



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
ANDRÉ NASCIMENTO DO AMARAL

**IMUNIDADE MATERIAL DOS PARLAMENTARES:
UMA ANÁLISE SOBRE OS LIMITES DO INSTITUTO**

Florianópolis
2020

ANDRÉ NASCIMENTO DO AMARAL

**IMUNIDADE MATERIAL DOS PARLAMENTARES:
UMA ANÁLISE SOBRE OS LIMITES DO INSTITUTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^ª. Danielle Maria Espezim dos Santos, Dra.

Florianópolis

2020

ANDRÉ NASCIMENTO DO AMARAL

**IMUNIDADE MATERIAL DOS PARLAMENTARES:
UMA ANÁLISE SOBRE OS LIMITES DO INSTITUTO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 08 de dezembro de 2020.

Professora e orientadora Danielle Maria Espezim dos Santos, Dra.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Professora Eliane Luiz Espíndola de Souza, Ma.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Professora Andréia Catine Cosme, Ma.
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

IMUNIDADE MATERIAL DOS PARLAMENTARES: UMA ANÁLISE SOBRE OS LIMITES DO INSTITUTO

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 08 de dezembro de 2020

ANDRÉ NASCIMENTO DO AMARAL

AGRADECIMENTOS

Tenho pra mim que as conquistas nunca são totalmente exclusivas. Em tudo que vivi até meus trinta e três anos, nunca me faltaram as condições, o estímulo, a segurança e o afeto para me aventurar no que bem entendesse. Ou melhor, por vezes me faltaram, mas tenho a sorte de ter comigo pessoas cheias de amor e compreensão sempre dispostas a suprir qualquer dificuldade que eu venha ter.

Agradeço à minha mãe, Elisia Nascimento do Amaral, por sempre me inspirar a ir atrás dos meus sonhos – a graduação foi ideia dela. Agradeço ao meu pai, Airton do Amaral, por sempre me incentivar e sem o qual eu certamente teria abandonado minha primeira graduação. Terminar aquela tornou essa muito mais fácil - agora são duas que devo a vocês.

Agradeço a meu irmão, Guilherme Nascimento do Amaral, por ser um exemplo e me apoiar sempre. Agradeço também ao meu avô, Vespúcio do Nascimento, por me aconselhar e sempre estar disposto a ajudar.

Agradeço a minha esposa, Camila do Nascimento Francelino, pelo amor, companheirismo, e por me ouvir no telefone todas as noites, no trajeto de casa, depois das aulas.

Também devo agradecimentos aos professores que me guiaram durante o curso, em especial aos professores Valmir dos Passos, Flávio Nodari Monteiro, Gisele Rodrigues Martins, Alexandre Botelho, Hernani Luiz Sobierajski, Maria Lúcia Pacheco Ferreira Marques, Henrique Barros Souto Maior Baião, André Opilhar, Carlos Alberto Crispim, e minha orientadora Danielle Maria Espezim dos Santos. Obrigado a todos pelas excelentes aulas.

Por fim, agradeço aos meus amigos e todos aqueles não citados aqui, mas que, de uma forma ou de outra, ajudaram a tornar o percurso mais leve e proveitoso.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é apresentar os limites da imunidade material dos parlamentares no Brasil. Quanto ao procedimento, utiliza-se da pesquisa bibliográfica e documental, e, como metodologia, o método de abordagem dedutivo. Assim, inicialmente são apresentadas teorias filosóficas justificadoras da liberdade de expressão, para, em seguida, verificar que o entendimento constitucional e jurisprudencial brasileiro é mais alinhado com a teoria da liberdade de expressão como um instrumento para a realização da democracia. Em um segundo momento, o estudo tem enfoque na imunidade material dos parlamentares em específico, quando é apresentado um histórico do instituto no Brasil e estudado seu sentido e abrangência, de modo que é verificada a necessidade de vinculação das declarações proferidas com a atividade parlamentar. São examinados casos concretos relevantes a fim de demonstrar o posicionamento jurisprudencial brasileiro sobre a imunidade material dos parlamentares. Nesse sentido, é verificado que não há um entendimento pacífico quanto aos limites da prerrogativa, em especial quanto à tese do caráter absoluto da imunidade material dentro dos recintos da Casa Legislativa. Ainda, são analisados temas contemporâneos, com grande potencial danoso à democracia e considerados desafiadores para a continuidade da imunidade material, como as *fake news* e o discurso de ódio. Por fim, também é estudada a responsabilização política dos parlamentares pelos seus pares como ferramenta que inviabiliza a proteção conferida pela imunidade material. Tem-se que a prerrogativa constitucional da imunidade material já não atende mais ao seu propósito inicial de garantia do livre exercício do mandato parlamentar e consolidação da democracia. Em especial, a noção de imunidade material absoluta parece ser incompatível com outros direitos fundamentais ao regime democrático.

Palavras-chave: Liberdade de expressão. Parlamentares. Imunidade material. Limite. Democracia.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	LIBERDADE DE EXPRESSÃO	11
2.1	TEORIAS JUSTIFICADORAS DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO	13
2.1.1	Liberdade de Expressão como Manifestação da autonomia individual.....	14
2.1.2	Liberdade de Expressão como Instrumento para a busca da verdade	15
2.1.3	Liberdade de Expressão como Instrumento para realização da Democracia	17
2.2	LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO CONCEITO <i>LATO</i> NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	19
2.3	LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA	20
2.3.1	Caso Ellwanger	21
2.3.2	Caso dispensabilidade do diploma para o exercício da atividade jornalística	24
2.3.3	Caso Marcha da Maconha.....	25
2.3.4	Limites da liberdade de expressão no Brasil	27
3	IMUNIDADE MATERIAL DOS PARLAMENTARES.....	29
3.1	DESLOCAMENTOS HISTÓRICOS	30
3.1.1	Constituição Política do Império do Brasil de 1824.....	31
3.1.2	Constituição da República de 1891 e Constituição de 1934	32
3.1.3	Constituição de 1937 e Constituição de 1946.....	33
3.1.4	Constituição de 1967 e alterações posteriores.....	34
3.1.5	Constituição Federal de 1988	35
3.2	SENTIDO E ABRANGÊNCIA DA IMUNIDADE MATERIAL DOS PARLAMENTARES	36
4	ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E DESAFIOS À IMUNIDADE MATERIAL.....	43
4.1	ANÁLISE JURISPRUDENCIAL	43
4.1.1	Caso Jair Bolsonaro X Maria do Rosário	43
4.1.2	Caso Glauber Braga X Eduardo Cunha	48
4.1.3	Caso Carlos Alberto Leréia X Alcides Rodrigues Filho	49
4.1.4	Caso Cassação José Dirceu.....	50
4.2	DESAFIOS À IMUNIDADE MATERIAL	52
4.2.1	<i>Fake News</i>.....	52
4.2.2	Discurso de Ódio.....	54
4.2.3	Responsabilização política	56

5 CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa realizada versa sobre o direito fundamental da liberdade de expressão, em especial sobre seu exercício pelos parlamentares dotados de imunidade material, que os protege por declarações, opiniões e votos, na forma do artigo 53 da Constituição Federal de 1988. Mais especificamente, se pretende estudar os limites dessa prerrogativa constitucional e demonstrar que, da forma atual, comporta excessos e está defasada frente aos novos desafios que se apresentam ao regime democrático.

Desde 2014, ano da eleição presidencial mais disputada da democracia brasileira, o Brasil se encontra em um ambiente político turbulento, de grande polarização, desprezo ao contraditório, falta de representatividade e crescente rejeição à política. Inevitavelmente, os congressistas são pressionados por todos esses ingredientes, e, em um clima de tensão e intolerância, a prática política toma ares de rivalidade. Ademais, há parlamentares que se beneficiam do sectarismo, e, em razão disso, acabam realimentando todo o conflito com posicionamentos cada vez mais extremados.

Paralelamente, as manifestações diretas dos parlamentares aos seus eleitores por meio das redes sociais, em detrimento das mídias tradicionais, elevam a internet ao papel de protagonista no cenário político. A rapidez da informação e a falta de checagem de dados, características inerentes às redes sociais e contrárias ao que se espera do Parlamento, adentram ao recinto das Casas Legislativas e incentivam a propagação de desinformação pelos próprios parlamentares.

Apesar disso, ainda que haja a possibilidade de responsabilização política dos parlamentares pela própria Casa Legislativa, por quebra de decoro, não há e não deve se esperar do Poder Legislativo qualquer proposição no sentido de limitar prerrogativa de seus próprios membros. Por sua vez, em razão desse contexto, o Poder Judiciário é quem tem atuado de forma a esclarecer o sentido e a abrangência da imunidade material por meio de casos concretos.

Diante do exposto, é possível identificar a relevância do tema da pesquisa na atualidade, em especial porque ainda não há na jurisprudência brasileira um entendimento pacífico quanto aos limites da imunidade material. Além disso, particularmente, a escolha desse tema para o trabalho de conclusão de curso decorreu também do interesse e das leituras realizadas sobre o assunto por esse autor ao longo do tempo na graduação.

À vista dessa conjuntura, surge como questão relevante identificar quais são os limites da imunidade material dos parlamentares na democracia brasileira. Dessa forma,

objetivamente o problema de pesquisa pode ser resumido da seguinte maneira: Quais são os limites da imunidade material dos parlamentares no Brasil?

Assim, tem-se que o objetivo geral da pesquisa é apresentar os limites da imunidade material dos parlamentares no Brasil. Além desse, com a finalidade de alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos três objetivos específicos, de modo que a pesquisa se desenvolve em cinco capítulos, dos quais três compõem o desenvolvimento. Ademais, se utiliza do método de abordagem dedutivo, pelo qual são tratados conceitos e princípios gerais para em seguida partir especificamente ao objeto de estudo.

No segundo capítulo, com o objetivo de determinar os limites da liberdade de expressão no Brasil, são apresentadas teorias justificadoras desse direito fundamental e estudados casos relevantes julgados pelo STF. A partir disso, é possível identificar o propósito que deve guiar a interpretação da liberdade de expressão no Brasil, e, conseqüentemente, quais os limites que se impõem a esse direito. Também é analisado o tratamento que a Constituição Federal de 1988 reserva à liberdade de expressão, com destaque para as liberdades específicas contidas no conceito de liberdade de expressão em sentido *lato*.

O terceiro capítulo ingressa no âmbito da liberdade de expressão parlamentar e tem por objetivo estudar especificamente a imunidade material dos parlamentares, instituto que visa garantir a livre manifestação dos congressistas. Para tanto, inicia-se com deslocamentos históricos relevantes sobre a origem do instituto e, em seguida, sua evolução e alterações no constitucionalismo brasileiro. Logo após, é estudado o sentido e abrangência do conceito vigente da imunidade material dos parlamentares no Brasil.

Por fim, o quarto capítulo tem por objetivos analisar casos relevantes na jurisprudência brasileira e identificar os desafios para o futuro da imunidade material dos parlamentares no Brasil. De início, são examinadas decisões judiciais do STF consideradas relevantes para a delimitação do alcance da imunidade material dos parlamentares. O recorte específico sobre a Corte máxima se dá em razão desta ser a responsável por firmar entendimentos a serem seguidos pelas instâncias inferiores. Em seqüência, são abordados temas contemporâneos que se apresentam como desafios à sobrevivência da prerrogativa da imunidade material no Brasil.

O procedimento aplicado na pesquisa é o monográfico, de maneira que a análise segue rigorosamente a metodologia científica e o método dedutivo. Intenta-se fazer uso de pesquisa bibliográfica e documental, tanto por meio de fontes secundárias, como a doutrina e artigos científicos, como também por fontes primárias, em especial a coleta e análise da jurisprudência do STF.

2 LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Em 1992, nos Estados Unidos, um menor de idade ateou fogo em uma cruz de madeira e a fixou no jardim da casa de uma família negra recém chegada na cidade de *Saint Paul*. Foi processado criminalmente com base em uma Lei municipal¹ de combate aos crimes de ódio e que criminaliza a utilização de símbolos que se saiba ou se tenha razão para saber que “despertem ódio, preocupação ou ressentimento em outros com base na raça, cor, credo, religião ou gênero”.² Após condenação nas instâncias inferiores, a Suprema Corte Federal americana concedeu liberdade ao réu,³ considerando a Lei municipal inconstitucional por violar a primeira emenda⁴ sob os argumentos de que “regulamentações legais baseadas no conteúdo são presumidamente inválidas”, e de que “o governo não pode regular comportamentos com base na hostilidade – ou favoritismo – em relação à mensagem”.⁵

Dois anos depois, em 1994, na Alemanha, a administração pública alemã emitiu ato administrativo impondo diversas restrições à realização da palestra *Auschwitz Lie*, do revisionista inglês David Irving. Dentre as condições, destacam-se as de que “nada fosse dito na palestra sobre a perseguição aos Judeus durante o Terceiro *Reich* que pudesse negar ou colocar em xeque aquela perseguição”, e de que “o caráter criminoso da negação do Holocausto deveria ser pontuado no início da reunião”.⁶ O caso evoluiu até o Tribunal Constitucional Federal, que considerou válidas as restrições impostas e argumentou em relação aos judeus:

É parte de sua autoimagem pessoal que eles sejam vistos como ligados a um grupo de pessoas marcadas por seu destino, grupo em relação ao qual existe uma **responsabilidade moral especial por parte de todos os outros cidadãos e que é**

¹ SAINT PAUL, **Code of Ordinances, sec. 292.02, de 17 de abril de 1990**. Tradução nossa. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3r7xana>. Acesso em: 17 ago. 2020.

² No original em inglês: “*Whoever places on public or private property a symbol, object, appellation, characterization or graffiti, including, but not limited to, a burning cross or Nazi swastika, which one knows or has reasonable grounds to know arouses anger, alarm or resentment in others on the basis of race, color, creed, religion or gender commits disorderly conduct and shall be guilty of a misdemeanor.*”

³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte Federal. **505 U.S. 377, conhecido como caso R.A.V. vs. Saint Paul, de 22.06.1992**. Tradução nossa. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/377/case.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2020.

⁴ Em uma tradução livre, sem grifo no original: “O congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; **ou restringindo a liberdade de expressão**, ou da imprensa; ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas”.

⁵ No original em inglês: “*Content-based regulations of expression are presumptively invalid. [...] obscenity, defamation, and fighting words are not entirely invisible to the Constitution, and government may not regulate them based on hostility, or favoritism, towards a nonproscribable message they contain.*”

⁶ ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. **BverfGE 90, 241, de 13.04.1994**. Tradução nossa, a partir do inglês, disponibilizado pela Universidade do Texas. Disponível em: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=621>. Acesso em: 17 ago. 2020.

uma parte de sua dignidade. O respeito por esta autoimagem pessoal é para cada um deles realmente uma das garantias contra a repetição de tal discriminação e uma condição básica para a sua vida na República Federal. **Quem procura negar esses eventos nega a cada um deles individualmente esse valor pessoal ao qual eles têm direito.** Para as vítimas, isso significa a continuação da discriminação contra o grupo de seres humanos ao qual elas pertencem, e contra sua própria pessoa.⁷ (grifo nosso)

Esses dois casos são precisos para exemplificar não só a variedade de interpretações possíveis para a liberdade de expressão, mas também a relevância desse direito fundamental em casos concretos no cotidiano global. Se por um lado, nos Estados Unidos, o entendimento majoritário é o de assegurar a liberdade de expressão de maneira praticamente absoluta, com mínimas restrições, na Alemanha nem mesmo um evento, em tese, sem iminente perigo de dano, ainda que de conteúdo reprovável, é proibido pela administração, que se ocupa da defesa de grupos historicamente violentados.

Em geral, a amplitude da interpretação dada à liberdade de expressão é influenciada por inúmeros fatores, a título somente exemplificativo: características políticas locais predominantes, eventos históricos, tradições e dogmas. Percebe-se, nos exemplos norte-americano e alemão, respectivamente, a influência do liberalismo e do trauma causado pelo holocausto. Nesse sentido, explica Rosenfeld:

A liberdade de expressão não é apenas o mais importante direito constitucional americano, mas também um dos seus mais famosos símbolos culturais. Ademais, a proeminência do livre discurso nos Estados Unidos é devida a vários fatores, inclusive à **sensível preferência pela liberdade em detrimento da igualdade,** valorização do individualismo e uma tradição de direitos humanos naturais derivada de Locke.⁸ (grifo nosso)

Na mesma linha, Cavalcante Filho aponta que a história alemã parece induzir uma tolerância menor a discursos extremistas, notadamente os relacionados à negação ou minimização do Holocausto.⁹

⁷ ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. **BverfGE 90, 241, de 13.04.1994.** Tradução nossa, a partir do inglês, disponibilizado pela Universidade do Texas, com tradução de Raymond Youngs. Disponível em: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=621>. Acesso em: 17 ago. 2020.

⁸ ROSENFELD, Michel. Hate Speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis. **Social Science Research Network (SSRN)**. Yeshiva University - Benjamin N. Cardozo School of Law, p. 11, abril de 2001. Tradução nossa. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=265939. Acesso em: 17 ago. 2020.

⁹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira:** como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 147. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

Diante dos exemplos expostos, e considerando que o objetivo específico do capítulo em tela é determinar limites à liberdade de expressão no Brasil, é necessário inicialmente realizar uma abordagem filosófica sobre o tema, em especial quanto às teorias justificadoras desse direito. A partir disso, será possível compreender o porquê da variedade de interpretações para os limites da liberdade de expressão ao redor do mundo.

Em seguida, terá início a análise dos limites da liberdade de expressão no Brasil com a abordagem dada a esse direito pelo texto da Constituição Federal de 1988, com destaque para os dispositivos que preveem liberdades específicas, abrangidas no conceito da liberdade de expressão em sentido *lato*.

