradas, sejam de todo alheias à condição de deputado ou senador do agente”. E, referindo-se a entendimento do STF, firmado no Inquérito n. 1.247<sup>136</sup>, acrescentam,

[...] embora a imunidade não se restrinja ao âmbito espacial da Casa a que pertence o parlamentar, acompanhando-o muro afora ou externa corporis [...], a atuação tem que se enquadrar nos marcos de um comportamento que se constitua em expressão do múnus parlamentar, ou num prolongamento natural desse mister.<sup>137</sup>

A vítima de ofensa perpetrada por parlamentar protegido pela imunidade também poderá ficar isenta de sanção, em caso de imediata retorsão, concluindo a Suprema Corte, ao se pronunciar nos autos do Inquérito n. 1.247<sup>138</sup>, relatado pelo Ministro Marco Aurélio, que

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3783612>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

<sup>133</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 716.

<sup>134</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.134/PA**. Querelante: Edmilson Brito Rodrigues. Investigado: Wladimir Afonso da Costa Rabelo. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 23 de março de 2006. DJ 02/02/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227147>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

<sup>135</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1238.

<sup>136</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.247/DF**. Querelante: Valdemar Costa Neto. Querelado: Sergio Roberto Vieira da Motta. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 15 de abril de 1998. DJ 18-10-2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1667164>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>137</sup> MENDES; BRANCO, op. cit., p. 1238.

<sup>138</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.247/DF**. Querelante: Valdemar Costa Neto. Querelado: Sergio Roberto Vieira da Motta. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 15 de abril de 1998. DJ 18-10-2002. Disponível em:

“cumpre ao órgão julgador adotar visão flexível, compatibilizando valores de igual envergadura”, quando a resposta formalizada por homem público, na defesa da própria honra, mostrar-se como único meio ao alcance para rechaçar aleivosias.

Para os atos praticados nas dependências das Casas Legislativas, o STF decidiu, no Inquérito n. 1.958<sup>139</sup>, que não caberia perquirir sobre a relação com a função pública exercida pelo parlamentar, já que haveria presunção de que o congressista estaria atuando na qualidade de representante do povo. Nessa hipótese, a prerrogativa adquiriria contornos absolutos.

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1667164>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>139</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.958/AC**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: João Correia Lima Sobrinho. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão: Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 29 de outubro de 2003. DJ 18/02/2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2112130>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

## 4 A REVISITAÇÃO DO INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL

Se no passado, o instituto da imunidade parlamentar material era considerado essencial ao exercício da representação popular e, porque não dizer da própria democracia, atualmente essa indispensabilidade é bastante questionada, chegando alguns a considerar a prerrogativa desnecessária ou até mesmo prejudicial. Dentre os defensores do instituto, é comum a referência a períodos de grave crise democrática, nos quais os direitos e garantias fundamentais eram continuamente violados, como ocorrido no Brasil entre os anos de 1964 e 1989.

Conforme anotam Azevedo e Rabat<sup>140</sup>, nesse turbulento período da história brasileira, o Poder Legislativo não conseguiu desempenhar as suas funções de forma independente, sofrendo graves intervenções, como a cassação de prerrogativas e, até mesmo, de mandatos parlamentares. Os que se insurgiram contra o regime logo sofreram as retaliações. É inegável que, nesse cenário, o respeito às prerrogativas parlamentares torna-se questão fundamental, sob pena de se anular a representação popular. Mas há também os que consideram a inviolabilidade parlamentar essencial mesmo em democracias consolidadas, como forma de se impedir o regresso ao arbítrio.

Superada a turbulência, aos poucos foi se restabelecendo a normalidade institucional e a prerrogativa, concebida para assegurar a independência no exercício do mandato parlamentar, passou a ser utilizada para chancelar o abuso, sendo essa uma das muitas críticas formuladas ao instituto, conforme assinala Kuranaka<sup>141</sup>:

É que a consolidação do Estado Democrático e de Direito fez rever o instituto da imunidade parlamentar, a sua atualidade bem como a sua necessidade, em tempos em que não mais existem o caudilhismo e o autoritarismo. A proteção que se propicia ao parlamentar em tempos muito diversos daqueles em que na Inglaterra ou na França foram conquistados, desviada de sua correta utilização, tornou-se exacerbada e geradora de irresponsabilidades indevidas.

---

<sup>140</sup> AZEVEDO, Débora Bithiah de; RABAT, Márcio Nuno. **Parlamento mutilado**: deputados federais cassados pela ditadura de 1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. (Série obras comemorativas. Homenagem; n. 8)

<sup>141</sup> KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 157.

Diante dos inúmeros abusos das prerrogativas asseguradas aos congressistas pelo texto original da Constituição Federal (CF) de 1988<sup>142</sup>, ganhou força o movimento que defendia a restrição das garantias. Modificações do texto constitucional foram aprovadas, imprimindo nova configuração ao instituto da imunidade formal. A Emenda Constitucional (EC) n. 35, de 20 de dezembro de 2001<sup>143</sup>, extinguiu, por exemplo, a exigência de licença prévia da respectiva Casa para que o parlamentar fosse processado criminalmente.

No que diz respeito à imunidade parlamentar material, as alterações da redação original da Constituição foram mais sutis. A inviolabilidade civil, que já era amplamente reconhecida pela jurisprudência, foi expressamente admitida pela EC n. 35/2001<sup>144</sup>. Inseriu-se também a expressão ‘quaisquer’ referindo-se às opiniões, palavras e votos dos parlamentares. Quanto a esse aspecto, porém, a modificação teve significativa repercussão, sendo apontada como ponto de partida para alteração do entendimento jurisprudencial que prevalecia até então.

Como vimos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) era firme no sentido de que o parlamentar estaria imune sempre que suas opiniões, palavras e votos estivessem vinculados ao exercício do mandato. O voto do Ministro Sydney Sanches, no Inquérito n. 1.710/SP<sup>145</sup>, resume a tese que prevalecia na Corte

As opiniões e palavras, que, nesse âmbito, o querelado possa ter tornado públicas, não estão cobertas pela imunidade material de que trata o caput do art. 53 da CF, mesmo após a introdução do vocábulo “quaisquer”, pela EC n. 35, de 20.12.2001, pois obviamente só diz respeito às “opiniões, palavras e votos” enunciados pelo parlamentar, nessa específica condição, ou seja, no próprio exercício do mandato, ou em razão dele.

Segundo esse entendimento, seria sempre exigível a análise do caso concreto a fim de se identificar o nexo causal entre as manifestações do parlamentar e o exercício de seu mandato. A tese privilegia a aplicação teleológica do instituto, centrada em assegurar a independência no exercício do mandato parlamentar. Assim, não haveria proteção fora desse contexto.