Por fim, serão analisados casos concretos julgados pelo Supremo Tribunal Federal e considerados relevantes para a formação do entendimento sobre os limites da liberdade de expressão no Brasil. Destaca-se aqui colocação da Ministra Rosa Weber, em julgamento ocorrido em 2015: “Todos os dias aqui trazemos processos em que volta o tema: ‘qual o limite da liberdade de expressão?’ É algo, a meu juízo, preocupante”.¹⁰ Em consonância com tal afirmação, a doutrina considera não haver no Brasil um posicionamento pacífico sobre os limites da liberdade de expressão, entendendo por vezes que a referida Corte atua de forma bastante hesitante e contraditória. Ainda assim, acredita-se que o material é relevante pois o que se pretende é situar o leitor em relação a qual das teorias que serão abordadas norteia o entendimento pátrio, ainda que na especificidade dos casos concretos possa haver certa divergência. Acredita-se que o levantamento jurisprudencial atende a este fim.

2.1 TEORIAS JUSTIFICADORAS DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Decidiu-se aqui ilustrar as possibilidades sobre a liberdade de expressão a partir das teorias justificadoras propostas por Alexandre Sankievicz, quais sejam, liberdade de expressão como manifestação da autonomia individual, como instrumento para a busca da verdade e como instrumento para a realização da democracia. Acredita-se que essa classificação cumpre bem o estabelecido para o papel da liberdade de expressão neste trabalho, qual seja, o de justificar, em larga escala, interpretações sobre o instituto em uma complexidade razoável, sem adentrar nas nuances que, por mais que contribuam, devem ser pesquisadas em um trabalho específico.

¹⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.925/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. 27 de outubro de 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4obq8p6>. Acesso em: 18 ago. 2020.

2.1.1 Liberdade de Expressão como Manifestação da autonomia individual

A primeira corrente filosófica justificadora da liberdade de expressão a trata como uma manifestação da autonomia individual. Sobre o tema, Nino destaca o Princípio da autonomia individual e o compreende como uma cláusula geral da liberdade de desenvolvimento da vida privada. Segundo o autor, a autonomia, então, representaria um repertório amplo de direitos ligados à liberdade, dentre os quais o direito à vida, integridade física e psíquica, liberdade de desenvolvimento intelectual, liberdade de expressão, de crença, de manifestação artística e política, de associação, de trabalho, entre outros.¹¹

Ou seja, segundo tal princípio, a liberdade de expressão compõe, juntamente com outras liberdades, o rol de direitos necessários ao pleno desenvolvimento dos cidadãos. Dessa forma, a liberdade de expressão deve ser constitucionalmente protegida, pois são as comunicações que definem, desenvolvem ou protegem os indivíduos, e o próprio ato de exteriorizar alguma convicção é parte do processo de autodefinição:

Toda vez que alguém escolhe expressar algo, esse ato ajuda a definir sua própria identidade. Para a teoria que vê a liberdade de expressão como um instrumento de autorrealização, participar voluntariamente de um ato discursivo é **participar de um processo de autodefinição**. Quando alguém protesta contra regimes totalitários, por exemplo, pode fazê-lo sem qualquer expectativa de que suas palavras venham a influenciar seus concidadãos ou comunicar algo para as pessoas no poder. Ele participa e grita simplesmente para se definir pessoal e publicamente.¹² (grifo nosso)

Ao analisarem o que chamam de argumento humanista justificador da liberdade de expressão, Mendes e Branco vão na mesma linha e afirmam que a liberdade de expressão é um corolário da dignidade humana pois é imprescindível à formação da personalidade que se disponha de meios para conhecer a realidade e suas interpretações, bem como que se possa participar de debates e tomar decisões relevantes.¹³

Posto isto, em respeito à autonomia individual, o Estado deve se abster de qualquer intervenção no planejamento privado de cada pessoa, a não ser para criar elementos

¹¹ NINO, Carlos Santiago. **Ética y Derechos Humanos; un ensayo de fundamentación**. 2 ed. rev. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma, 2007, p. 225. *E-book*. Disponível em <https://tinyurl.com/y2razxwf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

¹² SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo**: perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 22. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 268. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

facilitadores dos planos individuais e para reprimir a interferência de terceiros no sentido contrário.¹⁴

Em contraponto, Martins Neto argumenta que mesmo com essa concepção o Estado poderia, no entanto, regular ou até mesmo restringir discursos “desprovidos de caráter expressivo”, entendidos como discursos publicitários:

Na realidade, como esse direito fundamental protege a expressão propriamente dita, **comunicações desprovidas de caráter expressivo não gozam de amparo constitucional**, e podem ser reprimidas legislativamente por não se beneficiarem de qualquer de seus fundamentos.¹⁵ (grifo nosso)

Por fim, há uma crítica relevante que deve ser levada em conta quanto à teoria da liberdade de expressão como manifestação da autonomia individual: “Algumas pessoas desenvolvem sua personalidade expressando ideias políticas, outras se expressam usando casacos de pele, carros de luxo ou mesmo cometendo crimes. Por que o falar recebe tratamento tão distinto dessas outras atividades?”¹⁶

Assim, ainda que se conclua que a liberdade de expressão é essencial ao desenvolvimento humano e ferramenta para a própria definição do indivíduo, não há justificativa para a proteção exclusiva ao discurso, em detrimento de outras atividades possivelmente também essenciais ao pleno desenvolvimento da personalidade.

2.1.2 Liberdade de Expressão como Instrumento para a busca da verdade

A segunda corrente filosófica entende a liberdade de expressão como um instrumento para a busca da verdade. Segundo esse entendimento, o melhor teste para o valor ou a utilidade social de qualquer ideia é ser submetida à arena da livre competição de ideias, em um debate exaustivo e sem interferência estatal em busca da verdade.

O maior defensor desta teoria, o filósofo britânico John Stuart Mill, prevê três situações possíveis em casos de restrições à liberdade de expressão, quais sejam: a) se a ideia atacada contiver a verdade, perde-se a oportunidade de evoluir no conhecimento ao trocar o erro pelo

¹⁴ NINO, Carlos Santiago. **Ética y Derechos Humanos; un ensayo de fundamentación**. 2 ed. rev. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma, 2007, p. 207. *E-book*. Disponível em <https://tinyurl.com/y2razxwf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

¹⁵ MARTINS NETO, João dos Passos. **Fundamentos da liberdade de expressão**. Florianópolis: Insular, 2008, p. 47.

¹⁶ SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 25. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

acerto; b) se contiver apenas parte da verdade, o confronto com as ideias alheias ajudará a fortalecer o conceito correto sobre o tema; e c) se a ideia for completamente falsa, silenciá-la fará que a verdade prevaleça por dogma e não por mérito.¹⁷

O caráter liberal dessa concepção a fez despontar em países onde historicamente o liberalismo prevalece, em especial nos Estados Unidos. Além do já citado caso de *R.A.V vs Saint Paul*, esse entendimento passou a nortear toda a interpretação norte-americana sobre a Primeira Emenda. Ao analisar a jurisprudência norte-americana, avalia Cavalcante Filho:

Deve-se **permitir a expressão de todos, para que a melhor ideia prevaleça.** [...] Nessa linha de raciocínio, em suma, **a liberdade de expressão deve ser assegurada sem ressalvas – ou com as mínimas ressalvas possíveis** – porque só a partir dela se pode ter efetivamente uma busca pela verdade. [...] **Não se admite, em resumo, um juízo baseado no conteúdo do discurso em si.**¹⁸ (grifo nosso)

Dessa forma, a liberdade de expressão só pode ser restringida quando houver incitação a alguma clara e iminente ação ilegal. Além disso, destaca-se que deve haver uma ligação imediata entre as palavras e a ação, de forma que o foco não deve ser o perigo potencial da expressão de pensamento.¹⁹

Não obstante a ampla aplicação nos Estados Unidos, Sankievicz entende como problemático, filosoficamente, justificar a liberdade de expressão como busca da verdade:

A garantia constitucional interpretada exclusivamente com base no mercado de ideias não se estenderia a qualquer tipo de discurso, **mas apenas àqueles inseridos dentro de atividades sociais que pudessem produzir verdades. A arte, a literatura e a religião, assim, não estariam abarcadas pela garantia constitucional à liberdade de expressão.** [...] A teoria do mercado de ideias parece partir de um **falso pressuposto: o da existência de uma verdade prévia e pronta para ser descoberta.** A verdade, contudo, não é objetiva e, mesmo nas ciências exatas, já se abandonou a concepção essencialista de verdade em detrimento de uma teoria que vê o **conhecimento como um produto da interpretação, da intersubjetividade e do consenso.**²⁰ (grifo nosso)

¹⁷ SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo:** perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 26 e 27. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

¹⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira:** como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 90 e 91. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

¹⁹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira:** como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 98. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

²⁰ SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo:** perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 29. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

Além disso, há diversos outros elementos que devem ser considerados na teoria da liberdade de expressão como busca da verdade, como técnicas de manipulação, propaganda massiva, recompensas ao adotar certos posicionamentos, e mesmo discursos emocionais.²¹ Todos esses são fatores que distorcem o livre mercado de ideias e fazem com que as pessoas tenham dificuldade em abdicar de seu posicionamento original, mesmo quando confrontadas com melhores argumentos.

2.1.3 Liberdade de Expressão como Instrumento para realização da Democracia

De acordo com a terceira corrente, a liberdade de expressão deve ser interpretada como um instrumento para a realização da democracia. Conforme mencionado por Meiklejohn:

A liberdade de expressão não é um direito público subjetivo de todos os cidadãos, trata-se, sobretudo, de uma **característica essencial do sistema democrático** (...). **Sem a liberdade de comunicar e receber ideias, os cidadãos não podem desempenhar a tarefa de se autogovernar democraticamente. O propósito da liberdade de expressão não é autorrealização pessoal, senão a preservação da democracia e o direito do povo em decidir seu futuro.** A liberdade de expressão é um meio de autodeterminação coletiva [...] ²² (grifo nosso)

Logo, prontamente faz-se necessário adentrar no conceito de democracia e verificar como a liberdade de expressão pode atuar de forma a garanti-la ou então preservá-la. Ao tratar desse tema, Sankiewicz destaca o conceito de democracia material, também chamada de coparticipativa ou densa, do constitucionalista norte-americano Ronald Dworkin, segundo o qual a democracia só será legítima se, além de haver eleições frequentes e leis elaboradas em procedimentos majoritários, houver também quatro outros requisitos: soberania popular, sufrágio universal, igualdade entre os participantes e discurso democrático.²³ Assim, o que se pretende agora é demonstrar a importância da liberdade de expressão para a manutenção e ampliação de cada um desses requisitos.

Primeiramente, quanto aos requisitos democráticos formais de eleições frequentes e leis elaboradas em procedimentos majoritários, ambos visam à compatibilidade entre a decisão política e a vontade da maioria. Para tanto, a liberdade de expressão é essencial pois é o que

²¹ SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 30. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

²² MEIKLEJHON, 1948 *apud* SOUZA, Artur César de. **A decisão do juiz e a influência da mídia: Ineficácia da prova divulgada pelos meios de comunicação para o processo penal e civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 184.

²³ SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 32. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

garante à população a oportunidade de se informar e deliberar sobre os assuntos de maneira adequada, minimizando os riscos da vontade da maioria ser viciada. No mesmo sentido é a importância da liberdade de expressão para a garantia da soberania popular. Considerando que, nas democracias, o povo é o titular do poder, uma eventual tentativa por parte dos representantes eleitos de censurar a opinião dos eleitores seria notadamente uma usurpação da soberania popular e, conseqüentemente, uma ofensa ao regime democrático.²⁴

Em relação aos requisitos do sufrágio universal e igualdade entre os participantes, não se trata somente da igualdade no momento do voto, mas também da igualdade como participantes do processo eleitoral. Ou seja, deve ser garantido a todos os eleitores a exposição a diferentes perspectivas, devendo o Estado restringir opiniões que ameacem essa isonomia, notadamente opiniões que propaguem inferioridade e discriminação, bem como atuar de forma a minimizar o acesso diferenciado aos meios de comunicação e os excessos de concentração do mercado da comunicação social. Por último, o requisito do discurso democrático faz menção à livre comunicação e a necessidade de diálogo, interação e discussão entre cidadãos de diferentes grupos. Nesse contexto, deve o Estado, por meio de leis e políticas públicas, preservar e incentivar fóruns públicos de debate, ainda que no ambiente virtual, a fim de ampliar a tolerância política e o intercâmbio de ideias.²⁵

Assim, conforme expressa Rodrigues Júnior, no ensejo de controlar informação mal intencionada, é necessária a existência de controles efetivos sobre os meios de comunicação, que possam estabelecer limites de atuação e fixar as respectivas responsabilidades pela ação ou omissão inadequadas ao regime democrático.²⁶

Diante dos requisitos expostos, percebe-se que a teoria que trata a liberdade de expressão como instrumento para a realização da democracia difere das duas teorias anteriores no sentido em que deixa de lado a neutralidade do Estado e exige deste uma participação ativa, até mesmo para restringir o direito constitucional à liberdade de expressão em defesa da democracia.

²⁴ SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo**: perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 33 a 35. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

²⁵ SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo**: perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 36 a 40. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

²⁶ RODRIGUES JÚNIOR, Álvaro. **Liberdade de expressão e liberdade de informação**: limites e formas de controle. Curitiba: Juruá, 2008, p. 40.

2.2 LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO CONCEITO *LATO* NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após investigar as teorias justificadoras da liberdade de expressão, é relevante abordar a forma como a garantia é prevista na Constituição Federal de 1988. Dentre os dispositivos que versam sobre o tema, destaca-se o inciso IV do artigo 5º, segundo o qual: “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”.²⁷ De acordo com Rodrigues Júnior, a liberdade de pensamento consiste na autodeterminação, relativa à formação livre, autônoma e íntima das concepções existenciais, metafísicas e sensoriais do ser humano. Quanto à liberdade de manifestação do pensamento, essa tem relação com o próprio sentido *lato* da liberdade de expressão, e pode assumir diferentes formas, a depender de seu conteúdo.²⁸

Ao analisarem a linha seguida pelo legislador constituinte originário, Scarlet e Weingartner Neto destacam que a previsão contida no inciso IV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 funciona como uma cláusula geral:

Tal dispositivo, que, é possível arriscar, **faz as vezes, no caso brasileiro, de uma espécie de cláusula geral**, foi complementado e guarda **relação direta com uma série de outros dispositivos da Constituição, os quais, no seu conjunto, formam o arcabouço jurídico-constitucional que reconhece e protege a liberdade de expressão** nas suas diversas manifestações.²⁹ (grifo nosso)

Partindo desse pressuposto, Magalhães afirma que o direito de se expressar livremente reúne diferentes liberdades fundamentais, e a liberdade de expressão somente estará amplamente contemplada quando todas as liberdades específicas forem asseguradas conjuntamente.³⁰ Na mesma linha vai Meyer-Pflug:

A liberdade de expressão engloba a **exteriorização do pensamento, de ideias, de opinião, convicções, bem como de sensações e sentimentos em suas mais variadas formas**. Dessa forma, pode-se entendê-la como o direito de cada indivíduo de **pensar**

²⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 set. 2020.

²⁸ RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz. Dos Direitos e Deveres individuais e coletivos. *In: Comentários à Constituição Federal de 1988* / coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Agra; coordenadores editoriais: Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior. - Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 96.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; WEINGARTNER NETO, Jayme. Liberdade de expressão: algumas ponderações em matéria penal à luz da Constituição Federal do Brasil. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 18, n. 3, p. 637-660, 8 dez. 2017, p. 641. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/16256>. Acesso em: 05 out. 2020.

³⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**: curso de direitos fundamentais. 3. ed. São Paulo: Método, 2008, p. 74.

e abraçar as ideias que lhe aprouver sem sofrer qualquer restrição ou retaliação por parte do Estado.³¹ (grifo nosso)

Dentre os dispositivos que fazem parte desse arcabouço jurídico-constitucional protetor da liberdade de expressão pode-se citar a liberdade de consciência e de crença (Art. 5º inciso VI), as liberdades intelectual, artística e científica (Art. 5º inciso IX), liberdades de ensino e pesquisa (Art. 206 inciso II), liberdades de reunião (Art. 5º inciso XVI), liberdade de manifestação do pensamento (Art. 220 caput). Logicamente trata-se apenas de quadro exemplificativo, e a depender do intérprete mais dispositivos poderão ser considerados.

No tópico a seguir serão analisados alguns casos concretos da jurisprudência quanto à liberdade de expressão. Em consonância com o recém exposto, também serão tangenciadas algumas liberdades em específico, com destaque para a liberdade de criação, liberdade de exercício de qualquer trabalho, e a liberdade de reunião.

2.3 LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

Diferentemente da Alemanha e dos Estados Unidos, onde há entendimentos que claramente predominam, não existe na jurisprudência brasileira uma compreensão majoritária sobre quais são os limites da liberdade de expressão. Ainda que existam no STF julgamentos bastante relevantes sobre o tema, percebe-se uma jurisprudência claudicante, sem uma posição da Corte, como órgão colegiado, mas sim com entendimentos individuais dos Ministros com as mais diversas fundamentações.³²

Dessa forma, busca-se aqui analisar casos emblemáticos julgados pelo STF que, de uma forma ou outra, por vezes até de maneira contraditória, tangenciaram o tema da liberdade de expressão e acabaram por ser balizadores do entendimento brasileiro frente às teorias propostas por Alexandre Sankievicz, analisadas logo acima, bem como serviram de norte para a definição dos limites da liberdade de expressão no Brasil. Serão abordados o HC 82.424/RS,³³ o chamado

³¹ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Liberdade de expressão e discurso de ódio**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 66 e 67.

³² CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira**: como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 155. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC n. 82.424/RS**. Relator: Ministro Mauricio Corrêa, 19 de março de 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>. Acesso em: 07 out. 2020.

caso Ellwanger, o Recurso Extraordinário 511.961/SP,³⁴ sobre a exigência de diploma para o exercício do jornalismo, e a ADPF 187,³⁵ sobre a realização da Marcha da maconha.

2.3.1 Caso Ellwanger

Caso Ellwanger é como ficou conhecido o julgamento do escritor e editor gaúcho Siegfried Ellwanger, acusado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul da prática do crime previsto no art. 20 da Lei n. 7.716/89,³⁶ pela edição, publicação, distribuição e venda ao público de obras consideradas de caráter antissemita. No *habeas corpus* 82.424/RS de 2003, julgado pelo STF, mesmo que tenha sido formada maioria de sete votos para denegar a ordem ao réu, a tese vencedora foi alvo de críticas, pois prevaleceu pelas mais diferentes fundamentações, muitas das quais não jurídicas. No dizer de Oliveira:

Portanto, os principais elementos que concorreram para o veredito foram: o alargamento do conceito de racismo; **a constante menção ao holocausto a justificar a necessidade de proteção dos judeus**; a natureza dos livros editados e escritos pelo paciente (considerados de baixa qualidade, panfletários e disseminadores de preconceito); **a presença de longas narrativas a enfatizarem as agruras históricas do povo judeu e as “obsessivas perseguições” sofridas, a contar do exílio no período bíblico**; a acusação de deicídio, as perseguições sofridas pelo Tribunal do Santo Ofício e o assassinio em massa perpetrado na Segunda Grande Guerra; ênfase, em todos os votos, acerca da proteção dos direitos humanos; a utilização constante do parecer elaborado pelo ex-Ministro das Relações Internacionais, Celso Lafer, participante como *amicus curiae*, ele mesmo de ascendência judaica. [...] **Assim, sob a perspectiva da análise da decisão em si, observou-se que a mesma se constituiu em manifestação fortemente influenciada por motivos de cunho pessoal e valorativo**, apresentando evidentes pré-compreensões dos julgadores bem como posicionamentos particulares já previamente estabelecidos, principalmente sobre racismo, antissemitismo, e sofrimento dos judeus no holocausto, principalmente este último, de forte apelo emocional.³⁷ (grifo nosso)

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 511.961/SP**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 13 de novembro de 2009. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>. Acesso em: 07 out. 2020.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 187**. Relator: Ministro Celso de Mello, 15 de junho de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>. Acesso em: 07 out. 2020.

³⁶ Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. (Redação dada pela Lei n. 9.459, de 15/05/97.) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17716.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

³⁷ OLIVEIRA, Ygor Werner de. O STF e o “caso ellwanger”: a interferência dos fatores extralegais no processo de delimitação das decisões judiciais. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 11, n. 1, p. 46-56, ago. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxh2ubjy>. Acesso em: 08 out. 2020.

Ao analisar o caso, Cavalcante Filho avalia que a falta de características políticas predominantes no Brasil justifica essa diversidade de argumentos:

A influência política é nítida em alguns votos. **Mas, ao contrário do que ocorre quando se analisam precedentes dos EUA e da Alemanha, não é tão fácil identificar uma corrente política específica.** Há elementos do liberalismo e do comunitarismo – e até do utilitarismo –, ora integrados, ora sobrepostos, ora distintos, além de outros fragmentos de um ideário político difuso. [...] **Ao contrário de EUA – com a nítida predominância do liberalismo e do utilitarismo – e da Alemanha – em que predomina, como de resto em toda a Europa, a ideologia comunitarista –, no Brasil não há uma ideologia predominante.** Isso tem como consequência o caráter algo vacilante da jurisprudência do STF sobre o discurso do ódio.³⁸ (grifo nosso)

Ainda assim, feita essa ressalva, é possível depreender de alguns dos votos dos Ministros o entendimento de que a liberdade de expressão não é absoluta e há de ser exercida de maneira harmônica com outros bens protegidos pela Constituição Federal, não abrigando ofensas e incitações à discriminação. Nesse sentido é o voto do Ministro Relator Maurício Corrêa:

Penso também não ocorrer na hipótese qualquer violação ao princípio constitucional que assegura a liberdade de expressão e pensamento. **Como sabido, tais garantias, como de resto as demais, não são incondicionais, razão pela qual devem ser exercidas de maneira harmônica, observados os limites traçados pela própria Constituição Federal. Atos discriminatórios de qualquer natureza ficaram expressamente vedados,** com alentado relevo para a questão racial, o que impõe certos temperamentos quando possível contrapor-se uma norma fundamental a outra. A aparente colisão de direitos essenciais encontra, nesse caso, solução no próprio texto constitucional. **A previsão de liberdade de expressão não assegura o “direito à incitação ao racismo”, até porque um direito individual não pode servir de salvaguarda de práticas ilícitas, tal como ocorre, por exemplo, com os delitos contra a honra.**³⁹ (grifo nosso)

Bem como, na mesma linha, o Ministro Celso de Mello:

O direito à livre expressão do pensamento, contudo, não se reveste de caráter absoluto, pois sofre limitações de natureza ética e de caráter jurídico. Os abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento, quanto praticados, legitimarão, sempre *a posteriori*, a reação estatal, expondo aqueles que os praticarem a sanções jurídicas de índole penal ou de caráter civil. [...] Tenho por irrecusável, por isso mesmo, que **publicações que extravasam, abusiva e criminosamente, os limites da indagação científica e da pesquisa histórica, degradando-se ao nível primário do insulto, da ofensa e, sobretudo, do estímulo à intolerância e ao ódio público pelos judeus (como se registra no caso ora em exame), não merecem a**

³⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira:** como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 178. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC n. 82.424/RS.** Relator: Ministro Maurício Corrêa, 19 de março de 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>. Acesso em: 12 out. 2020.

dignidade da proteção constitucional que assegura a manifestação do pensamento, pois o direito à livre expressão não pode compreender, em seu âmbito de tutela, exteriorizações revestidas de ilicitude penal.⁴⁰ (grifo nosso)

Por sua vez, o Ministro Gilmar Mendes: “A discriminação racial levada a efeito pelo exercício da liberdade de expressão compromete um dos pilares do sistema democrático, a própria ideia de igualdade”.⁴¹

Destaca-se que, desde então, a doutrina majoritária tem seguido esse entendimento, como descrito por Cunha e Cruz:

No que se refere à liberdade de expressão, a mensagem constitucional é a de que apesar de constituir pedra angular do próprio sistema democrático, revelar-se um dos mais efetivos instrumentos de controle do próprio Estado, e ser, igualmente, elemento essencial da própria formação da consciência e de vontade popular, **não se lhe pode atribuir primazia absoluta no contexto de uma sociedade pluralista, em razão de valores outros, como os da igualdade e da dignidade humana.** Exclui-se do âmbito de proteção da liberdade de expressão o estímulo à intolerância e ao ódio público pelos judeus. **Não é a liberdade de expressão um direito absoluto, pois sofre limitações de natureza ética e de caráter jurídico.**⁴² (grifo nosso)

Assim, o caso em tela evidenciou que a liberdade de expressão não possui caráter absoluto e não comporta insultos e declarações de estímulo à intolerância e ao ódio. Seja em razão disso, ou do ineditismo do tema à época, ou mesmo das controvérsias sobre a fundamentação dos votos, fato é que o Caso Ellwanger é lembrado como um dos mais emblemáticos julgamentos sobre a liberdade de expressão no Brasil e de tempos em tempos retorna citado em decisões judiciais e trabalhos acadêmicos que tangenciam o tema.⁴³

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC n. 82.424/RS**. Relator: Ministro Maurício Corrêa, 19 de março de 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC n. 82.424/RS**. Relator: Ministro Maurício Corrêa, 19 de março de 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁴² CUNHA E CRUZ, Marco Aurélio Rodrigues da. A evolução conceitual da liberdade de expressão na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Espaço **Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 11, n. 2, p. 402-421, 13 maio 2011. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1955>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁴³ Nesse sentido, à título exemplificativo, ver: “O Caso Ellwanger e seu impacto no direito brasileiro”, de José Luís Mousinho dos Santos Monteiro Violante, e “Crime de racismo e antissemitismo: um julgamento histórico no STF”, de Alberico Santos Fonseca. Disponíveis, respectivamente, em: <https://tinyurl.com/y538v5aa> e <https://tinyurl.com/y4vdxo6q>.

2.3.2 Caso dispensabilidade do diploma para o exercício da atividade jornalística

Em 2009 o Ministério Público Federal impetrou ação civil pública em face da União pugnando pela não recepção pela Constituição Federal de 1988 do artigo 4º, inciso V, do Decreto Lei n. 972 de 1969,⁴⁴ que exigia o diploma de curso superior de jornalismo para o exercício profissional da atividade jornalística. Em específico, arguiu o *parquet* a não recepção do dispositivo pela Constituição Federal de 1988 em razão do artigo 5º, inciso XIII, segundo o qual: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.⁴⁵

No julgamento no STF, no Recurso Extraordinário 511.961/SP, o Ministro Relator Gilmar Mendes ressaltou, em primeiro lugar, a relação íntima entre a atividade de jornalística e a liberdade de expressão:

O jornalismo é uma profissão diferenciada por sua estreita vinculação ao pleno exercício das liberdades de expressão e de informação. **O jornalismo é a própria manifestação e difusão do pensamento e da informação de forma contínua, profissional e remunerada.** Os jornalistas são aquelas pessoas que se dedicam profissionalmente ao exercício pleno da liberdade de expressão. **O jornalismo e a liberdade de expressão, portanto, são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensadas e tratadas de forma separada.**⁴⁶ (grifo nosso)

Na sequência, esclareceu que as qualificações profissionais de que trata o artigo 5º, inciso XIII da Constituição Federal de 1988, somente podem ser exigidas para profissões que, de alguma maneira, possam trazer perigo de dano à coletividade ou prejuízos diretos a direitos de terceiros, tais como a medicina, demais profissões ligadas à área de saúde, a engenharia, a advocacia e a magistratura. Assim, a profissão de jornalista, por não implicar riscos diretos à

⁴⁴ Art. 4º O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social que se fará mediante a apresentação de: V - diploma de curso superior de jornalismo, oficial ou reconhecido registrado no Ministério da Educação e Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de "a" a "g" no artigo 6º [redação, comentário, entrevista, planejamento, ensino, coleta de notícias]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10972.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

⁴⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 511.961/SP**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 13 de novembro de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>. Acesso em: 13 out. 2020.

saúde ou à vida dos cidadãos em geral, não deve ser objeto de restrições quanto à capacidade técnica para o seu exercício.⁴⁷

Não obstante, ao fim do voto, em trecho de importância para este trabalho, o Ministro Relator diferencia o jornalismo despreparado do jornalismo abusivo, e pontua que este representa um problema ético, moral, penal e civil, podendo ensejar responsabilização por violações à honra, à intimidade, à imagem ou a outros direitos da personalidade.⁴⁸

Dessa forma, infere-se do acórdão que apesar da estreita relação da atividade jornalística com a liberdade de expressão, a Constituição Federal de 1988 não elide a responsabilização civil e penal pelo que foi expresso nos casos de prática abusiva do jornalismo.

2.3.3 Caso Marcha da Maconha

Em 2011, a Procuradoria Geral da República impetrou a ADPF n. 187, na qual pleiteava que fosse dada interpretação conforme à Constituição ao artigo 287 do Código Penal Brasileiro⁴⁹, de forma “a excluir qualquer exegese que possa ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos”. De pronto, o caso tomou relevância em razão do evento anual intitulado Marcha da Maconha, cujo objetivo é levantar a proibição hoje vigente no Brasil em relação ao plantio e consumo da *cannabis*, tanto para fins medicinais como recreativos.⁵⁰

De início, em consonância com o expresso no julgamento do caso Ellwanger, o tribunal ressaltou que declarações que configurem incitação ao ódio não são protegidas pela liberdade de expressão:

A incitação ao ódio público contra qualquer pessoa, povo ou grupo social não está protegida pela cláusula constitucional que assegura a liberdade de expressão. Cabe lembrar, neste ponto, a própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), cujo Art. 13, §5º, exclui, do âmbito de proteção da liberdade de manifestação do pensamento, “toda propaganda

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 511.961/SP**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 13 de novembro de 2009. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>. Acesso em: 13 out. 2020.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 511.961/SP**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 13 de novembro de 2009. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>. Acesso em: 13 out. 2020.

⁴⁹ Art. 287 - Fazer, publicamente, apologia de fato criminoso ou de autor de crime. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 13 out. 2020.

⁵⁰ Conforme “Carta de Princípios da Marcha da Maconha Brasil”, disponível em: <https://tinyurl.com/y6xw59os>.

a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência".⁵¹

Em seguida, a Corte se debruçou sobre a configuração ou não de incitação ao crime no caso em tela. Sobre isso, o Ministro Relator Celso de Mello:

A mera proposta de descriminalização de determinado ilícito penal não se confunde com o ato de incitação à prática do delito, nem com o de apologia de fato criminoso, eis que o debate sobre a abolição penal de determinadas condutas puníveis pode (e deve) ser realizado de forma racional, com respeito entre interlocutores, **ainda que a ideia, para a maioria, possa ser eventualmente considerada estranha, extravagante, inaceitável ou, até mesmo, perigosa**.⁵² (grifo nosso)

Com esse mesmo entendimento segue o Ministro Luiz Fux:

A criminalização da apologia ao crime e a liberdade de expressão convivem no sistema jurídico nacional, porquanto pretender descriminalizar não significa exaltar prática antijurídica, bem como expressar livremente a opinião a esse respeito em reunião pública ou privada encerra exercício regular de direito fundamental. É que, na percuciente visão da doutrina do tema, a “liberdade de expressão, enquanto direito fundamental, tem sobretudo caráter de pretensão a que o Estado não exerça censura”⁵³ (grifo nosso)

Dessa forma, de maneira unânime, o Tribunal julgou procedente a referida ADPF, para conferir ao artigo 287 do Código Penal Brasileiro, com efeito vinculante, interpretação conforme à Constituição, de forma a excluir qualquer exegese que possa ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos.

Horbach, ao analisar essa decisão, faz uma comparação com a proferida no caso Ellwanger e acredita que as duas decisões convergem em inúmeros pontos:

A liberdade de expressão não é absoluta, mas encontra limites na própria Constituição e em outros valores constitucionalmente protegidos; a liberdade de expressão é **essencial para a manutenção do regime democrático**; a liberdade de expressão, especialmente quando demonstrada por meio de reuniões e manifestações, auxilia o desenvolvimento da consciência dos cidadãos, que passam a ter acesso a

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 187**. Relator: Ministro Celso de Mello, 15 de junho de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>. Acesso em: 14 out. 2020.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 187**. Relator: Ministro Celso de Mello, 15 de junho de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>. Acesso em: 14 out. 2020.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 187**. Relator: Ministro Celso de Mello, 15 de junho de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>. Acesso em: 14 out. 2020.

novas informações; a diversidade de ideias instiga o debate de temas polêmicos pela sociedade; qualquer espécie de censura injustificada à liberdade de expressão constitui abuso de autoridade e tentativa de imposição do entendimento majoritário a um grupo específico; manifestações não podem ser proibidas pelo governo apenas porque possuem conteúdo impopular, desagradável, contrárias ao pensamento dominante ou representativas de concepções peculiares a grupos minoritários; **a liberdade de expressão não protege manifestações que extravassam limites da indagação científica e da pesquisa histórica e que se apresentam em forma de meros insultos e agressões**; a colisão da liberdade de expressão com outros direitos e valores constitucionalmente protegidos deve ser verificada em cada caso concreto, com base no princípio da proporcionalidade; a colisão da liberdade de expressão com outros direitos e valores constitucionalmente protegidos precisa ser avaliada considerando-se o contexto em que a situação encontra-se inserida.⁵⁴ (grifo nosso)

Ou seja, apesar do resultado diverso, os dois julgamentos coincidem no entendimento de que a liberdade de expressão não é absoluta e deve ser exercida em harmonia com os outros direitos fundamentais e o regime democrático

2.3.4 Limites da liberdade de expressão no Brasil

Nos três exemplos analisados é assegurada a possibilidade de restrição da liberdade de expressão, seja em razão de insultos, incitação ao crime, de abuso de prerrogativas ou da colisão com outros direitos fundamentais, de forma que não prevalece a ideia da liberdade de expressão como um direito absoluto. Ressalta-se trecho do voto do Ministro Relator Edson Fachin, no Inquérito 4.088/DF de 2015:

[A imunidade material dos parlamentares] Trata-se de prerrogativa constitucional que visa a **assegurar a independência dos representantes do povo e, consequentemente, reforçar a democracia**, na medida em que lhes é assegurada a liberdade de expressão e manifestação de pensamento no exercício de suas atividades. [...] Há uma evidente tolerância por parte da Constituição Federal com o uso, que normalmente seria considerado abusivo, do direito de expressar livremente suas opiniões, quando quem o estiver fazendo forem parlamentares no exercício de seus respectivos mandatos. **Essa tolerância se justifica para assegurar um bem maior que é a própria democracia**. Entre um parlamentar acuado pelo eventual receio de um processo criminal e **um parlamentar livre para expor**, mesmo de forma que normalmente seria considerada abusiva e, portanto, criminosa, as suspeitas que pairam sobre outros homens públicos, o caminho trilhado pela Constituição é o de conferir liberdade ao congressista.⁵⁵ (grifo nosso)

⁵⁴ HORBACH, Beatriz Bastide. Os limites da liberdade de expressão: o confronto de entendimento do Supremo Tribunal Federal nos casos Ellwanger e a marcha da maconha. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre: HS, n° 20, p. 218-234, jul./set. 2012.