---

<sup>142</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>143</sup> Ibidem. **Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>144</sup> Idem. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.710/SP**. Querelante: Luiz Antônio Sampaio Gouveia. Investigado: José Roberto Batochio. Relator: Ministro Sydney Sanches, Plenário. Brasília, DF, 02 de outubro de 2002. DJ de 28/06/2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902388>>. Acesso em: 03 jun. 2018

<sup>145</sup> Idem.

Mais tarde, o STF firmaria nova tese. O Acórdão paradigma foi proferido nos autos do Inquérito n. 1.958<sup>146</sup>, sob relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, julgado em 29 de outubro de 2003. Para tanto distinguiu-se os atos praticados no recinto do Parlamento daqueles ocorridos fora desse ambiente. Estabeleceu-se assim um critério de diferenciação em função do local no qual ocorreram as manifestações do congressista.

Dentro do Parlamento a imunidade material adquiriria contornos absolutos, tornando descabida eventual indagação quanto à pertinência entre a manifestação do representante do povo e o exercício do mandato a ele conferido. Para os atos praticados fora do Parlamento manteve-se a exigência de se averiguar o nexos de causalidade com o exercício do mandato. Ausente essa correlação, o parlamentar não estaria imune. Desde então, a jurisprudência do Tribunal firmou-se segundo esse entendimento.

#### **4.1 Argumentos contrários ao novo entendimento do Supremo Tribunal Federal**

A decisão do STF adotada no Inquérito n. 1.958<sup>147</sup> ampliou a margem para o abuso da prerrogativa e logo surgiram críticas ao novo posicionamento. O Tribunal contrapôs-se ao pensamento que prevalecia entre os doutrinadores, o qual defendia a restrição das prerrogativas dos parlamentares como forma de se coibir o abuso. A decisão também mostrou-se contraditória: embora reconheça que as imunidades parlamentares destinem-se a viabilizar o exercício independente do mandato, argumenta que, no caso de opiniões, palavras e votos proferidos na sede do Parlamento, o congressista manter-se-ia inviolável, ainda que tais manifestações não guardem qualquer conexão com o exercício do mandato.

Ora, se o que se busca é reunir condições para que o parlamentar possa representar os cidadãos de forma livre, sem receio de qualquer represália, como justificar a atribuição de tamanha proteção ao congressista quando ele não estiver atuando na defesa dos interesses da coletividade. O voto do Ministro Ayres Britto, na decisão que fixou a nova tese, chegou a defender que, no interior das dependências físicas do Parlamento, o congressista poderia caluniar ou difamar alguém.

---

<sup>146</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.958/AC**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: João Correia Lima Sobrinho. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão: Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 29 de outubro de 2003. DJ 18/02/2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2112130>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>147</sup> Ibidem.

Nesses termos, o instituto da imunidade parlamentar material assemelha-se a privilégio, quando constitui prerrogativa. Isso porque confere a determinado grupo condição especial, tornando-o inalcançável para fins de responsabilização penal e cível. Significaria dizer que, dentro da Casa Legislativa, os parlamentares teriam autorização para transgredir. E mais, para violar direitos fundamentais, em especial, os capitulados no art 5º, X, da CF de 1988<sup>148</sup>, que estabelece: “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”.

A Ministra Carmém Lúcia fez interessante observação ao lembrar que a expressão “são invioláveis”, empregada no *caput* do art. 53 da Constituição para lançar as bases do instituto da imunidade parlamentar material é exatamente a mesma que introduz o inc. X do art. 5º. A unidade constitucional impõe a interpretação sistemática da norma, como um todo. Logo, ao recorrer à mesma expressão, empregada com o mesmo sentido, o texto constitucional estaria compatibilizando valores de igual envergadura, como ficou consignado no Inquérito n. 1.247/DF<sup>149</sup>.

Dessa forma, caberia ao intérprete o esforço para harmonizar as normas constitucionais, compatibilizando-as. Do contrário, anular-se-ia uma em detrimento da outra, sempre que surgisse aparente conflito. Evidentemente, as normas inscritas no *caput* do art. 53 e no inc. X do art. 5º constituem princípios constitucionais, não se revestindo de caráter absoluto, como destacou o Ministro Joaquim Barbosa no Inquérito n. 2.134<sup>150</sup>. Eventual colisão entre os valores tutelados por tais normas exigiria, consoante o ensinamento de Alexy, um juízo de sopesamento<sup>151</sup> para viabilizar, tanto quanto seja possível, a satisfação de ambos.

Mendes e Branco<sup>152</sup> recordam que a doutrina já havia assentado o entendimento segundo o qual não são apenas aqueles bens jurídicos mencionados expressamente pelo constituinte

---

<sup>148</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>149</sup> Idem. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.247/DF**. Querelante: Valdemar Costa Neto. Querelado: Sergio Roberto Vieira da Motta. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 15 de abril de 1998. DJ 18-10-2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1667164>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>150</sup> Idem. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.134/PA**. Querelante: Edmilson Brito Rodrigues. Investigado: Wladimir Afonso da Costa Rabelo. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 23 de março de 2006. DJ 02/02/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227147>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

<sup>151</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>152</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 399.

(como a vida privada, a honra, a intimidade e a imagem) que operam como limites à liberdade de expressão mas, “qualquer outro valor abrigado pela Constituição pode entrar em conflito com essa liberdade, reclamando sopesamento, para que, atendendo ao critério da proporcionalidade, descubra-se, em cada grupo de casos, qual princípio deve sobrelevar”.

O novo entendimento do Tribunal também diferencia os parlamentares do cidadão comum. Como se sabe, o sistema normativo constitucional admite distinções, desde que haja justificativa constitucionalmente aceita para tanto. A inexistência de fundamento autorizador para a diferenciação configura quebra da isonomia, como decidiu o STF no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 640.905<sup>153</sup>. No caso da imunidade parlamentar material, a razão de discrimen utilizada, o espaço físico do parlamento, não encontra amparo constitucional. Adotá-lo representaria verdadeira afronta ao princípio da igualdade de todos na lei.

A título exemplificativo, imaginemos uma declaração ofensiva à honra de outrem, proferida por um parlamentar, sem qualquer relação com o exercício do mandato, dentro do recinto da Casa Legislativa a que pertence. Segundo o novo entendimento do STF, o parlamentar estaria isento de qualquer sanção de natureza cível ou penal. Caso a mesma declaração fosse emitida fora dos limites físicos do parlamento, o congressista não estaria acobertado pela prerrogativa, ficando sujeito à sanção. Daí porque se conclui que não é razoável a distinção fundada nos limites físicos do parlamento. De forma semelhante, o Ministro Sidney Sanches, no Inquérito n. 1.710/SP<sup>154</sup>, argumentou

[...] não se compreenderia estar coberta pela imunidade material a conduta de um parlamentar que, por exemplo, como condômino de um prédio, em uma reunião de condomínio, viesse a emitir palavras ofensivas ao síndico. Ou que, num acidente de trânsito, com seu veículo particular, viesse a ofender o motorista do outro veículo. Ou, então, quando, durante uma briga de rua, inteiramente estranha a sua atividade parlamentar, viesse a ofender seu desafeto.

Seria também forçoso admitir que o congressista estaria protegido pela prerrogativa pelo simples fato de emitir tais declarações no recinto do parlamento. Estar-se-ia diante de notório desvirtuamento do instituto, que passaria a chancelar abusos, o que, obviamente, não se pode

<sup>153</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 640.905**. Reclamante: União. Reclamado: TECBRAE – Tecnologia de Produtos para Fundação Ltda. Relator: Ministro Luiz, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2016. DJ 01/02/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4074267>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>154</sup> Ibidem. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.710/SP**. Querelante: Luiz Antônio Sampaio Gouveia. Investigado: José Roberto Batochio. Relator: Ministro Sydney Sanches, Plenário. Brasília, DF, 02 de outubro de 2002. DJ de 28/06/2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902388>>. Acesso em: 03 jun. 2018.



tolerar em um Estado Democrático de Direito. Segundo o magistério de Freitas<sup>155</sup>, o abuso de direito constitui-se no “exercício malicioso, em fraude à lei ou de aproveitamento mal-intencionado da disposição literal da norma como forma de se obterem ganhos injustificados decorrentes da proteção jusfundamental que, em verdade, não é devida”.

Assim, o parlamentar poderia fazer uso desvirtuado ou dissimulado da prerrogativa. A pretexto de exercer seu mandato, promoveria toda espécie de ataque à honra alheia e, valendo-se da prerrogativa, ficaria impune. Certamente não era essa a pretensão do constituinte quando estabeleceu as garantias dos congressistas. O exercício dos direitos fundamentais não pode ser abusivo a ponto de encobrir práticas criminosas, conforme ressaltou o STF no RHC 115.983<sup>156</sup> e Inquérito n. 2.424<sup>157</sup>.

Por todos os argumentos ora expostos tem-se que o espaço físico do parlamento não constitui critério suficiente para estabelecer o elo jurídico com o exercício do mandato, fator esse imprescindível para que seja reconhecida a incidência da prerrogativa.

Ao adotar o novo entendimento, segundo o qual a imunidade parlamentar material é absoluta para as manifestações ocorridas na sede do parlamento, o STF permitiu que os congressistas fizessem uso abusivo da prerrogativa, tornando-os inalcançáveis para fins de responsabilização civil e penal. Logo surgiria a necessidade de revisitar o instituto como forma de coibir os abusos, cada vez mais perceptíveis. Os casos reunidos a seguir constituem precedentes que sinalizam para mais uma modificação do entendimento jurisprudencial acerca dos limites do instituto.

---

<sup>155</sup> FREITAS, Luiz Fernando Calil de. **Direitos fundamentais: limites e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 122.

<sup>156</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 115.983**. Recorrente: Cármen Bastos Perozzo. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma. Brasília, DF, 16 de abril de 2013. DJ 03/09/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4338928>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

<sup>157</sup> Ibidem. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.424/RJ**. Autor: Ministério Público Federal. Investigados: Paulo Geraldo de Oliveira Medina, José Ricardo de Siqueira Regueira, José Eduardo Carreira Alvim, João Sérgio Leal Pereira, Ernesto da Luz Pinto Dória e Virgílio de Oliveira Medina. Relator: Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 26 de novembro de 2008. DJ 26/03/2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2405920>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

## 4.2 O caso Jair Bolsonaro versus Maria do Rosário

O Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro foi acusado nos autos do Inquérito n. 3.932/DF<sup>158</sup>, em curso no STF, da prática de incitação ao crime, injúria e calúnia, tendo em vista declarações proferidas da tribuna da Câmara dos Deputados (CD) e, no dia seguinte, divulgada em entrevista concedida pelo acusado ao Jornal Zero Hora, quando afirmou que a Deputada Federal Maria do Rosário não merecia ser estuprada, por ser muito ruim, muito feia, não fazer seu gênero, acrescentando que, se fosse esturador, não iria esturá-la porque ela não merece.

O caso representa uma rara oportunidade em que um parlamentar tornou-se réu no STF em decorrência de declarações emitidas no curso do mandato. Quanto à fala ocorrida na tribuna, não se cogitou o recebimento da denúncia, em consonância com o novo entendimento do Tribunal, que considera absoluta a prerrogativa para as declarações ocorridas na sede do parlamento. A atenção voltou-se para a entrevista concedida pelo Deputado Jair Bolsonaro, oportunidade em que reiterou as ofensas proferidas em plenário.

A defesa argumentou que, por ter sido concedida no gabinete parlamentar, a entrevista também estaria acobertada sob o manto da imunidade parlamentar material. De fato, o STF já havia admitido a tese segundo a qual a inviolabilidade constitucional também abrange, sob seu manto protetor, as entrevistas jornalísticas, a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e as declarações feitas aos meios de comunicação social. Vinculadas ao desempenho do mandato, tais manifestações qualificar-se-iam como natural projeção do exercício das atividades parlamentares.

A Suprema Corte também consignou, no Inquérito n. 3.677<sup>159</sup>, que “o manto protetor da imunidade alcança quaisquer meios que venham a ser empregados para propagar palavras e opiniões dos parlamentares”. Dessa forma, a prerrogativa incidiria sobre as manifestações ocorridas em meios de comunicação social e nas redes sociais. Diante de tais precedentes,

---

<sup>158</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma. Brasília, DF, 07 de março de 2017. DJ 23/03/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4689051>>. Acesso em: 04 maio 2018.

<sup>159</sup> Idem. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.677/RJ**. Autor: Procurador-Geral da República. Investigado: Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Redator p/ Acórdão: Ministro Teori Zavaschi. Brasília, DF, 27 de março de 2014. DJ 30/10/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4414286>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

esperava-se que, no caso concreto, o Tribunal mais uma vez reconhecesse a aplicação do instituto, arquivando a denúncia contra o Deputado Jair Bolsonaro.

Não foi o que ocorreu, entretanto. Apesar dos precedentes, o Tribunal considerou que o fato de o parlamentar encontrar-se em seu gabinete no momento em que concedeu a entrevista era circunstância meramente acidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da imprensa e da *internet*. Com isso, negou-se que a prerrogativa assumisse contornos absolutos nesse caso. O passo seguinte consistiria em verificar se havia nexo de causalidade entre a declaração do parlamentar e o exercício de seu mandato. Nas palavras do Ministro Luiz Fux, Relator:

Para que as afirmações feitas pelo parlamentar possam ser relacionadas ao exercício do mandato, elas devem revelar teor minimamente político, referido a fatos que estejam sob debate público, sob investigação do Congresso Nacional (CPI) ou dos órgãos de persecução penal ou, ainda, sobre qualquer tema que seja de interesse de setores da sociedade, do eleitorado, organizações ou quaisquer grupos representados no parlamento ou com pretensão à representação democrática.<sup>160</sup>

E, concluindo seu raciocínio, o Relator argumentou que não se confundem com o desempenho da função legislativa (prática *in officio*), ou com atos praticados em razão do exercício de mandato parlamentar (prática *propter officium*), “as palavras e opiniões meramente pessoais, sem relação com o debate democrático de fatos ou ideias e, portanto, sem vínculo com o exercício das funções cometidas a um parlamentar”. Assim, não vislumbrando qualquer conexão com o exercício do mandato, o Tribunal decidiu pelo recebimento da denúncia, nos termos em que formulada, e pelo recebimento, em parte, da queixa-crime manejada pela ofendida.