⁵⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.088/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, 01 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3detrz>. Acesso em: 14 out. 2020.

Assim, a partir da amostragem delimitada para este trabalho, ainda que de forma confusa e em votos esparsos, percebe-se que no Brasil prevalece o entendimento de que a liberdade de expressão deve servir como um instrumento para a realização da democracia. Dessa forma, considera-se válido impor limites à liberdade de expressão sempre que for necessário à manutenção do regime democrático. Essa noção é fundamental para o prosseguimento do trabalho, de forma que a liberdade de expressão parlamentar, como subgrupo desta, também deverá servir ao mesmo propósito.

3 IMUNIDADE MATERIAL DOS PARLAMENTARES

O objetivo deste terceiro capítulo é estudar especificamente a imunidade material dos parlamentares, prerrogativa constitucional que protege a liberdade de expressão parlamentar e assegura a autonomia e independência do Poder Legislativo. Primeiramente, para dar bom andamento ao capítulo, é importante fazer um breve esclarecimento sobre os vocábulos imunidade e inviolabilidade. Nesse sentido, cabe ressaltar julgado do Ministro Celso de Mello, no qual é destacado que a garantia de inviolabilidade dos parlamentares decorre da imunidade parlamentar em sentido material.⁵⁶ Ou seja, a condição de inviolável é uma consequência da proteção dada pela imunidade material.

Posto isto, cabe inicialmente tratar das prerrogativas parlamentares em sentido amplo, examinando o regime jurídico próprio dos membros do Congresso Nacional, o chamado Estatuto dos Congressistas, previsto nos artigos 53 a 56 da Constituição Federal de 1988, que disciplina deveres, direitos, incompatibilidades, impedimentos, imunidades e prerrogativas dos parlamentares.⁵⁷ Além do instituto da Imunidade material (art. 53, caput), compreende também a Imunidade formal (art. 53 §2º a §5º), Prerrogativa de foro (art. 53, § 1º), Isenção do dever de testemunhar (art. 53, § 6º), Restrição ao serviço militar: (art. 53, § 7º c/c 143), Imunidades durante o estado de sítio (art. 53, § 825) e as Incompatibilidades (art. 54).

Segundo Campoamor, ainda que em alguns países as garantias destinadas ao Parlamento recebam a denominação de privilégios, a ideia por trás dos institutos é assegurar a independência do Legislativo frente aos outros Poderes do Estado e o exercício do mandato sem entraves, de forma que se configuram como prerrogativas em razão do cargo e em defesa do mandato, não da pessoa que o exerce.⁵⁸

No mesmo sentido, para Almeida, tal Estatuto possui a finalidade específica de garantir a independência imprescindível ao cumprimento do mandato representativo, cabendo à Constituição estabelecer as garantias que tornem efetivas a desejada autonomia.⁵⁹

Em contraponto importante, afirma Guérin-Bargues:

⁵⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.588/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello, 12 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxvp36x7>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 15 out. 2020.

⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Método, 2010. 923 p

⁵⁸ CAMPOAMOR, 1997 *apud* ABREU, Dã Filipe Santos de. A nova inviolabilidade parlamentar: um estudo de sua construção jurisprudencial no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 223, jul./set. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p31.pdf

⁵⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. As Imunidades Parlamentares na Constituição Brasileira de 1988. *In*: ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DIREITO CONSTITUCIONAL. **Separata De Anuário Português De Direito Constitucional**. Vol. III. Lisboa: Coimbra, 2003.

Essas modalidades de garantia não são necessárias para a manutenção do regime representativo, e **não têm mais razão de existir nos países em que o Judiciário é independente é autônomo, pois os parlamentares poderiam – da mesma maneira que os demais cidadãos – utilizar os meios processuais disponíveis para se defender.**⁶⁰ (grifo nosso)

No âmbito deste trabalho, em especial neste capítulo, o foco está na Imunidade material, instituto que torna Deputados, Senadores, Deputados estaduais e Vereadores invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Para tanto, serão realizados alguns deslocamentos históricos relevantes para a origem do instituto e seu desenvolvimento no Brasil.

3.1 DESLOCAMENTOS HISTÓRICOS

Ao abordar o histórico das prerrogativas parlamentares, a doutrina trata como indissociável a imunidade material da imunidade formal. De fato, os dois institutos evoluíram de forma conjunta, ora fortalecidos ora mitigados na história constitucional brasileira. Assim, por vezes serão abordados neste tópico acontecimentos históricos que possibilitaram o desenvolvimento da imunidade parlamentar no sentido amplo, tanto no sentido material como no sentido formal.

Além disso, em razão de não haver na doutrina uma posição unânime quanto ao momento de surgimento da imunidade parlamentar, bem como por força dos recortes necessários à pesquisa, não se busca neste tópico recriar toda a trajetória do instituto, mas sim apontar os acontecimentos mais relevantes para o desenvolvimento do conceito da imunidade parlamentar na forma que é compreendida atualmente.

Nesse sentido, Santos afirma que foi somente a partir do fim da Idade Média que a imunidade parlamentar tomou forma mais definida, e a partir daí a maioria dos doutrinadores concordam que suas origens podem ser buscadas na Inglaterra, em especial no *Bill of Regis* de 1689.⁶¹ É o que aponta Alexandre de Moraes:

⁶⁰ GUÉRIN-BARGUES, 2011 *apud* ABREU, Dã Filipe Santos de. A nova inviolabilidade parlamentar: um estudo de sua construção jurisprudencial no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 223, jul./set. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p31.pdf

⁶¹ SANTOS, Divani Alves dos. **Imunidade parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988**. Orientador: Nunes Júnior, Amandino Teixeira. Monografia (especialização) -- Curso de Especialização em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009, p. 13. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3604>. Acesso em: 17 out. 2020.

A criação das imunidades parlamentares como corolário da defesa da livre existência e independência do Parlamento **tem no sistema constitucional inglês sua origem**, através da proclamação do duplo princípio da **freedom of speech (liberdade de palavra)** e da **freedom from arrest (imunidade à prisão arbitrária)**, no *Bill of Rights* de 1688, os quais proclamaram que **a liberdade de expressão e de debate ou de troca de opiniões no Parlamento não pode ser impedida ou posta em questão em qualquer corte ou lugar fora do parlamento.**⁶² (grifo nosso)

No Brasil, o histórico da imunidade parlamentar confunde-se com o histórico constitucional do País, e reflete as idas e vindas da sociedade brasileira quanto ao Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, aponta Veronese:

As diversas Leis Fundamentais brasileiras são uma mostra da descontinuidade democrática, cujas lembranças permanecem vivas na realidade brasileira. **É natural, assim, que a inviolabilidade tenha “dançado” ao sabor dos ventos conjunturais**, fazendo desse instituto mais um dos que estão distantes da estabilidade conquistada por outros países nos quais o Estado Social e Democrático de Direito é uma realidade.⁶³ (grifo nosso)

A partir disso, o autor faz uma importante ressalva quanto ao histórico da imunidade parlamentar no Brasil ao arguir que, ainda que todas as Constituições brasileiras tenham albergado normas protetivas à atuação parlamentar, o alcance e eficácia de tais normas não foram sempre os mesmos.⁶⁴ Como se verá adiante, as Cartas outorgadas mitigavam a prerrogativa da imunidade material quer seja no próprio corpo do texto, por meio de condicionantes de que não fossem praticados crimes contra a honra, quer seja por meio de ferramentas institucionais que interferiam no Parlamento sempre que necessário.

3.1.1 Constituição Política do Império do Brasil de 1824

Logo na primeira Constituição Brasileira, a Constituição do Império, de 1824, outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, já era possível perceber uma discrepância considerável entre a previsão normativa constitucional e a eficácia da norma. Havia um evidente paradoxo entre a imunidade parlamentar prevista no artigo 26 da Carta, e o Poder Moderador, previsto nos artigos 98 a 101 da mesma. O Imperador possuía poderes para nomear senadores, suspender

⁶² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17 ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 45/04). São Paulo: Atlas, 2005, p. 95.

⁶³ VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006, p. 43.

⁶⁴ VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006, p. 43.

magistrados e até mesmo de dissolver a Câmara dos Deputados,⁶⁵ poderes claramente opostos à garantia que a Carta estabelecia no seu artigo 26: “Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções”.⁶⁶ Assim, ainda que houvesse a previsão Constitucional da imunidade parlamentar, os possíveis opositores tinham escassas chances de chegar ao Parlamento. Nesse sentido, Abreu destaca que nesse período as imunidades parlamentares eram muito mais assemelhadas ao que representavam no período absolutista francês, ou seja, muito mais uma “concessão real” do que uma afirmação da independência do Poder Legislativo.⁶⁷

Salienta-se o Ato Adicional de 1834⁶⁸, especialmente no seu artigo 21, o qual estendia aos membros das Assembleias Provinciais a inviolabilidade pelas opiniões que emitissem no exercício de suas funções. Até a Constituição de 1988, esse foi o único dispositivo de todas as constituições brasileiras a estender a imunidade material aos parlamentares estaduais – todas as demais passavam ao largo do tema, ainda que, por vezes, fosse regulado nas Constituições Estaduais.

3.1.2 Constituição da República de 1891 e Constituição de 1934

Extinto o Poder Moderador e proclamada a República, destacam-se a Constituição da República de 1891 e a Constituição de 1934, ambas promulgadas. As duas previam expressamente nos seus artigos 19⁶⁹ e 31 c/c 89 parágrafo 2º,⁷⁰ respectivamente, a imunidade material na seguinte forma: “Os Deputados (e Senadores) são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.”

⁶⁵ Art. 101 O Imperador exerce o Poder Moderador: I. Nomeando os Senadores, na forma do art. 43. V. Prorrogando, ou adiando a Assembleia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados nos casos em que o exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra que a substitua. VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do art. 154. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

⁶⁶ BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

⁶⁷ ABREU, Dã Filipe Santos de. A nova inviolabilidade parlamentar: um estudo de sua construção jurisprudencial no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 223, jul./set. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p31.pdf

⁶⁸ BRASIL. **Ato Adicional à Constituição Política do Império do Brasil, de 21 de agosto de 1834**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm. Acesso em: 19 out. 2020.

⁶⁹ BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 out. 2020

⁷⁰ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

Ao comentar o dispositivo da Constituição de 1891, Maximiliano ressaltava que a prerrogativa era válida somente para atos relacionados ao mandato, de forma que não isentava de processo o parlamentar pelo que era dito na qualidade de homem particular e fora do Congresso.⁷¹ Como se verá adiante, o texto constitucional e a interpretação dada para o alcance do instituto em ambas as Cartas são muito similares à previsão atual contida na Constituição Federal de 1988.

3.1.3 Constituição de 1937 e Constituição de 1946

Com a ruptura democrática resultante do golpe que implantou o Estado Novo, logicamente a imunidade material dos parlamentares é deixada de lado pela Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, e uma das mais perversas de nossa história. Ainda que houvesse previsão do instituto no artigo 43 da Carta, não existia eficácia alguma no dispositivo, visto que na continuação do artigo havia a ressalva de que os parlamentares poderiam ser responsabilizados, civil e criminalmente, nos casos de difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provação pública ao crime. Além disso, o parágrafo único do mesmo dispositivo impunha restrições em caso de manifestação contrária à existência ou independência da nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social.⁷²

Segundo Veronese, havia não só a restrição da imunidade material mas algo muito próximo da supressão formal da garantia, visto que se ela não servia para proteger o parlamentar nos casos citados acima, pouca ou nenhuma garantia oferecia, nem mesmo em tese.⁷³ Assim, evidente que os parlamentares não possuíam autonomia e independência para expressar suas opiniões nem para exercer livremente o papel de representantes dos interesses da população.

Após a saída de Getúlio Vargas do poder, houve a Constituição de 1946, promulgada por uma Assembleia Constituinte, e que buscou a restauração do Estado Democrático e a ampliação dos direitos previstos na Constituição de 1934, de forma que retomou a previsão da imunidade material nos moldes do que era previsto em 1934, notadamente no seu artigo 44: “Os deputados e os senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões,

⁷¹ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários – Constituição Brasileira de 1891**. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918, p. 293.

⁷² BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.. Acesso em: 22 out. 2020.

⁷³ VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006, p. 45.

palavras e votos.”⁷⁴ Assim perdurou por cerca de vinte anos, até o período da Ditadura Militar, que promoveu incontáveis violações aos direitos individuais e coletivos e também às prerrogativas parlamentares.

3.1.4 Constituição de 1967 e alterações posteriores

Em 1964 outro golpe na história da democracia brasileira, a instauração da Ditadura Militar, e com ela, três anos mais tarde, a Constituição de 1967, que vigorou durante todo o regime ainda que fortemente alterada diversas vezes por Emendas Constitucionais e Atos Institucionais. Como uma amostra do cinismo que marcaria o período, a Constituição de 1967 foi promulgada por uma Assembleia Constituinte, que, todavia, nada mais era do que o que havia sobrado dos membros do Congresso Nacional após os inúmeros afastamentos impostos pelos militares aos parlamentares de oposição. Em razão disso, por vezes a Carta é considerada semi-outorgada.

Tem-se que no artigo 34 da Constituição de 1967 havia a previsão irrestrita da imunidade material dos parlamentares: “Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.”⁷⁵ No entanto, mais uma vez, é sabido que já no início da Ditadura as prerrogativas dos parlamentares não eram respeitadas e o Governo exercia pressão para suprimir qualquer oposição, a ponto do caso emblemático de 1968 no qual a negativa do Congresso para o processamento do Deputado Márcio Moreira Alves, em razão de um discurso contrário à invasão da Universidade de Brasília por policiais militares, no qual convocava um boicote às comemorações do Dia da Independência, acabou por desencadear o Ato Institucional n. 5.⁷⁶

O dispositivo foi alterado duas vezes nos anos seguintes, primeiro em 1969 com a Emenda Constitucional n. 1, que nos moldes da Constituição de 1937 incluiu a limitação: “[...] salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional”,⁷⁷ e, em 1978, já no período de abertura política da Ditadura, com a Emenda

⁷⁴ BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

⁷⁵ BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1967. Disponível em: <https://tinyurl.com/o6esvev>. Acesso em: 23 out. 2020.

⁷⁶ HUMANISTA JORNALISMO E DIREITOS HUMANOS. **50 anos depois, entenda o que significou o AI-5**. Porto Alegre. 14 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2t4kxkt>. Acesso em: 24 out. 2020.

⁷⁷ BRASIL. **Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

Constitucional n. 11, que alterou o dispositivo para considerar como única exceção à imunidade material os casos de crime contra a Segurança Nacional.⁷⁸

É possível perceber que durante todo o período da Ditadura Militar o Estado fez questão de manter uma aparência de normalidade das prerrogativas democráticas, contudo, na prática, ainda que não houvesse ressalvas na previsão da imunidade material, o regime se utilizava de outros meios para cercear o livre exercício dos parlamentares.

3.1.5 Constituição Federal de 1988

Finda a Ditadura Militar, é promulgada a atual Constituição Federal, Constituição Cidadã de 1988, e com ela há a retomada das prerrogativas do Congresso Nacional, em especial da imunidade parlamentar no seu artigo 53. A redação atual do dispositivo é dada pela Emenda Constitucional n. 35 de 2001: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.⁷⁹ Sobre a ausência da expressão “no exercício do mandato” destaca o Ministro Carlos Velloso:

A expressão posta no art. 53 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 35 de 2011 – quaisquer de suas opiniões, palavras e votos – **vale dizer, o acréscimo – quaisquer – simplesmente foi feito para esclarecer o que a jurisprudência e o Supremo Tribunal Federal já reconheciam**. Por isso, **as palavras dos parlamentares que não tenham sido proferidas no exercício e nem em consequência do mandato não estão abrangidas pela imunidade material**. É dizer, há de existir, entre a atividade parlamentar e as declarações atribuídas aos congressistas, nexos causal.⁸⁰ (grifo nosso)

Além da redação do artigo 53, a Constituição Federal de 1988 inovou ao prever em seu próprio texto a imunidade material a Parlamentares estaduais e Vereadores, respectivamente no §1º do artigo 27, aqui transcrito “Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”, e no inciso VIII do artigo 29 “[O Município reger-se-á por Lei Orgânica e pelos

⁷⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional n.11, de 13 de outubro de 1978**. Brasília. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

⁷⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

⁸⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 226.643/SP**. Relator: Ministro Carlos Velloso, 03 de agosto de 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/y55nupc4>. Acesso em: 24 out. 2020.

seguintes preceitos] inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”.⁸¹

Dessa forma, ainda que a Constituição Estadual não preveja garantia da imunidade material aos Parlamentares, tal prerrogativa é assegurada diretamente pela Constituição Federal, conforme decidiu o STF no Recurso Extraordinário 456.679:

Com o advento da **Constituição de 1988, que tornou aplicável, sem restrições, aos das Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, as normas sobre imunidades parlamentares dos integrantes do Congresso Nacional**, ficou superada a tese da Súmula 3/STF (“A imunidade concedida a Deputados Estaduais é restrita à Justiça do Estado”), que tem por suporte necessário que **o reconhecimento aos deputados estaduais das imunidades dos congressistas não derivava necessariamente da Constituição Federal, mas decorreria de decisão autônoma do constituinte local**.⁸² (grifo nosso)

Após esse breve histórico da imunidade material, o que se intenta no próximo tópico é discutir o sentido e a abrangência da prerrogativa. Para tanto, será abordado conceito de inviolabilidade, a natureza jurídica da imunidade material dos parlamentares, suas características relevantes e delimitações estabelecidas pela doutrina e jurisprudência.

3.2 SENTIDO E ABRANGÊNCIA DA IMUNIDADE MATERIAL DOS PARLAMENTARES

Antes de começar a discutir o instituto da imunidade material em si, é relevante tratar da inviolabilidade em geral. Nesse sentido, Veronese afirma:

Ser inviolável no exercício de determinada **função considerada pelo legislador importante para a sociedade** é ter uma proteção legal que impede reprimendas judiciais ou administrativas em razão da prática de determinados atos. **Não se cuida de uma prerrogativa exclusiva dos parlamentares, variando as pessoas e/ou instituições protegidas de acordo com o momento histórico de cada país**, alcançando hoje, por exemplo, nas Constituições da Espanha, o Rei, **do Brasil, os advogados**, de Portugal, os Juizes, na Itália, o Presidente.⁸³ (grifo nosso)

⁸¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 456.679/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 15 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyv2mvju>. Acesso em: 25 out. 2020.

⁸³ VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar**: do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006, p. 51.

Assim, tem-se que a inviolabilidade é assegurada àquelas funções que possuem considerável relevância para a sociedade e que, em razão da notoriedade do cargo, estão sujeitas a pressões e reprimendas por parte do próprio Estado ou da sociedade. Além da garantia da imunidade material aos Deputados, Senadores, Deputados Estaduais e Vereadores, a Constituição Federal de 1988 também prevê a mesma proteção aos advogados, no seu artigo 133⁸⁴, e a legislação infraconstitucional estende a prerrogativa para os membros do Ministério Público⁸⁵ e os Magistrados⁸⁶.

Posto isto, quanto à natureza jurídica do instituto da imunidade material, Moraes entende a prerrogativa como uma excludente de criminalidade, de forma que mesmo após o término do mandato não é possível a responsabilização criminal, já que não há crime, e nesse sentido destaca os posicionamentos de Pontes de Miranda, de Nelson Hungria e de José Afonso da Silva.⁸⁷ Em entendimento minoritário, Jesus⁸⁸ e Santos⁸⁹ entendem a imunidade material como causa funcional de isenção de pena, considerando que o crime existe, contudo a aplicação da pena é excluída.

Em 2011, o STF se debruçou sobre o assunto e entendeu que o fato torna-se atípico em razão da imunidade material, de acordo com a doutrina majoritária:

É que, como se sabe, a cláusula inscrita no art. 53, *caput*, da Constituição da República, na redação dada pela EC n. 35/2001, **exclui, na hipótese nela referida, a própria natureza delituosa do fato, que, de outro modo, tratando-se do cidadão comum, qualificar-se-ia como crime contra a honra.**⁹⁰ (grifo nosso)

Ainda assim, na mesma decisão, fez a ressalva de que qualquer que seja a qualificação jurídica da imunidade parlamentar material, seja excludente de criminalidade, causa funcional

⁸⁴ Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020

⁸⁵ Lei 8.625/93 - Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: V - gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

⁸⁶ Lei Complementar 35/79 - Art. 41 - Salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp35.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

⁸⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17 ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 45/04). São Paulo: Atlas, 2005, p. 400.

⁸⁸ JESUS, Damásio E. **Questões Criminais**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 53.

⁸⁹ SANTOS, Miguel Ângelo Ciavareli Nogueira. **Imunidades jurídicas: penais processuais/diplomáticas / parlamentares**. São Paulo: J. Oliveira, 2003, p. 152.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Inquérito n. 2.332/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello, 10 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619786>. Acesso em: 25 out. 2020.

de isenção de pena ou, ainda, causa de irresponsabilidade penal, o fato é que os limites do instituto devem ser interpretados em consonância com a exigência de preservação da independência do congressista no exercício do mandato parlamentar.

Na mesma linha, segundo Almeida, não parece aceitável dar à imunidade material uma interpretação que não seja a teleológica, que leve em conta a finalidade do dispositivo, qual seja, a independência do parlamentar no exercício de suas funções, de forma a preservá-lo de ações coercitivas dos demais Poderes e dos particulares que possam embaraçar o cumprimento do mandato representativo.⁹¹

Santos destaca o caráter irrenunciável do instituto: “a imunidade material é de ordem pública, motivo pelo qual o congressista não poderá dela renunciar. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo”.⁹² Ademais, a imunidade material possui ainda eficácia temporal permanente ou absoluta, de caráter perpétuo, pois mesmo após o fim da legislatura o parlamentar não poderá ser responsabilizado por pronunciamentos que tenha feito durante o mandato.⁹³

Além de perpétua e irrenunciável, há o entendimento doutrinário majoritário de que a prerrogativa assume caráter absoluto quando exercida dentro do Parlamento. Foi nesse sentido que julgou o STF, em 2015, no Recurso Extraordinário n. 600.063:

Quando em causa atos praticados no recinto do Parlamento, a referida imunidade assume contornos absolutos, de modo que a manifestação assim proferida **não é capaz de dar lugar a qualquer tipo de responsabilidade** civil ou penal.⁹⁴ (grifo nosso)

Por outro lado, há posicionamentos em sentido contrário dentro da Corte, em especial dos Ministros Luís Roberto Barroso e Luiz Fux, mas também dos Ministros Dias Toffoli e Marco Aurélio Mello. Tais entendimentos serão discutidos em espécie no quarto capítulo deste trabalho.

⁹¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. As Imunidades Parlamentares na Constituição Brasileira de 1988. *In*: ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DIREITO CONSTITUCIONAL. **Separata De Anuário Português De Direito Constitucional**. Vol. III. Lisboa: Coimbra, 2003.

⁹² SANTOS, Divani Alves dos. **Imunidade parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988**. Orientador: Nunes Júnior, Amandino Teixeira. Monografia (especialização) -- Curso de Especialização em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3604>. Acesso em: 17 out. 2020, p. 35.

⁹³ KRIEGER, Jorge Roberto. **Imunidade Parlamentar**: histórico e evolução do Instituto no Brasil. Santa Catarina: Letras Contemporâneas; Oficina Editora Ltda, 2004. 1v.

⁹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 600.063**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8453163>. Acesso: 25 out. 2020.

Quanto à imunidade material fora dos recintos do Parlamento, vale ressaltar o ensinamento do Ministro Carlos Britto:

A inviolabilidade não se restringe ao âmbito espacial da Casa a que pertence o parlamentar, **acompanhando-o muro a fora ou externa corporis, mas com uma ressalva: sua atuação tem que se enquadrar nos marcos de um comportamento que se constitua em expressão do múnus parlamentar, ou num prolongamento natural desse mister.** Assim, não pode ser um predicamento *intuitu personae*, mas rigorosamente *intuitu functionae*, alojando-se no campo mais estreito, determinável e formal das relações institucionais públicas, seja diretamente, seja por natural desdobramento; e nunca nas inumeráveis e abertas e coloquiais interações que permeiam o dia-a-dia da sociedade civil.⁹⁵ (grifo nosso)

No mesmo sentido aduz Lima:

Há, pois, em verdade, uma ampla irresponsabilidade, que não tem outros limites, senão aqueles traçados pela Constituição. Deste modo, **se o congressista ocupar a tribuna, diga o que disser, profira as palavras que proferir, atinja a quem atingir, a imunidade o resguarda.** Acompanha-o nos instantes decisivos das votações. Segue-o durante o trabalho árduo das comissões e em todas as tarefas parlamentares, dentro do edifício legislativo. **Transpõe, mesmo, os limites do Congresso e permanece, intangível, a seu lado, quando se trata do desempenho de atribuições permanentes ao exercício do mandato.**⁹⁶ (grifo nosso)

Questão relevante é determinar quais atos dos parlamentares são abrigados pela imunidade material. Sobre o tema, o Ministro Marco Aurélio Mello argumenta que as funções parlamentares abrangem além da elaboração de leis e da fiscalização dos outros Poderes, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias.⁹⁷ A fim de fazer o melhor uso do instituto, de forma a proteger a função do representante do povo e, ao mesmo tempo, coibir a impunidade, fica evidente que é necessário algum grau de especificidade quanto à expressão “debate de ideias”. Neste trabalho, optou-se pela metodologia utilizada por Veronese, apresentada pelo próprio conforme segue:

A enumeração (jamais exaustiva) dos atos contíguos na inviolabilidade tem sido outro critério utilizado pelos doutrinadores para delimitar a abrangência da inviolabilidade parlamentar. Isso ocorre em razão da dificuldade de se estabelecer parâmetros doutrinário-jurisprudenciais seguros, não havendo, para tanto, uma fórmula imune a críticas. Na tentativa de ir estabelecendo o alcance da garantia, conformando seu conteúdo, **é possível classificar: a) atos albergados na imunidade**

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. **Inquérito n.2.036-PA.** Relator: Ministro Carlos Britto, 23 de junho de 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/yy9bxd6x>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

⁹⁶ LIMA, Rosah Russomano de. **O Poder Legislativo na República.** Rio de Janeiro, Freitas Bastos. 1960, p. 140-141.

⁹⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 600.063.** Relator: Ministro Marco Aurélio Mello, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/y52focpl>. Acesso em: 25 out. 2020.

material; b) atos não protegidos pelo instituto; c) atos invioláveis ou não, de acordo com a leitura feita da garantia.⁹⁸ (grifo nosso)

Serão analisadas cada uma das classificações citadas acima a fim de obter substância para verificar, mais tarde, casos concretos sobre o instituto da imunidade material dos parlamentares.

Primeiramente refere-se aos atos albergados na imunidade material. Aqui serão incluídos um rol de atos parlamentares cujo posicionamento majoritário da doutrina e da jurisprudência inclui entre os merecedores de proteção. Trata-se, principalmente, de atos impregnados de oficialidade, ou seja, de atos oficiais do parlamento ao qual pertence o parlamentar, ou daqueles nos quais este participa em nome de sua casa legislativa, por incumbência desta. Assim, devem ser invioláveis os discursos, votos, manifestações de todas as espécies, inclusive escrita, proferidas em reuniões, sessões ou eventos convocados pela respectiva Câmara ou por ela acreditados.⁹⁹

Em sequência, no outro extremo, situam-se os atos não protegidos pela imunidade material, ou por se cuidar de matérias sobre as quais não incide a garantia, ou por se tratar de situação na qual está atuando não o parlamentar, mas o particular. De início, ainda que pareça óbvio, relevante esclarecer que estão excluídos da proteção os atos que não se configuram como manifestações por meio de palavras, opiniões ou votos. Dessa forma, qualquer ato de violência física, quer configure lesão, vias de fato, ou outro tipo penal, não é protegido pela imunidade material.¹⁰⁰

Outra categoria de atos não protegidos pela imunidade material são as opiniões, palavras ou votos que não guardem qualquer vínculo com a atividade parlamentar. Nesse sentido destaca-se caso julgado pelo Ministro Sepúlveda Pertence:

As manifestações sobre matéria alheia ao exercício do mandato não estão abrangidas pela imunidade material dos deputados e senadores [...]. Com base nesse entendimento, **o Tribunal recebeu queixa-crime oferecida contra deputado federal, dirigente de clube de futebol, por crime contra honra de empresa em face de declarações proferidas em emissoras de rádio no sentido de que a querelante teria organizado um esquema para beneficiar um time em uma**

⁹⁸ VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar:** do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006, p. 62.

⁹⁹ VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar:** do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006, p. 63.

¹⁰⁰ VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar:** do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006, p. 65 e 66.

partida de futebol, manifestações estas que não se relacionam sequer remotamente com a atividade parlamentar.¹⁰¹ (grifo nosso)

A última classificação estabelecida por Veronese é onde reside, sem sombra de dúvidas, a maior dificuldade em apresentar um rol determinado de atos. Diferentemente das duas anteriores, não se trata aqui de atos certamente albergados pela imunidade material, tampouco de atos que decaem da proteção, mas sim de atos invioláveis ou não, a depender do alcance dado ao instituto pelo intérprete.

Destacam-se duas abordagens. A primeira é uma tese mais ampla de que a função parlamentar se desenvolve mais pelo contato com os eleitores, por meio da imprensa, palestras, comícios, debates e outros, do que pelos atos tipicamente parlamentares. Assim, qualquer opinião expressa pelo parlamentar em situações nas quais haja um certo nexo funcional, qual seja, o intuito do contato representante-representados, seria protegida pelo instituto.¹⁰²

Em outra linha de pensamento, de caráter mais restritivo, somente estão protegidos pela imunidade material os atos praticados no exercício da função e do mandato parlamentar ou em razão dele, assim considerados todos aqueles que correspondam à tradução da vontade do órgão ao qual o parlamentar faz parte.¹⁰³ Dessarte, diferentemente da abordagem anterior, manifestações realizadas em comícios, reuniões partidárias, entrevistas ou qualquer outra ocasião separada da oficialidade do mandato transbordam o âmbito de proteção do instituto.

Visto que primeira abordagem considera como vinculada à função parlamentar qualquer atividade que vise o contato do congressista com seus eleitores, tem-se que toda atuação política do parlamentar estaria protegida. O entendimento brasileiro parece mais adequado à segunda abordagem. Nesse sentido, no julgamento do Inquérito 1.710/SP, de 2002, o Ministro Sepúlveda Pertence ressalta outro julgado, o Inquérito 396-4/DF de 1989, um dos primeiros a abordar a imunidade material dos parlamentares no pós Constituição Federal de 1988. Destaca o Ministro que o julgado foi pioneiro ao ampliar a imunidade material em relação às Constituições anteriores, em especial no sentido de que a proteção não se dá somente no exercício do mandato (prática *in officio*), mas também em razão dele (prática *propter officio*). Ainda assim, no mesmo julgamento de 1989, o Ministro observou que não se deve, por

¹⁰¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.344/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 07 de agosto de 2002. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773662/inquerito-inq-1344-df/inteiro-teor-100489812>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

¹⁰² VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar**: do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006, p. 67 a 70.

¹⁰³ GOMES, Carla Amado. **As imunidades parlamentares no Direito português**. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 34.

demasiado apego à literalidade, converter a garantia em privilégio, algo distanciado das inspirações teleológicas que têm lastreado a caracterização das imunidades como prerrogativa e garantia do Poder Legislativo, mais do que seus membros.¹⁰⁴

A fim de exemplificar esse entendimento e compreender o alcance do instituto da imunidade material no Brasil, é essencial o exame de casos concretos na jurisprudência. É o que se intenta realizar logo no próximo capítulo.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.710/SP**. Relator: Ministro Sydney Sanches, 27 de fevereiro de 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6yb35dy>. Acesso em: 25 out. 2020.

4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E DESAFIOS À IMUNIDADE MATERIAL

Neste quarto capítulo, optou-se por trazer inicialmente casos concretos, obedecidos alguns recortes, considerados relevantes para a identificação do entendimento brasileiro sobre os limites da imunidade material dos parlamentares. Além disso, em seguida, também serão abordados temas atuais lesivos à democracia e entendidos como desafiadores para a sobrevivência da prerrogativa.

Acredita-se que essa distribuição dos temas é adequada ao conteúdo já exposto e encerra de maneira apropriada o desenvolvimento deste trabalho, no módico intuito de incentivar questionamentos futuros sobre a continuidade da prerrogativa constitucional da imunidade material.

4.1 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Os julgados colhidos foram selecionados em respeito a dois recortes, de forma que, antes de abordar os casos concretos de maneira individual, é necessário esclarecê-los. O primeiro foi um recorte quanto ao Tribunal julgador, no sentido em que, se o objetivo da análise é compreender o entendimento vigente no Brasil sobre os limites da liberdade de expressão parlamentar, é essencial que se busque julgados do Supremo Tribunal Federal, competente para fixar orientações a serem seguidas pelas instâncias inferiores.

Na mesma linha, o segundo recorte realizado também foi no intuito de garantir que seja analisado o entendimento vigente. Assim, foi estabelecido um recorte temporal pós o ano de 2001, de forma a contar com a redação mais recente do Estatuto dos Congressistas, atualizado pela Emenda Constitucional n. 35/2001.

4.1.1 Caso Jair Bolsonaro X Maria do Rosário

O primeiro caso a ser analisado é emblemático, não somente pela notoriedade dos litigantes – o réu acabou por se tornar Presidente da República, de outro lado, a autora havia sido Ministra da Secretaria Especial de Direitos Humanos – à época, ambos Deputados Federais, mas também pelo teor da decisão. Devido à proteção oferecida pela imunidade material não se limitar à alguma esfera específica, optou-se aqui por trazer tanto as decisões cíveis como as penais.

Trata-se de episódio ocorrido em 09 de dezembro de 2014, 11 anos depois de os litigantes terem se envolvido em discussão no Salão Verde da Câmara dos Deputados em 2003¹⁰⁵, no qual o Deputado Jair Bolsonaro, na Tribuna da Câmara, reiterando o ocorrido anos antes, repetiu à Deputada Maria do Rosário que “não estupraria você porque você não merece”, e, adiante: “Maria do Rosário, por que não falou sobre sequestro, tortura, execução do Prefeito Celso Daniel do PT? Nunca ninguém falou nada sobre isso aqui e estão tão preocupados com os direitos humanos... Vá catar coquinho! Mentirosa deslavada e covarde!”¹⁰⁶ Ainda, no dia seguinte, o Deputado justificou as declarações em entrevista ao jornal Zero Hora, concedida em seu próprio gabinete, conforme segue: “Ela não merece porque ela é muito ruim, porque ela é muito feia, não faz meu gênero, jamais a estupraria. Eu não sou estuprador, mas, se fosse, não iria estuprar, porque não merece.”¹⁰⁷

A partir disso, a Deputada requereu à justiça cível a condenação do Deputado a indenizá-la por danos morais, bem como, na esfera penal, impetrou no STF queixa-crime imputando-lhe a prática dos crimes de calúnia e injúria, praticados na tribuna da Câmara dos Deputados, bem como novo crime de injúria, por ocasião da entrevista concedida no dia 10 de dezembro. Ademais, o Ministério Público Federal ofereceu denúncia imputando ao parlamentar a prática do crime de incitação ao crime, *in casu*, de estupro.