Apesar de se recorrer ao termo Tribunal, tudo se passou na Primeira Turma do STF, sendo o caso analisado por cinco ministros, dos quais divergiu o Ministro Marco Aurélio, votando pelo arquivamento da denúncia e da queixa-crime. Apesar de reconhecer a gravidade das ofensas, o Ministro acompanhou a jurisprudência consolidada na Corte, argumentando que o fato ocorreu no recinto da CD e depois ganhou repercussão junto à imprensa, motivo pelo qual não se poderia afastar a aplicação da imunidade parlamentar material ao caso.

Tais circunstâncias não diminuem a relevância do julgado, o qual constitui o prenúncio de mais uma alteração do entendimento do Tribunal com a adoção de uma tese que não mais

---

<sup>160</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma. Brasília, DF, 07 de março de 2017. DJ 23/03/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4689051>>. Acesso em: 04 maio 2018.

dê guarida ao uso abusivo da prerrogativa. Ao receber a denúncia e, em parte, a queixa-crime, a Turma inovou, abrindo espaço para a superação do entendimento que considera a imunidade parlamentar material absoluta para as manifestações ocorridas no recinto do parlamento.

Na esfera cível, avançou-se um pouco mais. Pelos mesmos fatos, o Deputado Jair Bolsonaro foi condenado pelo juízo da 18ª Vara Cível de Brasília, nos autos da Ação de Conhecimento n. 2014.01.1.197596-2<sup>161</sup>, ao pagamento de indenização por danos morais à Deputada Maria do Rosário. A decisão mostrou-se contraditória. Retomando ensinamento de Moraes, a magistrada ressaltou que

A imunidade somente acode o congressista caso esteja nas dependências da Casa Legislativa/Congresso Nacional ou de uma das Comissões Parlamentares de que faça parte e, ainda que fisicamente fora de tais locais, quando em manifestação decorrente do estrito exercício de sua função, tendo em vista que a imunidade é proteção dirigida à função e não ao detentor do mandato.<sup>162</sup>

Para, ao final, concluir “pela não incidência da imunidade material no caso em apreço, porquanto ter sido a manifestação do deputado totalmente divorciada do contexto funcional, independente do local em que proferida”<sup>163</sup>. Ao decidir nesses termos, a magistrada mais uma vez negou que a prerrogativa assumisse contornos absolutos para as declarações ocorridas no recinto do parlamento. Segundo argumenta, sempre haveria a necessidade de se perquirir acerca do nexo de causalidade entre o teor da manifestação e o exercício do mandato. Ausente a relação, o parlamentar estaria passível de sanção, ainda que a declaração tenha ocorrido na sede do parlamento.

A sentença da magistrada foi confirmada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), em grau de recurso<sup>164</sup>. O Acórdão reafirmou o entendimento segundo o qual a exigência da conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar somente será necessária se as ofensas são irrogadas fora do parlamento. Recorrendo ao inc. II

<sup>161</sup> DISTRITO FEDERAL. **Ação de conhecimento n. 2014.01.1.197596-2 – Décima Oitava Vara Cível de Brasília**. Requerente: Maria do Rosário Nunes. Requerido: Jair Messias Bolsonaro. Brasília, DF, 20 de agosto de 2015. DJE 20/08/2015. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20140111975962>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

<sup>162</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1032-1036.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 1032-1036.

<sup>164</sup> DISTRITO FEDERAL. **Apelação Cível nº 20140111975962APC (0049968-39.2014.8.07.0001)**. Apelantes: Jair Messias Bolsonaro, Maria do Rosário Nunes. Apelados: os mesmos. Relator: Desembargador Flávio Rostirola. Revisor: Desembargador Gilberto Pereira de Oliveira, Terceira Turma Cível, Acórdão nº 912964, Brasília, DF, 16 de dezembro de 2015. DJE 29/01/2016. Disponível em <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=plhtml06&selecao=1&origem=inter&cdnuproc=20140111975962APC>>. Acesso em 01 jun. 2018.

do art. 333 do Código de Processo Civil (CPC)<sup>165</sup>, que atribui ao réu o ônus da prova quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor, o Tribunal destacou que não havia comprovação de que a entrevista ocorrera no parlamento.

Assim, prevaleceu a tese da parte autora, segundo a qual a entrevista se deu fora do ambiente da Casa Legislativa. E como não vislumbrou qualquer conexão com o exercício do mandato, o Tribunal decidiu pela não aplicação da imunidade parlamentar material ao caso, mantendo a condenação imposta ao Deputado Jair Bolsonaro. Insatisfeito, o parlamentar manejou o Recurso Especial (REsp) n. 1.642.310-DF<sup>166</sup>, sob relatoria da Ministra Nancy Andrigli. Mais uma vez decidiu-se pela manutenção da condenação. Referindo-se a doutrina de Novais, a Ministra Relatora ressaltou que

Numa sociedade democrática e aberta, as garantias jurídicas proporcionadas pelos direitos fundamentais não são compartimentos estanques e incomunicáveis, de tal sorte que os efeitos das restrições sobre um particular direito se consomem e esgotem no respectivo âmbito normativo.<sup>167</sup>

Logo, argumentou que não se poderia conceber a imunidade parlamentar material como sendo uma prerrogativa dotada de caráter absoluto, conclusão essa expressamente inserida na ementa do referido Acórdão. Em seu voto, a Ministra Relatora lembrou que o próprio STF, quando analisou a denúncia apresentada contra o deputado nos autos do Inquérito n. 3.932/DF<sup>168</sup>, afastou o entendimento segundo o qual não seria possível a responsabilização de parlamentar quando as palavras tenham sido proferidas no recinto da CD. O voto da Ministra relatora foi acompanhada por todos os demais Ministros que compunham 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A relevância desse caso decorre da análise da controvérsia por vários tribunais, os quais confirmaram a decisão do juiz de primeira instância que impôs condenação ao parlamentar. Mesmo não enfrentando a questão da reparação civil, o STF, contrariando a jurisprudência

<sup>165</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>166</sup> Ibidem. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.642.310-DF**. Recorrente: Jair Messias Bolsonaro. Recorrido: Maria do Rosário Nunes. Relator: Ministra Nancy Andrigui, Terceira Turma Direito Civil. Brasília, DF, 24 de outubro 2017. DJ 06/11/2017. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=resp+1.642.310&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

<sup>167</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2010. p. 379.