Em junho de 2016, no julgamento de admissibilidade, a Primeira Turma do STF, de forma incontroversa, rejeitou parcialmente a queixa-crime contra o Deputado, especificamente quanto ao delito de calúnia, por este ter afirmado que a Deputada o chamou de estuprador, nos termos do voto do relator Ministro Luiz Fux:

O crime de calúnia somente se configura quando o agente atribui à vítima a prática de fato criminoso específico, **tendo por finalidade última ofender a reputação do caluniado** (INQ 2084, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 09/09/2005). No caso *sub examine*, a inicial da Queixa-Crime **deve ser parcialmente rejeitada**, porquanto **não narra de que maneira a afirmação do Deputado, de que teria sido chamado de “estuprador” pela Querelante, teve por fim específico ofender a honra da Deputada Federal.**¹⁰⁸ (grifo nosso)

¹⁰⁵ Maria do Rosário vs Jair Bolsonaro (sem cortes) ano 2003. [S.l.: s.n., 2014]. 1 vídeo de (1 min). Publicado pelo canal Política Verdade. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=yRV98Im5zRs>. Acesso em 07 de outubro de 2020.

¹⁰⁶ Dep. Jair Bolsonaro (PP) rebate a Dep. Maria do Rosário sobre discurso dos Direitos Humanos. [S.l.: s.n., 2014]. 1 vídeo de (5 min). Publicado pelo canal ParlaTube Brasil. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=5bquCfAxMDg>. Acesso em 07 de outubro de 2020.

¹⁰⁷ FOSTER, Gustavo. **Bolsonaro diz que não teme processos e faz nova ofensa: "Não merece ser estuprada porque é muito feia"**. Gaúcha Zero Hora, Porto Alegre/RS, 10 de dezembro de 2014. Disponível em <https://tinyurl.com/y366m453>. Acesso em 07 de outubro de 2020.

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, 21 de junho de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>. Acesso em: 26 out. 2020.

Em seguida, por maioria estabelecida por 4 a 1, vencido somente o Ministro Marco Aurélio Mello, entendeu-se pela admissibilidade integral da denúncia e da queixa-crime somente quanto ao delito de injúria. Em relação à imunidade material, destacam-se alguns trechos relevantes da votação. Segundo o relator Ministro Luiz Fux:

Vale anotar que **as primeiras declarações foram reverberadas da tribuna da Câmara dos Deputados**, aproveitando-se de momento em que o parlamentar manifestaria suas críticas à comemoração do Dia Internacional dos Direitos Humanos. **Deveras, não obstante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tenha entendimento no sentido da impossibilidade de responsabilização do parlamentar quando as palavras tenham sido proferidas no recinto da Câmara dos Deputados, in casu as declarações foram proferidas em entrevista a veículo de imprensa, não incidindo, assim, a imunidade**. Com efeito, o denunciado decidiu, ainda, conceder uma entrevista a diário de circulação nacional (Jornal Zero Hora). Na entrevista, o acusado voltou a registrar que a Deputada Federal Maria do Rosário não merecia ser estuprada, por ser uma mulher cujos dotes físicos ou intelectuais não o atraíam. **O fato de o parlamentar estar em seu gabinete no momento em que concedeu a entrevista é fato meramente accidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da imprensa e da internet.**¹⁰⁹

Em posicionamento ainda mais contrário à tese da imunidade material absoluta dentro da Câmara, o Ministro Luís Roberto Barroso estabelece a dignidade como limite ao instituto:

Eu acho que o instituto da imunidade parlamentar é um instituto muitíssimo importante que assegurou o avanço da democracia representativa no mundo. E, mesmo no Brasil, ele é uma conquista relativamente recente. Porém, **não acho que ninguém possa se escudar na imunidade material parlamentar para chamar alguém de "nego safado", para chamar alguém de "gay pervertido". A imunidade parlamentar não permite essa violação à dignidade das pessoas.**¹¹⁰
(grifo nosso)

E prossegue:

Por essa razão, estou acompanhando o Ministro Luiz Fux no recebimento da denúncia e no recebimento da queixa-crime, também em relação apenas à questão da injúria, uma vez mais cumprimentando Sua Excelência pela **sensibilidade de tirar essa matéria do "bolo" da imunidade parlamentar e reconhecer que ela representa**

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, 21 de junho de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, 21 de junho de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>. Acesso em: 26 out. 2020.

uma mudança de paradigma no Brasil em relação à condição feminina.¹¹¹ (grifo nosso)

O Ministro Edson Fachin e a Ministra Rosa Weber também acompanharam de forma integral o relator, passando ao largo do tema da imunidade material absoluta dentro da casa legislativa. Por sua vez, o Ministro Marco Aurélio Mello, com entendimento solo mas relevante, arguiu:

Quanto à queixa-crime e à incitação, **deve-se levar em conta o fato de que o veiculado o foi no Plenário, com repercussão posterior junto à imprensa.** [...] Presidente, relativamente à queixa-crime, pode ter ocorrido certo desconforto – não subscrevo as palavras de Bolsonaro na alusão à feiura da deputada Maria do Rosário. **Mas admitir-se a queixa, abandonando-se o instituto da imunidade parlamentar, surge passo demasiadamente largo.** Não recebo a queixa-crime.¹¹² (grifo nosso)

Destaca-se, no entanto, que em pelo menos duas outras oportunidades já havia o Ministro Marco Aurélio Mello se posicionado de forma a flexibilizar a imunidade material ainda que dentro dos recintos do Parlamento. Na Questão de Ordem do Inquérito 1.400/PR: “pouco importa a região geográfica relativa à prática do ato. Admito examinar até mesmo o ato praticado no recinto do parlamento, tendo em conta o necessário elo que estabeleço para chegar à imunidade, considerado o próprio mandato e o exercício desse mandato”¹¹³, bem como no Inquérito 4.177/DF, julgado apenas dois meses antes do caso em análise:

Insisto que não se tem, na Constituição Federal, direito absoluto, muito menos prerrogativa absoluta. Insisto na visão de que os homens públicos devem-se mutuamente respeito. Devem guardar urbanidade mínima. **Somente reconheço a imunidade, e tenho externado esse ponto de vista no Supremo, quando existente nexo de causalidade entre o que veiculado e o mandato exercido.**¹¹⁴ (grifo nosso)

Além dos Ministros citados, o Ministro Dias Toffoli foi outro que também já expressou a irrelevância do local para a averiguação da proteção conferida pela imunidade material: “Mas

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, 21 de junho de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, 21 de junho de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹¹³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem no Inquérito n. 1.400/PR**. Relator: Ministro Celso de Mello, 04 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyzqbyfx>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

¹¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.177/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, 12 de abril de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11181735>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

eu, ao contrário da Ministra Rosa Weber, não distingo o local em que é veiculado. [...] No caso dos Deputados Federais, muito mais do que os locais, o que importa é o tipo de opinião que está sendo expressa pelo parlamentar.”¹¹⁵

No caso em análise, em razão da eleição como Presidente da República do Deputado Jair Bolsonaro, por força do parágrafo 4º do artigo 86 da Constituição Federal de 1988¹¹⁶, as referidas ações foram suspensas pelo Ministro Luiz Fux até o término do mandato presidencial.¹¹⁷

Paralelamente, no processo cível, o Deputado Jair Bolsonaro foi condenado a indenizar a Deputada Maria do Rosário em dez mil reais, tendo o STJ feito referência à decisão que admitiu as ações penais no STF:

Quanto à alegação do recorrente que seria aplicável à hipótese a jurisprudência da Corte constitucional, segundo a qual é impossível a responsabilização de parlamentar quando as palavras tenham sido proferidas no recinto da Câmara dos Deputados, deve-se ressaltar que o próprio STF afastou este entendimento na análise da denúncia e queixa-crime contra o recorrente, pelos mesmos fatos (Inq. 3932/DF). **Nessa oportunidade, asseverou-se que, considerando que as ofensas foram veiculadas por meio da imprensa e da internet, a localização do recorrente no momento da entrevista é elemento “meramente acidental”**¹¹⁸(grifo nosso)

Assim, tem-se que o caso em questão acaba por demonstrar uma certa orientação da Corte no sentido de alterar a jurisprudência, ainda dominante, de que o nexo de causalidade é implícito dentro do Congresso Nacional e por consequência a imunidade material tem caráter absoluto. Notadamente, verifica-se a sensibilização dos Ministros quanto à tese de considerar como limite à imunidade material declarações de caráter discriminatório e ofensas à dignidade da pessoa humana.

¹¹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.672/RJ**. Relatora: Ministra Rosa Weber, 14 de outubro de 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2vrn2sn>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

¹¹⁶ Art. 186 §4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

¹¹⁷ BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Fux suspende as duas ações penais contra Bolsonaro que tramitavam no STF**. G1, Brasília/DF, 12 de fevereiro de 2019. Disponível em <https://tinyurl.com/y5a5xrg2>. Acesso em 15 de outubro de 2020.

¹¹⁸ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.642.310**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 14 de agosto de 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3dq5pdj>. Acesso em: 26 out. 2020.

4.1.2 Caso Glauber Braga X Eduardo Cunha

Trata-se este caso de embate ocorrido em 17 de abril de 2016, durante a votação de admissibilidade do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Roussef, entre o Deputado Federal Glauber Braga e o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha. Na ocasião, ao proferir voto contrário ao andamento do processo, disse o Deputado Glauber Braga: “Eduardo Cunha, você é um gângster! O que dá sustentação à sua cadeira cheira enxofre!”¹¹⁹ Em consequência dessa declaração, o Deputado Eduardo Cunha impetrou queixa-crime no STF em razão de suposta prática do delito de injúria.

O Ministro Edson Fachin, relator do processo, votou no sentido de rejeitar a queixa-crime e fez trouxe um apontamento que merece destaque quanto à caracterização da imunidade material. De início, cita relevante decisão do Ministro Luís Roberto Barroso da qual segue trecho:

É fundamental, portanto, perceber que a imunidade material dos parlamentares confere às suas manifestações relacionadas ao exercício do respectivo mandato **proteção adicional à liberdade de expressão**. Considerar essas manifestações passíveis de responsabilização judicial quando acarretam ofensa a alguém – como feito pelo tribunal de origem – é esvaziar por completo o “acréscimo” de proteção que constitui a essência da imunidade constitucional. **Afinal, para as manifestações não ofensivas dos parlamentares, a rigor, o direito fundamental à liberdade de expressão basta.**¹²⁰ (grifo nosso)

No mesmo sentido, o Ministro relator complementa:

A existência da imunidade não pode ser vista sob a ótica da configuração ou não das palavras do parlamentar como criminosas. **Se só houvesse imunidade quando a manifestação da opinião fosse legítima, fossem as palavras proferidas por parlamentar ou não, a regra do art. 53, caput, da Constituição da República não teria razão de existir.** A imunidade parlamentar é uma **proteção adicional** ao direito fundamental de todas as pessoas à liberdade de expressão.¹²¹ (grifo nosso)

Assim, em contraponto com tese levantada no caso do tópico anterior, de que a imunidade material não comporta ofensas à dignidade humana, a noção de que a imunidade material é uma proteção adicional à liberdade de expressão ressalta a possibilidade do instituto

¹¹⁹ Impeachment - Voto de Glauber Braga, Eduardo Cunha Gangster!! [S.l.: s.n, 2016]. 1 vídeo de (1 min).

Publicado pelo canal John Deep. Disponível em <https://tinyurl.com/y2lhan4r>. Acesso em 18 de outubro de 2020.

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 600.063**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/y52focpl>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.273/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, 08 de agosto de 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5qm4bfl>. Acesso em: 26 out. 2020.

abrigar discursos moralmente reprováveis, até mesmo ofensas diretas, que por ventura possam ser consideradas como insultos à dignidade alheia.

4.1.3 Caso Carlos Alberto Leréia X Alcides Rodrigues Filho

Em entrevista concedida ao “Diário da Manhã”, em 08 de outubro de 2009, o Deputado Federal por Goiás, Carlos Alberto Leréia, ao comentar a situação financeira de seu Estado, agrediu verbalmente o então Governador Alcides Rodrigues Filho. Segundo o Inquérito, afirmou o Deputado:

Existem muitas pessoas no PP que eu tenho o maior respeito. Agora quem decide pelo PP hoje são algumas toupeiras, que têm placa de aço na cabeça e não enxergam um palmo na frente do nariz. Essas pessoas, eu diria pra você, que não somam nada, e se elas decidirem pelo PP, vão levar o PP para o buraco e o **Governador falta a ele caráter, ele é desprovido de caráter, e também é mentiroso e desonesto.**¹²² (grifo nosso)

No julgamento do caso, o Ministro Relator Celso de Mello aduziu:

A cláusula de inviolabilidade constitucional, que impede a responsabilização penal/e/ou civil do membro do Congresso Nacional, por suas palavras, opiniões e votos, **também abrange, sob seu manto protetor, (1) entrevistas jornalísticas, (2) a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e (3) as declarações feitas aos meios de comunicação social**, eis que tais manifestações – **desde que vinculadas ao desempenho do mandato** – **qualificam-se como natural projeção do exercício das atividades parlamentares.**¹²³ (grifo nosso)

A partir de então, outros julgados passaram a referendar esse entendimento. Nesse sentido destaca-se a Ação Ordinária 2.002/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que comenta, ao citar o trecho mencionado acima:

Os meios mencionados nesse precedente não são exaustivos. Outros meios que venham a ser empregados para propagar palavras e opiniões dos parlamentares também estão abrangidos pelo “manto protetor” da imunidade. **No presente caso, parte das ofensas foi veiculada pelo compartilhamento de mensagens em grupo da rede social “WhatsApp”.** Esse é um **meio relevante para a propagação de**

¹²² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.874/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello, 13 de maio de 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3783612>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹²³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.874/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello, 13 de maio de 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3783612>. Acesso em: 26 out. 2020.

opiniões dos parlamentares. Logo, a imunidade se projeta ao meio empregado.¹²⁴
(grifo nosso)

Esse entendimento tem relevância devido à importância e alcance das redes sociais, em especial quanto aos agentes políticos, que por vezes têm utilizado diretamente desse meio em detrimento das mídias tradicionais. Além disso, dada a natureza particular dos perfis criados em redes sociais, poder-se-ia pressupor, de maneira equivocada, que opiniões expressas por esses meios não seriam salvaguardadas por uma proteção que requer um vínculo mínimo com a atividade parlamentar.

4.1.4 Caso Cassação José Dirceu

Trata-se de caso de 2005 referente ao Deputado Federal José Dirceu, acusado de participar do esquema de pagamento de propina a Deputados para que votassem a favor do Governo, caso conhecido como Mensalão, na época em que, afastado das funções parlamentares, estava investido no cargo de Ministro-chefe da Casa Civil.

O Deputado impetrou Mandado de Segurança contra o recebimento e processamento de uma representação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a qual poderia culminar, como de fato ocorreu, na cassação de seu mandato.

De início, vale destacar trecho do voto do Ministro Celso de Mello:

O membro do Congresso Nacional que se licencia do mandato para investir-se no cargo de Ministro de Estado não perde os laços que o unem, organicamente, ao Parlamento. Consequentemente, continua a subsistir em seu favor a garantia constitucional da prerrogativa de foro em matéria penal, bem como a faculdade de optar pela remuneração do mandato. **Da mesma forma, ainda que licenciado, cumpre-lhe guardar estrita observância às vedações e incompatibilidades inerentes ao estatuto constitucional do congressista, assim como às exigências ético-jurídicas que a Constituição e os regimentos internos das casas legislativas estabelecem como elementos caracterizadores do decoro parlamentar.**¹²⁵ (grifo nosso)

¹²⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Originária 2.002/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 02 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4793087>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹²⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança 25.579/DF**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 19 de outubro de 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/yycf7xfm>. Acesso em: 26 out. 2020.

Contudo, quanto à imunidade material, o Ministro cita trecho de obra de Eduardo Fortunato Bim na qual o autor ressalta a inviabilidade, por parte de um licenciado, de praticar as funções parlamentares, requisito essencial para a proteção:

Admitir que o afastamento para assumir funções executivas exime o parlamentar de se comportar com decoro seria negar a própria condição de parlamentar, fato inóceno, uma vez que a Constituição fala em afastamento e não em renúncia do mandato ou aposentadoria compulsória. **O argumento do STF é claro: se os atos não foram praticados no exercício do mandato (que ainda existe), então não autorizam a imunidade parlamentar constitucional, que só serve para quem está exercendo as funções de parlamentar. Quem está no Executivo não exerce as funções de parlamentar, mas não perde o mandato, podendo ferir o decoro do parlamento, uma vez que ainda está vinculado ao parlamento. Não há que se confundir a imunidade com o poder disciplinar do parlamento.**¹²⁶ (grifo nosso)

Na sequência, cita o Ministro que o STF já firmou orientação no sentido de que o congressista, quando licenciado para exercer cargo no Poder Executivo, perde, temporariamente, as garantias constitucionais da imunidade material e formal.¹²⁷

No mesmo sentido é o entendimento da Corte quanto aos casos envolvendo parlamentares candidatos, dentre os quais vale destacar trecho da já citada Questão de Ordem no Inquérito 1.400/PR:

A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material - destinada a viabilizar a prática independente, pelo membro do Congresso Nacional, do mandato legislativo de que é titular - **não se estende ao congressista, quando, na condição de candidato a qualquer cargo eletivo, vem a ofender, moralmente, a honra de terceira pessoa, inclusive a de outros candidatos, em pronunciamento motivado por finalidade exclusivamente eleitoral, que não guarda qualquer conexão com o exercício das funções congressuais.** Precedentes.