<sup>168</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma. Brasília, DF, 07 de março de 2017. DJ 23/03/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4689051>>. Acesso em: 04 maio 2018.

consolidada na Corte, admitiu integralmente a denúncia e parcialmente a queixa-crime, tornando réu o parlamentar. Tais circunstâncias apontam para a revisão do entendimento jurisprudencial segundo o qual a imunidade parlamentar material é absoluta para as manifestações ocorridas no recinto do parlamento.

### 4.3 O caso Laerte Bessa versus Rodrigo Rollemberg

O Governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg, ajuizou a Ação de Conhecimento n. 2016.01.1.120866-0<sup>169</sup>, a qual tramitou na 18ª Vara Cível de Brasília, em desfavor do Deputado Federal Laerte Bessa, com o objetivo de obter reparação civil, com a condenação do parlamentar ao pagamento de indenização a título de dano moral. Consta na inicial que o Governador teve sua honra e reputação maculadas por ofensas verbais públicas praticadas pelo deputado, nas dependências do Palácio do Buriti, durante assembleia do Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal (SINPOL-DF), e, em sessão legislativa da Câmara dos Deputados. Ainda segundo a exordial, o parlamentar utilizou-se das expressões “mentiroso, frouxo, vagabundo, maconheiro, preguiçoso, incompetente, filho da puta, pilantra, safado, bandido, cagão, sem vergonha”, entre outras, para referir-se ao Governador.

Aludiu ainda o ofendido que, apesar da condição de Deputado Federal do acionado, as ofensas por ele lançadas, amplamente divulgadas pela mídia, não estariam acobertadas pela imunidade parlamentar e nem pela liberdade de expressão, motivo pelo qual deveria ser condenado ao pagamento de indenização por danos morais. Em sua defesa, o Deputado Federal Laerte Bessa não negou que tenha proferido as expressões referidas na exordial, mas argumentou que todas elas estão inseridas no âmbito de discursos e registros de opiniões diretamente relacionados ao exercício do mandato parlamentar, acobertadas, portanto, pela imunidade material prevista na CF de 1988<sup>170</sup>.

Analisando a controvérsia, o juízo da 18ª Vara Cível de Brasília reconheceu que a Ação de Conhecimento n. 2016.01.1.120866-0<sup>171</sup> envolvia conflito entre direitos constitucionais fundamentais os quais deveriam ser balizados à luz de princípios hermenêuticos incidentes ao

---

<sup>169</sup> DISTRITO FEDERAL. **Ação de Conhecimento n. 2016.01.1.120866-0 – Décima Oitava Vara Cível de Brasília**. Requerente: Rodrigo Sobral Rollemberg. Requerido: Laerte Rodrigues de Bessa. Brasília, DF, 19 de maio de 2017. DJE 19/05/2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20160111208660>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

<sup>170</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

<sup>171</sup> DISTRITO FEDERAL, op. cit.

caso concreto, já que não se poderia, de forma simples, neutralizar um deles. Dessa forma, a sentença ressaltou que “tal exegese advém da concretização harmônica dos preceitos constitucionais classificados como direitos e garantias fundamentais, de modo que nenhum deles tenha aplicação estanque e absoluta”<sup>172</sup>.

Embora intimamente relacionadas com a noção primordial de democracia, a liberdade de expressão e a livre manifestação do pensamento não possuem caráter absoluto e ilimitado, motivo pelo qual eventuais abusos merecem censura, como bem destacou o magistrado, concluindo que as garantias da livre manifestação do pensamento e da imunidade parlamentar material não abarcariam os manifestos excessos praticados, decorrentes das expressões injuriosas e difamatórias de que trata a demanda.

Acerca da imunidade parlamentar material, o magistrado lembrou que o entendimento reinante no âmbito do próprio STF é no sentido de que os parlamentares são invioláveis apenas pelas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, isto é, somente no caso de pertinência entre as declarações e as atividades do parlamentar. O magistrado ressaltou ainda que, para os casos em que as palavras ofendem direitos subjetivos das pessoas, extrapolando os limites da imunidade parlamentar, os tribunais têm entendido possível a responsabilização pessoal do responsável pela ofensa.

Considerando configurada ofensa aos direitos personalíssimos do autor, o magistrado julgou procedente o pleito de compensação por danos morais. A sentença não estabeleceu qualquer distinção entre as manifestações ocorridas no Palácio do Buriti e as proferidas em sessão da CD, conforme recomenda a jurisprudência do STF. O entendimento ao qual o magistrado referiu-se aplica-se somente para as manifestações ocorridas fora do parlamento, já que, em seu interior, a Suprema Corte considera absoluta a prerrogativa da imunidade parlamentar material.

Tal distinção não foi ignorada pela Terceira Turma Cível do TJDFT, quando analisou o caso, em grau de recurso<sup>173</sup>. A Turma confirmou a sentença de primeira instância, mas ressaltou

---

<sup>172</sup> DISTRITO FEDERAL. **Ação de Conhecimento n. 2016.01.1.120866-0 – Décima Oitava Vara Cível de Brasília**. Requerente: Rodrigo Sobral Rollemberg. Requerido: Laerte Rodrigues de Bessa. Brasília, DF, 19 de maio de 2017. DJE 19/05/2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20160111208660>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

<sup>173</sup> DISTRITO FEDERAL. **Apelação Cível nº 20160111208660APC (0034759-59.2016.8.07.0001)**. Apelante: Laerte Rodrigues de Bessa. Apelado: Rodrigo Sobral Rollemberg. Relator: Desembargador Flávio Rostirola, Terceira Turma Cível, Acórdão nº 1052790, Brasília, DF, 04 de outubro de 2017. DJE 11/10/2017. Disponível em <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=plhtml06&selecao=1&origem=inter&cdnuproc=20160111208660APC>>. Acesso em 01 jun. 2018.

que a decisão se referia às palavras proferidas pelo réu durante assembleia do SINPOL-DF. Não foi analisada a manifestação ocorrida no plenário da CD. Contra a decisão, o Deputado Laerte Bessa manejou REsp e RE, os quais não foram admitidos na origem.

A divergência quanto à distinção estabelecida entre as declarações ocorridas na CD e as proferidas no Palácio do Buriti revela que não há entendimento uniforme nem entre os magistrados de um mesmo Tribunal, no caso, o TJDF. Enquanto a Turma alinhou-se ao entendimento mais recente do STF, o juiz singular mostrou-se mais vinculado ao entendimento superado. As instâncias, entretanto, convergiram no que diz respeito à condenação do parlamentar.

O caso também foi submetido ao STF, Petições ns. 6.349<sup>174</sup> e 6.350<sup>175</sup>, reatuada como Inquérito n. 4.348/DF<sup>176</sup>. Nas duas ações, não se avançou para a análise do mérito. O Tribunal pontuou que as queixas-crimes foram oferecidas por advogados constituídos por instrumentos de mandatos genéricos que não descrevem o fato criminoso, não mencionam o nome do querelado e não possuem cláusula de concessão de poderes especiais, o que violaria o art. 44 do Código de Processo Penal (CPP)<sup>177</sup>. Consoante jurisprudência do STF, o vício na representação processual nas ações penais privadas deve ser sanado no dentro do prazo decadencial. Dessa forma, as queixas-crimes foram rejeitadas em razão da extinção da punibilidade pela decadência.

---

<sup>174</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 6.349**. Requerente: Rodrigo Sobral Rollemberg. Requerido: Laerte Rodrigues de Bessa. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 29 de junho de 2017. DJ 01/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5079773>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>175</sup> Ibidem. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 6.350**. Requerente: Rodrigo Sobral Rollemberg. Requerido: Laerte Rodrigues de Bessa. Relator: Ministro Edson Fachin. Reatuado como Inquérito n. 4.348. Brasília, DF, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5079791>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>176</sup> Idem. \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.348/DF**. Autor: Rodrigo Sobral Rollemberg. Investigado: Laerte Rodrigues de Bessa. Relator: Ministro Edson Fachin, Segunda Turma. Brasília, DF, 01 de agosto de 2017. DJ 03/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5096904>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>177</sup> Idem. **Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 1º jun. 2018.



## CONCLUSÃO

O instituto da imunidade parlamentar material, com origem na Inglaterra, no *Bill of Rights*, constitui-se em garantia do Poder Legislativo para a preservação de sua independência. Trata-se de prerrogativa e não de privilégio, uma vez que protege o parlamentar quando estiver exercendo o mandato que lhe foi conferido. Quanto à natureza jurídica, verificou-se que, para a maior parcela da doutrina, o instituto constitui causa excludente de tipicidade. Dessa forma, o congressista não poderá ser responsabilizado pelas opiniões, palavras e votos que emitir nessa condição, já que não haverá crime.

Constatou-se que a imunidade parlamentar material é de ordem pública, motivo pelo qual não se encontra na esfera de disposição do parlamentar. Logo, o congressista não poderá a ela renunciar. Do contrário, admitir-se-ia que o congressista declinasse de uma prerrogativa que não lhe pertence. É perpétua, porque acoberta as manifestações ocorridas durante o mandato, mesmo após a sua cessação. De fato não haveria sentido imunizar o parlamentar somente durante o seu mandato, já que o receio de ser responsabilizado no futuro influenciaria a sua atuação.

A prerrogativa também é absoluta, afastando a responsabilidade civil e penal sempre que a manifestação do parlamentar estiver vinculada ao exercício de seu mandato. Nas palavras do Supremo Tribunal Federal (STF), sempre que houver nexo de implicação recíproca entre as declarações do congressista e o exercício de seu mandato. Sobre esse aspecto repousa a controvérsia que se propôs a analisar no presente trabalho. Como já exposto, esse era o entendimento que prevalecia na Suprema Corte até a decisão referente ao Inquérito n. 1.958, em 29 de outubro de 2003.

Naquela oportunidade, o Tribunal fixou nova tese fundada na distinção estabelecida em função do local em que ocorreu a manifestação do parlamentar. Assim, a prerrogativa assumiria contornos absolutos para as manifestações ocorridas no recinto do parlamento. Nesse caso, ficaria dispensada qualquer indagação acerca da vinculação com o exercício do mandato. Para as manifestações ocorridas fora dos limites físicos do parlamento, surgiria a necessidade de se perquirir acerca da conexão com o exercício do mandato. Constatada a vinculação, o parlamentar estaria imune. Não existindo correlação entre o conteúdo da fala e o desempenho do mandato, não haveria a incidência da prerrogativa, ficando o congressista passível de sanção.

O problema de pesquisa que se propôs a enfrentar no presente trabalho consiste em verificar a adequação jurídica do critério eleito para o estabelecimento da distinção, qual seja, o local em que ocorreu a manifestação parlamentar. Ao analisar a celeuma, verificou-se primeiramente que o novo entendimento do STF ampliou a margem para o abuso da prerrogativa. Isso porque, no interior do parlamento, os congressistas estariam livres para emitir qualquer declaração, podendo inclusive atacar a honra e a imagem das pessoas. Estariam imunes, mesmo quando a manifestação se mostrasse completamente desconectada do exercício do mandato.

A decisão também mostrou-se contraditória. Embora reconheça que as imunidades parlamentares destinam-se a viabilizar o exercício independente do mandato, defende a inviolabilidade do congressista, no caso de opiniões, palavras e votos proferidos na sede do parlamento, ainda que tais manifestações não guardem qualquer conexão com o exercício do mandato.

Esse entendimento implicaria reconhecer que, dentro da Casa Legislativa, os parlamentares teriam autorização para transgredir. E mais, para violar direitos fundamentais, em especial, os capitulados no art 5º, X, da Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelece a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, assegurando o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Evidentemente, não era esse o objetivo que movia o Constituinte.

A norma constitucional deve ser interpretada de forma sistemática, como um todo, observando a unidade da Constituição. Cabe, portanto, ao intérprete, a desafiadora tarefa de compatibilizar valores de igual envergadura, viabilizando a convivência harmônica das normas constitucionais. Do contrário, anular-se-ia uma em detrimento da outra, sempre que surgisse aparente conflito. Evidentemente, as normas inscritas no *caput* do art. 53 e no inc. X do art. 5º constituem princípios constitucionais, não se revestindo de caráter absoluto. Eventual colisão entre os valores tutelados por tais normas reclama um juízo de sopesamento para viabilizar, tanto quanto seja possível, a satisfação de ambos, como decidiu o STF no julgamento do Inquérito n. 1.247.

O novo entendimento do Tribunal também diferencia os parlamentares do cidadão comum. Como se sabe, o sistema normativo constitucional admite distinções, desde que haja justificativa constitucionalmente aceita para tanto. A inexistência de fundamento autorizador para a diferenciação configura quebra da isonomia. No caso da imunidade parlamentar material, a razão de *discrímen* utilizada, o espaço físico do parlamento, não encontra amparo

constitucional. Adotá-lo representaria verdadeira afronta ao princípio da igualdade de todos na lei.

O exercício dos direitos fundamentais não pode ser abusivo a ponto de encobrir práticas criminosas. A pretexto de exercer seu mandato, o congressista pode promover toda espécie de ataque à honra alheia e socorrer-se da prerrogativa para escapar da aplicação de sanções, permanecendo impune. Haveria notório desvirtuamento do instituto, que passaria a cancelar abusos, o que, obviamente, não se pode tolerar em um Estado Democrático de Direito.