O postulado republicano - que repele privilégios e não tolera discriminações - impede que o parlamentar-candidato tenha, sobre seus concorrentes, qualquer vantagem de ordem jurídico-penal resultante da garantia da imunidade parlamentar, sob pena de dispensar-se, ao congressista, nos pronunciamentos estranhos à atividade legislativa, tratamento diferenciado e seletivo, capaz de gerar, no contexto do processo eleitoral, inaceitável quebra da essencial igualdade que deve existir entre todos aqueles que, parlamentares ou não, disputam mandatos eletivos.¹²⁸ (grifo nosso)

¹²⁶ BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. **Revista de informação legislativa**. v. 43, n. 169, p. 65-94, jan./mar. 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxqo6fna>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹²⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança 25.579/DF**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 19 de outubro de 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/yycf7xfm>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹²⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem no Inquérito n. 1.400/PR**. Relator: Ministro Celso de Mello, 04 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyzqbyfx>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020

O referido julgamento confere destaque à interpretação teleológica da imunidade material e ratifica a compreensão de que o instituto não se configura como benefício de ordem pessoal, mas sim como prerrogativa do mandato legislativo. Assim, depreende-se que ainda que o licenciamento dos parlamentares para ocupar cargos no Poder Executivo não os exonere da necessária observância dos deveres constitucionais inerentes aos congressistas, prevalece, quanto às imunidades, a necessidade de vinculação ao exercício do mandato.

4.2 DESAFIOS À IMUNIDADE MATERIAL

Aqui busca-se examinar, à título exemplificativo, alguns temas contemporâneos que estão em evidência e podem ser considerados desafiadores ao futuro da imunidade material. Trata-se de assuntos com potencial danoso à democracia e que não haviam como ser considerados pelo legislador originário em 1988, ou mesmo em 2001 com a Emenda Constitucional n. 35. Além disso, ainda que fora da área jurídica, também será discutido a utilização das representações ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar para responsabilizar politicamente parlamentares, procedimento que, de certa forma, inviabiliza a proteção conferida pela prerrogativa constitucional da imunidade material.

4.2.1 *Fake News*

Em 29 de junho de 2020, o Deputado Estadual pelo Mato Grosso, Sílvio Fávero, durante sessão na Assembleia Legislativa do referido Estado, falava das verbas destinadas ao combate da COVID-19 e afirmou: “Vocês sabem quanto ganha a prefeitura por cada morte? 19 mil reais. Para cada morte, 19 mil reais. Ninguém morre mais de nada, de câncer, acabou. A única doença é a Covid.”¹²⁹ Trata-se de notícia sabidamente falsa, ou *fake news*,¹³⁰ propagada por parlamentar diretamente da tribuna da Casa Legislativa.

Por conta disso, o Deputado foi representado ao Ministério Público Estadual do Estado do Mato Grosso pela suposta prática de crime contra a honra dos prefeitos, bem como improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública. Não obstante,

¹²⁹ Sílvio Fávero fala sobre o Covid-19 durante sessão extraordinária. [S.l.: s.n., 2020]. 1 vídeo de (3 min). Publicado pelo canal RDNews Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wSXIfzU9gJ4>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹³⁰ O caso foi desmentido em: <https://tinyurl.com/y3ncblt5>. Não se discutirá aqui o conceito de *fake news*, tendo, para fins desse trabalho, sinônimo simplesmente de notícias falsas, que não encontram amparo na realidade fática. Para mais detalhes, ver: <https://tinyurl.com/y2wftxtt> e <https://tinyurl.com/y66gcp6y>.

seguindo a jurisprudência dominante atualmente, o MPE-MT arquivou a representação nos termos que seguem:

A conduta praticada pelo deputado estadual Sílvio Favaro está **abarcada pela imunidade parlamentar (material)** prevista no art. 29, caput, da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 53, caput, da Constituição Federal. De fato, o representado proferiu as palavras **em sessão extraordinária da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, assistindo-lhe o ordenamento jurídico pátrio que garante o pleno exercício da atividade parlamentar**, registrando-se que os deputados são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, desde que guardem pertinência com o exercício do seu mandato.¹³¹ (grifo nosso)

Com a devida vênia, sendo a desinformação uma das principais ameaças aos processos eleitorais¹³², e, conforme abordado anteriormente, considerando o propósito da liberdade de expressão de garantir a realização do regime democrático, parece um contrassenso permitir a disseminação de *fake news* por representantes do povo, notadamente figuras públicas e de enorme influência, ainda que da tribuna da respectiva Casa Legislativa. Parte da doutrina já tem se posicionado nesse sentido em relação à liberdade de expressão em sentido amplo:

A busca de outros limites intrínsecos à liberdade de expressão, especialmente no caso da liberdade de imprensa, conduz à **indagação sobre se apenas a informação verdadeira acha-se protegida**. Põe-se a indagação sobre se também a informação falsa está protegida pela liberdade de imprensa. [...] **A informação falsa não seria protegida pela Constituição, porque conduziria a uma pseudo-operação da formação da opinião**. Assinala-se a função social da liberdade de informação de colocar a pessoa sintonizada com o mundo que a rodeia, para que possa desenvolver toda a potencialidade da sua personalidade e, assim, possa tomar as decisões que a comunidade exige de cada integrante. Argumenta-se que, para se exercitar o direito de crônica, que está intimamente conexo com o de receber informações, será mister que se atenda ao interesse da coletividade de ser informada, porque através dessas informações é que se forma a opinião pública, e será **necessário que a narrativa retrate a verdade**.¹³³ (grifo nosso)

Além disso, segundo Lima e Verçosa, há alguns fatores que têm favorecido a disseminação de *fake news* dentro das Casas Legislativas:

Destarte, considerando-se a atual bipolarização do cenário político nacional, há de se examinar qual será a postura dos tribunais ao se depararem com a alegação de tal

¹³¹ SANCHES, Patrícia; GOSCH, Jacques. **MPE arquivou denúncia contra Sílvio Fávero por dizer que prefeitos recebem por morte**. RD News, Cuiabá/MT, 28 de julho de 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3o2ynqp>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹³² COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Internet, Desinformação e Democracia**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2xetqej>. Acesso em: 27 out. 2020.

¹³³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 280. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

imunidade. **Hodiernamente, pode-se constatar que o discurso de ódio, assim como a demagogia exacerbada, tem tomado conta de várias sessões nas Casas do Congresso Nacional**, à medida que os parlamentares, em vistas de tentar agradar a ambos os extremos do eleitorado, têm se lançado cada vez mais em campanhas ríspidas e guerras ideológicas, nas quais, **com a prerrogativa de estarem nos poderes outorgados pela população, se escondem por trás de discursos muitas vezes inverídicos e de pouco proveito intelectual.**¹³⁴ (grifo nosso)

Não obstante as inúmeras dificuldades no tratamento das *fake news*, como a complexidade da tipificação da prática, a necessária diferenciação entre erro, despreparo e ato consciente, e a própria problemática do conceito de verdade, urge que sejam tomadas medidas a fim de evitar o uso do instituto da imunidade material para enfraquecer a própria democracia. O Projeto de Lei 2.630/20, chamado de PL das *fake news*¹³⁵, já aprovado no Senado Federal e, até o fim deste trabalho, ainda sob análise da Câmara dos Deputados, silencia quanto à imunidade material dos parlamentares, de forma que parece mais provável uma regulação por parte do Judiciário, de certa forma já inclinado neste sentido, do que pelo Legislativo.

4.2.2 Discurso de Ódio

Na mesma linha do tópico anterior, outra matéria que merece destaque quando se trata da imunidade material é o discurso de ódio. Segundo Luna e Santos, trata-se de “toda manifestação que denigra ou ofenda os membros das minorias tradicionalmente discriminadas, que estão em inferioridade numérica ou em situação de subordinação socioeconômica, política ou cultural”.¹³⁶ Por sua vez, na visão de Oliva e Antonialli, “o caráter extremo do discurso de ódio não se constata a partir das palavras ou imagens utilizadas na manifestação da intolerância, mas do seu efeito: intimidar um grupo social, negando aos seus integrantes, direitos de sua titularidade”.¹³⁷

Na mesma linha, Sacchetto trata dos danos gerados pelo discurso de ódio e argumenta que ele possui um efeito silenciador:

¹³⁴ LIMA, Thiago da Penha; VERÇOSA, Victória Felix de. A liberdade de expressão parlamentar e o *hate speech* na representação político-partidária brasileira. **Temas do Ministério Público: Acordos no Sistema de Justiça e Liberdade de expressão**.

¹³⁵ BRASIL. **Projeto de Lei 2.630/20**. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2aczdgy>. Acesso em 28 out. 2020.

¹³⁶ LUNA, Nevita Maria Pessoa de Aquino Franca; SANTOS, Gustavo Ferreira. Limites entre a liberdade de expressão e o discurso do ódio: controvérsias em torno das perspectivas norte-americana, alemã e brasileira. **Gênero e Direito**, v. 3, n. 2, 03 de novembro de 2014, p. 180. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/20472>. Acesso em: 28 out. 2020.

¹³⁷ OLIVA, Thiago Dias; ANTONIALLI, Dennys Marcelo. Estratégias de enfrentamento ao discurso de ódio na internet: o caso alemão. **Revista de Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 13, n. 30, p. 29-44, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2emav7z>. Acesso em: 28 out. 2020, p. 33.

Especificadamente no que concerne aos discursos de ódio, a relação que se faz entre as diretrizes da democracia militante e a necessidade de se regulamentar e sancionar as manifestações de expressão assim caracterizadas advém do fato de que, **mais do que apenas condutas de apologia a ideias intolerantes, os discursos de ódio se individualizam como atos de expressão cuja exteriorização gera danos graves aos seus destinatários. Por extrapolarem, no âmbito discursivo, as discussões sobre o certo ou errado, o justo ou injusto, o melhor ou pior – de maneira que os malefícios provocados pelo exercício da liberdade expressiva superam os seus benefícios –**, as manifestações caracterizadas como discurso de ódio possuem um **efeito silenciador deletério sobre os grupos vulneráveis para as quais são dirigidas.**¹³⁸ (grifo nosso)

Não obstante as definições acima, em contraponto relevante, Paulino, avalia que a delimitação de quais espécies de expressões discriminatórias devem ser sancionadas e quais devem ser toleradas e abarcadas pela liberdade de expressão é imprescindível, sob o risco de todo e qualquer discurso que questione grupos minoritários poder ser censurado.¹³⁹ E prossegue, exemplificando:

Há que se distinguir a defesa de políticas eliminatórias da defesa de políticas discriminatórias e excludentes. A defesa de políticas eliminatórias é inadmissível à luz dos princípios constitucionais e dos compromissos internacionais que o Brasil assumiu e deve receber o mesmo tratamento jurídico dispensado às duas hipóteses antecedentes. Por outro lado, a defesa de políticas discriminatórias e excludentes, ainda que desprezíveis à luz de uma ótica liberal-progressista, – configurando, ademais, uma espécie de discurso de ódio que pode ser regulamentada e proibida no seio da sociedade –, deve ser tolerada, levando em consideração que é da essência da atividade legislativa, da representação e da democracia o debate desinibido sobre o conteúdo de políticas a serem adotadas, ainda que, de alguma forma, opressivas ou excludentes, contra a completa fruição de direitos fundamentais de grupos identitários. Desse modo, a imunidade parlamentar protegeria esse tipo de discurso contra regulamentação. **Deputados conservadores, por exemplo, podem se manifestar contrariamente ao direito de homossexuais se casarem ou mesmo contra o comportamento homossexual. Da mesma forma, podem defender políticas anti-imigração ou contra os direitos de minorias étnicas de terem suas terras demarcadas, como os direitos de indígenas e de quilombolas.**¹⁴⁰

¹³⁸ SACCHETTO, Thiago Coelho. O discurso de ódio na democracia brasileira: há direito à representação parlamentar? In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Volume I. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 241-263. Disponível em: <https://tinyurl.com/y35pc4j4>. Acesso em: 28 out. 2020

¹³⁹ PAULINO, Lucas Azevedo. Imunidade material parlamentar, liberdade de expressão e discurso do ódio: parâmetros para o tratamento jurídico do hate speech parlamentar. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Volume I. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 137-162. Disponível em: <https://tinyurl.com/y35pc4j4>. Acesso em: 28 out. 2020.

¹⁴⁰ PAULINO, Lucas Azevedo. Imunidade material parlamentar, liberdade de expressão e discurso do ódio: parâmetros para o tratamento jurídico do hate speech parlamentar. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Volume I. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 137-162. Disponível em: <https://tinyurl.com/y35pc4j4>. Acesso em: 28 out. 2020.

Entretanto, tem-se que, textualmente, a Constituição Federal de 1988 indica como um dos objetivos fundamentais da República, no inciso IV de seu artigo 3º, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação”.¹⁴¹ Ademais, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da República Federativa do Brasil e previsto no inciso III do artigo 1º da Carta, deve nortear a ação do Estado em todas as suas vertentes (legislativa, administrativa e judicial), além de toda a sociedade, que com aquele se confunde.¹⁴²

Em consonância com tais dispositivos, conforme se evidenciou no Inquérito 3.933/DF (Jair Bolsonaro X Maria do Rosário), tratado no item 4.1 deste trabalho, parece haver uma tendência no STF a alterar a jurisprudência quanto à tese da imunidade material, de maneira que, mesmo nas dependências do Congresso Nacional, o instituto não proteja declarações de caráter nitidamente discriminatórios, em especial o discurso de ódio.

4.2.3 Responsabilização política

Trata-se aqui da possibilidade de perda do mandato do congressista, por decisão da própria Casa Legislativa à qual pertence, por ato incompatível com o decoro parlamentar. Tal previsão está contida na Constituição Federal de 1988, no inciso II do seu artigo 55: “Perderá o mandato o Deputado ou Senador: II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar”.¹⁴³ Neste caso, conforme parágrafo 2º do mesmo dispositivo, a perda do mandato será decidida pela Casa Legislativa à qual pertence o parlamentar “por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional”.¹⁴⁴

De início, é relevante abordar o conceito de decoro. Nesse sentido, destaca-se trecho do relatório final da CPI do Orçamento, de 1994, no qual o Relator Deputado Federal Roberto

¹⁴¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

¹⁴² CUNHA, Belinda Pereira; MARTINES JUNIOR, Eduardo. **Dignidade da pessoa humana e proteção ao consumidor**: a questão da inserção dos dados dos distribuidores judiciários no cadastro de consumidores. São Paulo: Saraivajur, 2007, p. 7.

¹⁴³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

¹⁴⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

Magalhães cita a doutrina de Pontes de Miranda, Carvalho Santos, Luiz Pinto Ferreira e Carlos Maximiliano para postular: “Decoro é comportamento, é imagem pública, é honra, é dignidade. Decoro parlamentar é obrigação de conteúdo moral e ético que não se confunde com aspectos criminais, embora deles possa decorrer.”¹⁴⁵ Em definição igualmente ampla, José Cretella Júnior comenta que é incompatível com o decoro parlamentar todo ato que, por sua natureza imoral ou antijurídica, provoque repúdio na sociedade.¹⁴⁶

Dada a subjetividade do conceito, Paulino faz importante ressalva:

A exigência de observância de decoro parlamentar é uma **proteção à instituição parlamentar contra atos que ferem a dignidade, a imagem e a respeitabilidade do parlamento**. Porém, a possibilidade de perda de mandato por quebra de decoro **não constitui um cheque em branco ao legislador**, não configurando violação de decoro qualquer ofensa praticada no exercício da fiscalização parlamentar. [...] Ainda que haja amplitude nos atos incompatíveis com o decoro, eles não envolvem qualquer imoralidade, mas **apenas aquelas que atentem contra o prestígio, a nobreza, a honra, a dignidade do parlamento, que possam influir na degradação da imagem do Poder Legislativo**.¹⁴⁷

Em consonância com as definições expostas, o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados prevê um rol de condutas caracterizadas como atentatórias ao decoro parlamentar:

Art. 5º Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste Código: I - perturbar a ordem das sessões da Câmara ou das reuniões de comissão; II - praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa; III - **praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou comissão, ou os respectivos Presidentes**; IV - usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento; V - revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara ou comissão hajam resolvido devam ficar secretos; VI - revelar informações e documentos oficiais de caráter reservado, de que tenha tido conhecimento na forma regimental; VII - usar verbas de gabinete em desacordo com os princípios fixados no caput do art. 37 da Constituição Federal; VIII - relatar matéria submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o

¹⁴⁵ BRASIL. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: criada através do requerimento n. 151/93 – Congresso Nacional, V. I-12. Brasília, janeiro de 1994. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4g6s4ht>. Acesso em: 29 out. 2020

¹⁴⁶ CRETELLA JÚNIOR, 1990 *apud* ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Ética e decoro parlamentar no Brasil e nos EUA**: integração dos instrumentos de controle para mudança social. Brasília: Entrelivros, 2006.

¹⁴⁷ PAULINO, Lucas Azevedo. Imunidade material parlamentar, liberdade de expressão e discurso do ódio: parâmetros para o tratamento jurídico do hate speech parlamentar. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Volume I. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 137-162. Disponível em: <https://tinyurl.com/y35pc4j4>. Acesso em: 28 out. 2020.

financiamento de sua campanha eleitoral; IX - fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões, ou às reuniões de comissão.¹⁴⁸ (grifo nosso)

A partir disso, pode-se verificar alguns pontos de especial relevância na relação dos atos lesivos ao decoro com a imunidade material. Tem-se que condutas tipicamente protegidas pela prerrogativa constitucional, ainda que reprováveis, como ofender, ou mesmo desacatar outro parlamentar, acarretam a responsabilização política do congressista frente a seus pares, culminando com a própria perda do mandato legislativo. Ademais, no parágrafo 1º do artigo 55 da Constituição Federal há outra previsão que merece destaque: “É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional [...]”¹⁴⁹

Mendes e Branco constataam que o processo de perda do mandato parlamentar por quebra de decoro enseja grande discricionarismo político à Casa Legislativa Assim, embora atue de forma a garantir a observância das garantias formais, como a da ampla defesa, o Supremo Tribunal Federal tem se privado de reavaliar o mérito do processo que culminou na cassação.¹⁵⁰ Conforme o exposto:

Não cabe, por último, no âmbito do mandado de segurança, discutir a deliberação da Casa Legislativa, ao cassar o mandato do impetrante, por quebra de decoro parlamentar, enquanto juízo que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo, escapando, ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, assegurados que foram ao parlamentar acusado o devido processo legal e ampla defesa.¹⁵¹ (grifo nosso)

Bem como: “Sendo inviável qualquer controle sobre o julgamento do mérito da acusação feita ao impetrante, por procedimento incompatível com o decoro parlamentar [...] não vejo como, em mandado de segurança, se possa anular a majoritária decisão da Câmara dos Deputados.”¹⁵²

¹⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Código de ética e decoro parlamentar da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 25, de 2001. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

¹⁴⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

¹⁵⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1029. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

¹⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 23.388/DF**. Relator: Ministro Néri da Silveira, 25 de novembro de 1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxvpslfg>. Acesso em: 29 out. 2020.

¹⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21.861/DF**. Relator: Ministro Néri da Silveira, 29 de setembro de 1994. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3wkq3mu>. Acesso em: 29 out. 2020.

Corroborando esse entendimento, em observação de suma importância, Laurentiis afirma:

O julgamento da quebra de decoro parlamentar pode ser fundamentado em **critérios única e exclusivamente políticos, o que configura patente limitação ao âmbito de liberdade dos parlamentares**. Dessa forma, já que **toda e qualquer posição minoritária mais polêmica pode ser o motivo implícito**, mas não declarado, do processo de cassação do mandato por quebra de decoro parlamentar, reconhece-se implicitamente **o poder de império da maioria sobre a minoria parlamentar**.¹⁵³ (grifo nosso)

Diante dos elementos expostos, entende-se que há aqui uma contradição em relação à imunidade material dos parlamentares. Se, por um lado, a Constituição traz tal prerrogativa a fim de preservar a atividade parlamentar de eventual censura por parte dos demais Poderes, bem como por parte da sociedade, não há como garantir as desejadas independência e autonomia se é permitido ao próprio Poder Legislativo que atue, por critérios políticos, para destituir um parlamentar legitimado pelo voto popular.

¹⁵³ LAURENTIIS, Lucas Catib de. Vinculação e Liberdade dos Representantes Políticos. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, [S.l.], n. 59, jul. 2012, p. 167 a 192. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4ryexwq>. Acesso em: 30 out. 2020, p. 185.

5 CONCLUSÃO

Ante o exposto, é possível responder ao questionamento realizado no início desta pesquisa, qual seja, quais são os limites da imunidade material dos parlamentares no Brasil?

Primeiro, no que diz respeito à liberdade de expressão, observou-se que esse direito deve servir como um instrumento para o fortalecimento da democracia, e, dessa forma, considera-se válido impor limites à liberdade de expressão sempre que necessário à manutenção do regime democrático. Em específico, foram analisados casos relevantes julgados pelo STF nos quais foi possível verificar restrição da liberdade de expressão em razão de insultos, incitação ao crime, abuso de prerrogativas e colisão com outros direitos fundamentais.

Em um segundo momento, no estudo da imunidade material dos parlamentares, foi visto que o instituto tomou forma mais definida a partir do final do século XVII, com o *Bill of Rights*, de 1689, na Inglaterra. No Brasil, a prerrogativa esteve presente em todas as Constituições, ainda que na Carta de 1824, por conta do Poder Moderador, e nas Cartas de 1937 e 1967, em razão do uso político das exceções previstas no texto, a imunidade material tivesse pouca ou nenhuma eficácia.

No que tange ao sentido e a abrangência da imunidade material, verificou-se que é assegurada a inviolabilidade aos parlamentares por palavras, opiniões e votos para que estes desempenhem suas funções com autonomia e independência, livres das pressões dos demais Poderes e da sociedade. Nesse sentido, foi constatado que, não obstante a divergência doutrinária sobre a natureza jurídica da prerrogativa da imunidade material, o que deve prevalecer é a interpretação teleológica do instituto, de forma a garantir o livre exercício do mandato parlamentar.

Em razão da finalidade institucional da imunidade material, a proteção aos parlamentares demanda que as declarações tenham sido proferidas no exercício do mandato (prática *in officio*) ou em razão dele (prática *propter officio*).

Além disso, a imunidade material é prerrogativa de ordem pública, de forma que é irrenunciável, bem como perpétua, e possui caráter absoluto, desde que as declarações sejam proferidas dentro dos recintos da Casa Legislativa, pois nesse caso o nexo de causalidade entre as declarações e a atividade parlamentar é implícito.

Em seguida, foram selecionados casos concretos, julgados pelo STF e que tangenciaram a questão dos limites da imunidade material dos parlamentares. Foi verificado que permanece o entendimento sobre a necessidade do vínculo da declaração com a atividade parlamentar, de

modo que o licenciado do mandato, por não exercer qualquer função no legislativo, não é protegido pelo instituto da imunidade material.

Ficou evidenciada a divergência dentro da Corte quando, por um lado, constatou-se que a imunidade material é uma proteção adicional à liberdade de expressão e tolera atos que acarretariam responsabilização não fosse o agente parlamentar. No sentido oposto, começa a se consolidar o entendimento de que a imunidade material não abriga violações à dignidade das pessoas, de maneira que a tese da imunidade material absoluta dentro dos recintos da Casa Legislativa resta prejudicada.

Além do posicionamento vigente, foram estudados assuntos presentes nas Casas Legislativas do Brasil e de enorme potencial danoso à democracia, como as *fake news* e o discurso de ódio. É manifesto que esses temas não são compatíveis com o regime democrático e muito menos com a atividade parlamentar, esta exercida por figuras públicas com influência desmedida de parcelas da população. Nesse sentido, a responsabilização política dos parlamentares pelos próprios membros da Casa Legislativa por quebra de decoro surge como alternativa para evitar os abusos da prerrogativa da imunidade material. Por outro lado, por tratar-se de um processo político, sem necessariamente o fim específico de proteger o regime democrático, é apenas um remédio paliativo para o problema.

Assim, tem-se que atualmente os limites da imunidade material são bem demarcados quanto à necessidade de vinculação das declarações com a atividade parlamentar. Entretanto, já se percebe entendimentos divergentes no STF quanto à tese do nexo de causalidade implícito dentro dos recintos da Casa Legislativa.

Seja por declarações que notadamente enfraquecem a democracia ou pela ação política disciplinar dos próprios parlamentares uns contra os outros, entende-se que a imunidade material já não atende mais ao propósito inicial de garantia do livre exercício do mandato parlamentar e consolidação da democracia. Em especial, a noção de imunidade material absoluta parece ser incompatível com outros direitos fundamentais ao regime democrático.

Como sugestão para pesquisas futuras, pode-se realizar um estudo sobre a imunidade material no Direito comparado e examinar como outros países têm lidado com as questões de *fake news*, discurso de ódio e outros temas sensíveis que ingressam na sociedade e conseqüentemente no parlamento. Também é relevante uma pesquisa sobre o uso político da responsabilização do parlamentar pela própria Casa Legislativa, e como essa ferramenta pode inviabilizar imunidades e prerrogativas legais previstas aos parlamentares.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Dã Filipe Santos de. A nova inviolabilidade parlamentar: um estudo de sua construção jurisprudencial no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 223, jul./set.2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p31.pdf
- ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. **BverfGE 90, 241, de 13.04.1994**. Tradução nossa, a partir do inglês, disponibilizado pela Universidade do Texas. Disponível em: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=621>. Acesso em: 17 ago. 2020.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. As Imunidades Parlamentares na Constituição Brasileira de 1988. *In*: ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DIREITO CONSTITUCIONAL. **Separata De Anuário Português De Direito Constitucional**. Vol. III. Lisboa: Coimbra, 2003.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Ética e decoro parlamentar no Brasil e nos EUA: integração dos instrumentos de controle para mudança social**. Brasília: Entrelivros, 2006.
- BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. **Revista de informação legislativa**. v. 43, n. 169, p. 65-94, jan./mar. 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxqo6fna>. Acesso em: 26 out. 2020.
- BRASIL. **Ato Adicional à Constituição Política do Império do BRASIL. de 21 de agosto de 1834**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm. Acesso em: 19 out. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Código de ética e decoro parlamentar da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 25, de 2001. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 out. 2020
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 22 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1946)] **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1967. Disponível em: <https://tinyurl.com/o6esvev>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.11, de 13 de outubro de 1978**. Brasília. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei 2.630/20**. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2aczdgy>. Acesso em 28 out. 2020.

BRASIL. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: criada através do requerimento n. 151/93 – Congresso Nacional, V. I-12. Brasília, janeiro de 1994. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4g6s4ht>. Acesso em: 29 out. 2020

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.642.310**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 14 de agosto de 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3dq5pdj>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Originária 2.002/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 02 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4793087>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 187**. Relator: Ministro Celso de Mello, 15 de junho de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Inquérito n. 2.332/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello, 10 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619786>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC n. 82.424/RS**. Relator: Ministro Maurício Corrêa, 19 de março de 2004. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.344/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 07 de agosto de 2002. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773662/inquerito-inq-1344-df/inteiro-teor-100489812>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.588/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello, 12 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxvp36x7>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 1.710/SP**. Relator: Ministro Sydney Sanches, 27 de fevereiro de 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6yb35dy>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.036-PA**. Relator: Ministro Carlos Britto, 23 de junho de 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/yy9bxd6x>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2.874/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello, 13 de maio de 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3783612>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.672/RJ**. Relatora: Ministra Rosa Weber, 14 de outubro de 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2vrn2sn>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.932/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, 21 de junho de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.088/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, 01 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3detxrz>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.177/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, 12 de abril de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11181735>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.273/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, 08 de agosto de 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5qm4bfl>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.925/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello, 27 de outubro de 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4obq8p6>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.861/DF**. Relator: Ministro Néri da Silveira, 29 de setembro de 1994. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3wkq3mu>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 23.388/DF**. Relator: Ministro Néri da Silveira, 25 de novembro de 1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxvpslfg>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 25.579/DF**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 19 de outubro de 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/yycf7xfm>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem no Inquérito n. 1.400/PR**. Relator: Ministro Celso de Mello, 04 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyzqbyfx>. Acesso restrito via Jusbrasil. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 456.679/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 15 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/yv2mvju>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 226.643/SP**. Relator: Ministro Carlos Velloso, 03 de agosto de 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/y55nupc4>. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 511.961/SP**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 13 de novembro de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 600.063**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8453163>. Acesso: 25 out. 2020.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira**: como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Internet, Desinformação e Democracia**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2xetqej>. Acesso em: 27 out. 2020.
CUNHA E CRUZ, Marco Aurélio Rodrigues da. A evolução conceitual da liberdade de expressão na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Espaço **Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 11, n. 2, p. 402-421, 13 maio 2011. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1955>. Acesso em: 12 out. 2020.

CUNHA, Belinda Pereira; MARTINES JUNIOR, Eduardo. **Dignidade da pessoa humana e proteção ao consumidor**: a questão da inserção dos dados dos distribuidores judiciários no cadastro de consumidores. São Paulo: Saraivajur, 2007.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte Federal. **505 U.S. 377, conhecido como caso R.A.V. vs. Saint Paul, de 22.06.1992**. Tradução nossa. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/377/case.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2020.

GOMES, Carla Amado. **As imunidades parlamentares no Direito português**. Coimbra: Coimbra, 1998.

HORBACH, Beatriz Bastide. Os limites da liberdade de expressão: o confronto de entendimento do Supremo Tribunal Federal nos casos Ellwanger e a marcha da maconha. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre: HS, nº 20, p. 218-234, jul./set. 2012.

HUMANISTA JORNALISMO E DIREITOS HUMANOS. **50anos depois, entenda o que significou o AI-5**. Porto Alegre. 14 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2t4kxkt>. Acesso em: 24 out. 2020.

JESUS, Damásio E. **Questões Criminais**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

KRIEGER, Jorge Roberto. **Imunidade Parlamentar: histórico e evolução do Instituto no Brasil**. Santa Catarina: Letras Contemporâneas; Oficina Editora Ltda, 2004. 1v.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. Vinculação e Liberdade dos Representantes Políticos. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, [S.l.], n. 59, jul. 2012, p. 167 a 192. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4ryexwq>. Acesso em: 30 out. 2020.

LIMA, Rosah Russomano de. **O Poder Legislativo na República**. Rio de Janeiro, Freitas Bastos. 1960.

LIMA, Thiago da Penha; VERÇOSA, Victória Felix de. A liberdade de expressão parlamentar e o *hate speech* na representação político-partidária brasileira. **Temas do Ministério Público: Acordos no Sistema de Justiça e Liberdade de expressão**.

LUNA, Nevita Maria Pessoa de Aquino Franca; SANTOS, Gustavo Ferreira. Limites entre a liberdade de expressão e o discurso do ódio: controvérsias em torno das perspectivas norte-americana, alemã e brasileira. **Gênero e Direito**, v. 3, n. 2, 03 de novembro de 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/20472>. Acesso em: 28 out. 2020.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional: curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Fundamentos da liberdade de expressão**. Florianópolis: Insular, 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários – Constituição Brasileira de 1891**. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Liberdade de expressão e discurso de ódio**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17 ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 45/04). São Paulo: Atlas, 2005.

NINO, Carlos Santiago. **Ética y Derechos Humanos; un ensayo de fundamentación**. 2 ed. rev. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma, 2007. *E-book*. Disponível em <https://tinyurl.com/y2razxwf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

OLIVA, Thiago Dias; ANTONIALLI, Dennys Marcelo. Estratégias de enfrentamento ao discurso de ódio na internet: o caso alemão. **Revista de Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 13, n. 30, p. 29-44, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2emav7z>. Acesso em: 28 out. 2020.

OLIVEIRA, Ygor Werner de. O STF e o “caso ellwanger”: a interferência dos fatores extraleais no processo de delimitação das decisões judiciais. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 11, n. 1, p. 46-56, ago. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxh2ubjy>. Acesso em: 08 out. 2020.

PAULINO, Lucas Azevedo. Imunidade material parlamentar, liberdade de expressão e discurso do ódio: parâmetros para o tratamento jurídico do hate speech parlamentar. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Volume I. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 137-162. Disponível em: <https://tinyurl.com/y35pc4j4>. Acesso em: 28 out. 2020.

RODRIGUES JÚNIOR, Álvaro. **Liberdade de expressão e liberdade de informação: limites e formas de controle**. Curitiba: Juruá, 2008.

RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz. Dos Direitos e Deveres individuais e coletivos. In: **Comentários à Constituição Federal de 1988** / coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Agra; coordenadores editoriais: Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior. - Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROSENFELD, Michel. Hate Speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis. **Social Science Research Network (SSRN)**. Yeshiva University - Benjamin N. Cardozo School of Law, p. 11, de abril de 2001. Tradução nossa. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=265939. Acesso em: 17 ago. 2020.

SACCHETTO, Thiago Coelho. O discurso de ódio na democracia brasileira: há direito à representação parlamentar? In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Volume I. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 241-263. Disponível em: <https://tinyurl.com/y35pc4j4>. Acesso em: 28 out. 2020

SAINT PAUL, **Code of Ordinances, sec. 292.02, de 17 de abril de 1990**. Tradução nossa. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3r7xana>. Acesso em: 17 ago. 2020.

SANCHES, Patrícia; GOSCH, Jacques. **MPE arquiva denúncia contra Sílvio Fávero por dizer que prefeitos recebem por morte**. RD News, Cuiabá/MT, 28 de julho de 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3o2ynqp>. Acesso em: 26 out. 2020.

SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação**. São Paulo: Saraiva, 2011. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

SANTOS, Divani Alves dos. **Imunidade parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988**. Orientador: Nunes Júnior, Amandino Teixeira. Monografia (especialização) -- Curso de Especialização em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3604>. Acesso em: 17 out. 2020.

SANTOS, Miguel Ângelo Ciavareli Nogueira. **Imunidades jurídicas: penais processuais/diplomáticas / parlamentares**. São Paulo: J. Oliveira, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEINGARTNER NETO, Jayme. Liberdade de expressão: algumas ponderações em matéria penal à luz da Constituição Federal do Brasil. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 18, n. 3, p. 637-660, 8 dez. 2017. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/16256>. Acesso em: 05 out. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Método, 2010. 923 p.

SOUZA, Artur César de. **A decisão do juiz e a influência da mídia: Ineficácia da prova divulgada pelos meios de comunicação para o processo penal e civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed., 2006.