Por todos os argumentos expostos concluiu-se pela inadequação jurídica do critério eleito. Assim, o espaço físico do parlamento não constitui critério suficiente para estabelecer o elo jurídico com o exercício do mandato, fator esse imprescindível para que seja reconhecida a incidência da prerrogativa. A análise dos casos concretos aponta para mais uma modificação do entendimento jurisprudencial acerca dos limites do instituto. A tendência de revisão da tese assentada no STF confirma a hipótese da inadequação jurídica do critério eleito.

O primeiro caso discutido abordou as ofensas dirigidas pelo Deputado Federal Jair Bolsonaro contra a também Deputada Federal Maria do Rosário. As declarações foram proferidas da tribuna da Câmara dos Deputados (CD) e, no dia seguinte, divulgada em entrevista concedida pelo acusado ao Jornal Zero Hora. Segundo entendimento que prevalecia até então no STF, o parlamentar estaria imune, já que as declarações ocorreram no interior do parlamento, onde a prerrogativa assumiria contornos absolutos.

O Tribunal recebeu, integralmente, a denúncia e, parcialmente, a queixa-crime manejada pela ofendida, Inquérito n. 3.932. Com isso, o parlamentar tornou-se réu no STF em decorrência das declarações emitidas no curso de seu mandato, fato inédito no Tribunal, que, em sua decisão, considerou circunstância meramente acessória o fato de as declarações terem sido emitidas no interior do parlamento.

Pelos mesmos fatos, o Deputado Jair Bolsonaro foi condenado pelo juízo da 18ª Vara Cível de Brasília, nos autos da Ação de Conhecimento n. 2014.01.1.197596-2, ao pagamento de indenização por danos morais à Deputada Maria do Rosário. A sentença foi confirmada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Insatisfeito, o parlamentar manejou o Recurso Especial (REsp) n. 1.642.310-DF, sob relatoria da Ministra Nancy Andrighi. O voto da Ministra afirmou que a imunidade parlamentar material não é absoluta e foi acompanhado por todos os demais Ministros que compunham 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Como não vislumbrou conexão com o exercício do mandato, decidiu-se pela manutenção da condenação.

O segundo caso abordou ofensas dirigidas pelo Deputado Federal Laerte Bessa contra o Governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg. As ofensas verbais públicas foram praticadas pelo deputado, nas dependências do Palácio do Buriti, durante assembleia do Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal (SINPOL-DF), e, em sessão legislativa da CD.

O Governador ajuizou a Ação de Conhecimento n. 2016.01.1.120866-0, a qual tramitou na 18ª Vara Cível de Brasília. O magistrado reconheceu que o caso envolvia conflito entre direitos constitucionais fundamentais os quais deveriam ser balizados à luz de princípios hermenêuticos incidentes ao caso concreto, já que não se poderia, de forma simples, neutralizar um deles. Negou-se assim que a prerrogativa assumisse caráter absoluto.

Também não se estabeleceu qualquer distinção entre as declarações emitidas em sessão da CD e a proferidas fora do Parlamento. Com isso, o parlamentar foi condenado ao pagamento de indenização a título de dano moral. A sentença foi mantida pela Terceira Turma Cível do TJDF, quando analisou o caso, em grau de recurso. A Turma, entretanto, ressaltou que a decisão se referia às palavras proferidas pelo réu durante assembleia do SINPOL-DF.

A divergência quanto à distinção estabelecida entre as declarações ocorridas na CD e as proferidas no Palácio do Buriti revela que não há entendimento uniforme nem entre os magistrados de um mesmo Tribunal, no caso, o TJDF. Enquanto a Turma alinhou-se ao entendimento mais recente do STF, o juiz singular mostrou-se mais vinculado ao entendimento superado. As instâncias, entretanto, convergiram no que diz respeito à condenação do parlamentar.

A análise dos casos revelou que existe uma tendência de revisão do entendimento vigente no STF, a qual parece indicar para a retomada do entendimento anterior, que considerava imprescindível, no caso concreto, o nexos de implicação recíproca entre a manifestação do parlamentar e o exercício do mandato, para incidência da prerrogativa. Por tais razões, espera-se que a jurisprudência caminhe no sentido de restringir cada vez mais o instituto da imunidade parlamentar material como forma de se coibir o abuso da prerrogativa.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Parlamentos comparados: visão contemporânea** – estudo comparado sobre os parlamentos no direito do Brasil, da Espanha, dos Estados Unidos da América e da França. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. (Série temas de interesse do legislativo; n. 17).

AZEVEDO, Débora Bithiah de; RABAT, Márcio Nuno. **Parlamento mutilado: deputados federais cassados pela ditadura de 1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. 236 p. (Série obras comemorativas. Homenagem; n. 8)

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 1º jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982**. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, 1982. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc22-82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc22-82.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001.** Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 76, de 28 de novembro de 2013.** Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.642.310-DF.** Recorrente: Jair Messias Bolsonaro. Recorrido: Maria do Rosário Nunes. Relator: Ministra Nancy Andrigui, Terceira Turma Direito Civil. Brasília, DF, 24 de outubro 2017. DJ 06/11/2017. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=resp+1.642.310&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Originária n. 2.002/DF.** Autor: Romero Juca Filho. Réu: Telmário Mota de Oliveira. Relator Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Brasília, DF, 02 de fevereiro de 2016. DJ de 26/02/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4793087>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Inquérito n. 2.874/DF.** Querelante: Alcides Rodrigues Filho. Querelado: Carlos Alberto Leréia. Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, 20 de junho de 2012. DJ 01/02/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3783612>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 89.417 RO.** Paciente: José Carlos de Oliveira. Impetrante: Bruno Rodrigues. Coatora: Relatora da Representação n. 349/RO, do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 22 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2397394>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 396/DF.** Investigado: Fábio Feldmann. Vítima: Humberto Coutinho de Lucena. Relator: Ministro Octávio Gallotti, Tribunal Pleno.

Brasília, DF, 21 de setembro de 1989. DJ 20/04/1990. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1476469>>.  
Acesso em: 04 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 510-0/143-DF**. Autor: Max Freitas Mauro. Investigado: Gérson Camata. Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 1991. DJ de 19/04/1991. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1507449>>.  
Acesso em: 06 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.247/DF**. Querelante: Valdemar Costa Neto. Querelado: Sergio Roberto Vieira da Motta. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 15 de abril de 1998. DJ 18-10-2002. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1667164>>.  
Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.710/SP**. Querelante: Luiz Antônio Sampaio Gouveia. Investigado: José Roberto Batochio. Relator: Ministro Sydney Sanches, Plenário. Brasília, DF, 02 de outubro de 2002. DJ de 28/06/2002. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902388>>.  
Acesso em: 03 jun. 2018

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.958/AC**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: João Correia Lima Sobrinho. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão: Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 29 de outubro de 2003. DJ 18/02/2005. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2112130>>.  
Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.134/PA**. Querelante: Edmilson Brito Rodrigues. Investigado: Wladimir Afonso da Costa Rabelo. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 23 de março de 2006. DJ 02/02/2007. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227147>>.  
Acesso em: 05 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.424/RJ**. Autor: Ministério Público Federal. Investigados: Paulo Geraldo de Oliveira Medina, José Ricardo de Siqueira Regueira, José Eduardo Carreira Alvim, João Sérgio Leal Pereira, Ernesto da Luz Pinto Dória e Virgílio de Oliveira Medina. Relator: Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 26 de novembro de 2008. DJ 26/03/2010. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2405920>>.  
Acesso em: 10 jun. 2018.



\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.674/DF**. Querelante: João Alberto Rodrigues Capiberibe. Investigados: Gilvam Pinheiro Borges, Ribamar Corrêa, Clóvis Cabalau e Waldirene Oliveira. Relator: Ministro Ayres Brito, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 26 de novembro de 2009. DJ 16/12/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2590913>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.677/RJ**. Autor: Procurador-Geral da República. Investigado: Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Redator p/ Acórdão: Ministro Teori Zavaschi. Brasília, DF, 27 de março de 2014. DJ 30/10/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4414286>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.814/DF**. Autor: José de Anchieta Júnior. Investigado: Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti. Relator: Ministra Rosa Weber, Primeira-Turma. Brasília, DF, 07 de outubro de 2014. DJ 20/10/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4510548>>. Acesso em: 11 jun.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma. Brasília, DF, 07 de março de 2017. DJ 23/03/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4689051>>. Acesso em: 04 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.348/DF**. Autor: Rodrigo Sobral Rollemberg. Investigado: Laerte Rodrigues de Bessa. Relator: Ministro Edson Fachin, Segunda Turma. Brasília, DF, 01 de agosto de 2017. DJ 03/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5096904>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 6.349**. Requerente: Rodrigo Sobral Rollemberg. Requerido: Laerte Rodrigues de Bessa. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 29 de junho de 2017. DJ 01/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5079773>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 6.350**. Requerente: Rodrigo Sobral Rollemberg. Requerido: Laerte Rodrigues de Bessa. Relator: Ministro Edson Fachin. Reautuado como Inquérito n. 4.348. Brasília, DF, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5079791>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 115.983**. Recorrente: Cármem Bastos Perozzo. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma. Brasília, DF, 16 de abril de 2013. DJ 03/09/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4338928>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 210917/RJ**. Tribunal Pleno. Recorrente: Maria Aparecida Campos Straus. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 12 de agosto de 1998. **Diário da Justiça**, 18 jun. 2001, v. 02035-03. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1667164>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 640.905**. Reclamante: União. Reclamado: TECBRA – Tecnologia de Produtos para Fundação Ltda. Relator: Ministro Luiz, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2016. DJ 01/02/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4074267>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BUENO, Pimenta. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: ed. de J. Villeneuve, 1857.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Orlando de. Representação e controle político. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1966.

CORVISIER, André. **História Moderna**. São Paulo, Rio de Janeiro: Difel, 1976.

COSTA, Nelson Nery. **Constituição Federal anotada e explicada**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. (Título original: *La Cité Antique – Étude sur Le Culte, Le Droit, Les Institutions de Grèce et de Rome*, 1848). Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo, 2006. Versão para ebook. Disponível em <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fustel%20de%20Coulanges-1.pdf>>. Acesso em 10 mai 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. V.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DISTRITO FEDERAL. **Ação de conhecimento n. 2014.01.1.197596-2 – Décima Oitava Vara Cível de Brasília**. Requerente: Maria do Rosário Nunes. Requerido: Jair Messias Bolsonaro. Brasília, DF, 20 de agosto de 2015. DJE 20/08/2015. Disponível em:

<[http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20140111975962)

[bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20140111975962](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20140111975962)>. Acesso em: 1º jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ação de Conhecimento n. 2016.01.1.120866-0 – Décima Oitava Vara Cível de Brasília**. Requerente: Rodrigo Sobral Rollemberg. Requerido: Laerte Rodrigues de Bessa. Brasília, DF, 19 de maio de 2017. DJE 19/05/2017. Disponível em: <[http://cache-](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20160111208660)

[internet.tjdft.jus.br/cgi-](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20160111208660)

[bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20160111208660](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=tjhtml105&selecao=1&origem=inter&circun=1&cdnuproc=20160111208660)>. Acesso em: 1º jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível nº 20140111975962APC (0049968-39.2014.8.07.0001)**. Apelantes: Jair Messias Bolsonaro, Maria do Rosário Nunes. Apelados: os mesmos. Relator:

Desembargador Flávio Rostirola. Revisor: Desembargador Gilberto Pereira de Oliveira,

Terceira Turma Cível, Acórdão nº 912964, Brasília, DF, 16 de dezembro de 2015. DJE

29/01/2016. Disponível em <[http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=plhtml06&selecao=1&origem=inter&cdnuproc=20140111975962APC)

[bin/tjcgil?nxtpgm=plhtml06&selecao=1&origem=inter&cdnuproc=20140111975962APC](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=plhtml06&selecao=1&origem=inter&cdnuproc=20140111975962APC)>.

Acesso em 01 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível nº 20160111208660APC (0034759-59.2016.8.07.0001)**. Apelante:

Laerte Rodrigues de Bessa. Apelado: Rodrigo Sobral Rollemberg. Relator: Desembargador

Flávio Rostirola, Terceira Turma Cível, Acórdão nº 1052790, Brasília, DF, 04 de outubro de

2017. DJE 11/10/2017. Disponível em <[http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=plhtml06&selecao=1&origem=inter&cdnuproc=20160111208660APC)

[bin/tjcgil?nxtpgm=plhtml06&selecao=1&origem=inter&cdnuproc=20160111208660APC](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?nxtpgm=plhtml06&selecao=1&origem=inter&cdnuproc=20160111208660APC)>.

Acesso em 01 jun. 2018.

FALCÃO, Alcino Pinto. **Da imunidade parlamentar**. Rio de Janeiro: Editora Rev. Forense, 1955.

FARIA, Anacleto de Oliveira. **Do princípio da igualdade: teoria e prática**. São Paulo, 1967.

FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Conflito entre Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1978.

\_\_\_\_\_. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968.

\_\_\_\_\_. **Estado de Direito e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERREIRA, Pinto. Imunidade parlamentar. In: **Enciclopédia Saraiva do Direito**. São Paulo, 1980.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. **Direitos fundamentais: limites e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1995.

KRIEGER, Jorge Roberto. **O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Florianópolis, 2002.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. **As imunidades dos Deputados Estaduais**. Belo Horizonte: Rev. Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1948.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2010.

REALE, Miguel. A elaboração legislativa num Estado de cultura. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1966.

SANTOS, Divani Alves dos. **Imunidade parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988**. 2009. 62 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília.

SANTOS, Elizabeth Paes dos. **A palavra como arma: análise do discurso do deputado Mário Covas em defesa da imunidade parlamentar**. 2007. 73 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.