

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM O MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO

NATHÁLIA LINS GOUVÊA

Matrícula: 19093

O instituto da imunidade parlamentar material no Direito brasileiro

Professor: Bruno Pinheiro

Rio de Janeiro

2023

1. INTRODUÇÃO

A função da imunidade concedida ao parlamentar é a proteção do exercício de seu mandato. Assegura que os parlamentares não poderão ser responsabilizados por suas opiniões, palavras e votos – imunidade material; bem como não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, e, havendo processo penal instaurado em seu desfavor, a Casa respectiva terá o poder de sustar o andamento processual – imunidade formal.

O presente trabalho pretende discorrer sobre como funciona o instituto da imunidade parlamentar material, também conhecida como inviolabilidade material. Neste sentido, faz-se necessário ressaltar que a jurisprudência brasileira já adotou diversas interpretações quanto à extensão e alcance da prerrogativa parlamentar da imunidade material. A inviolabilidade, que será aqui analisada, protege Deputados e Senadores de eventual responsabilização de natureza civil ou penal.

Dessa forma, primeiro serão analisadas as prerrogativas parlamentares da imunidade material e formal dentro do ordenamento jurídico brasileiro, como são apresentadas na Constituição Federal de 1988.

Uma vez compreendido o contexto constitucional que envolve o tema, passaremos a analisar especificamente o regime jurídico brasileiro da imunidade parlamentar material. Discorreremos acerca da sua definição Constitucional e seu conceito doutrinário; sobre o objeto da inviolabilidade parlamentar; e qual seria a extensão da imunidade material, segundo a legislação, o entendimento da Doutrina e a posição jurisprudencial do STF.

Em seguida, de forma sucinta, será abordada a evolução do tema no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, pretende-se apresentar a forma como o instituto da imunidade parlamentar material é proposto pelo sistema brasileiro, também as mudanças de interpretação que ocorreram em sua aplicação nos últimos anos e as críticas feitas a estas mudanças.

2. IMUNIDADES PARLAMENTARES: ASPECTOS GERAIS

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal constituem o Parlamento, também conhecido como Congresso Nacional. Tanto os Deputados como os Senadores são chamados de “parlamentares”. Estes parlamentares, que atuam no Poder Legislativo, possuem algumas prerrogativas para assegurar o livre exercício do seu mandato, são elas: a inviolabilidade ou imunidade material; a imunidade processual; a imunidade prisional; o foro especial por prerrogativa de função; a não obrigatoriedade de testemunhar – imunidade probatória; e a possibilidade de marcar dia, hora e local para o depoimento – prerrogativa testemunhal.

A seguir serão analisadas as imunidades material e processual, e depois, no decorrer do trabalho, será feito o estudo do instituto da inviolabilidade parlamentar no Direito brasileiro.

2.1. Imunidade material

A imunidade material visa proteger o parlamentar de eventual responsabilização por suas opiniões, palavras e votos, seja no âmbito cível, seja no âmbito penal.

A inviolabilidade está disposta no art. 53 da Constituição Federal:

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

A Emenda Constitucional nº 35 de 2001 alterou o artigo 53 da CRFB/1988 para estabelecer que a prerrogativa se estende a quaisquer opiniões, palavras e votos, e a responsabilização poderá ser de natureza cível e de natureza penal.

Porém, é importante ressaltar que essa prerrogativa não impede a responsabilização política, podendo responder por quebra de decoro parlamentar, por exemplo.

No capítulo 3, analisaremos com mais detalhes o instituto da inviolabilidade material parlamentar.

2.2. Imunidade formal

A imunidade formal pode ser dividida em: imunidade formal prisional e imunidade formal processual.

2.2.1. Imunidade formal prisional

A imunidade formal prisional impõe como regra a não prisão. O §2º do art. 53 da Constituição Federal estabelece a impossibilidade de os parlamentares serem presos, ressalvando o caso de flagrante de crime inafiançável.

Quando se tratar de crimes comuns, haverá de serem remetidos os autos à Casa respectiva, em até 24h, para decisão quanto à prisão ou não do congressista.

Diz assim o §2º do art. 53 da CRFB/1988:

Art. 53. 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

Verifica-se que o termo inicial para aplicação da imunidade ocorre na expedição do diploma. O Ministro do STF, Alexandre de Moraes¹, entende que a diplomação consiste no início do *vinculum iuris* estabelecido entre o parlamentar e seus eleitores, equivalente à nomeação para o agente público e, somente após sua ocorrência, é que estarão os parlamentares assegurados pela imunidade formal em relação aos crimes praticados.

O Tribunal Superior Eleitoral assim esclarece o assunto:

Diplomação é o ato pelo qual a Justiça Eleitoral atesta que o candidato ou a candidata foi efetivamente eleito ou eleita pelo povo e, por isso, está apto ou apta a tomar posse no cargo. Nessa ocasião, ocorre a entrega dos diplomas, que são assinados, conforme o caso, pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) ou da junta eleitoral.

A entrega dos diplomas ocorre depois de terminado o pleito, apurados os votos e passados os prazos de questionamento e de processamento do resultado das eleições. No caso de eleições presidenciais, é o TSE que faz a diplomação. Para os eleitos ou as eleitas aos demais cargos federais, estaduais e distritais, assim como para os suplentes, a entrega do diploma fica a cargo dos TREs. Já nas eleições municipais, a competência é das juntas eleitorais².

A aplicação dessa imunidade cessa ao fim do mandato parlamentar. Importante esclarecer que os suplentes eleitos junto ao senador não possuem imunidades, uma vez estas são vinculadas ao cargo.

A imunidade aplica-se aos Senadores, Deputados Federais, Estaduais³ e Distritais.

¹ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 428.

² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/historia/processo-eleitoral-brasileiro/diplomacao-dos-eleitos/diplomacao-dos-candidatos-eleitos> Acesso em: 05 de maio de 2023.

³ CRFB/1988. Art. 27, § 1º 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.

Vereadores não possuem essa imunidade. Segue trecho do HC 94.059, rel. min. Ricardo Lewandowski, 1ª T, j. 6-5-2008, DJE 107 de 13-6-2008⁴:

“Convém assentar, por oportuno, que os vereadores, ao contrário do que ocorre com os membros do Congresso Nacional, a teor dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 53 da [Constituição Federal](#) (na redação da [EC 35](#)), bem assim com os deputados estaduais, por força do §1º do art. 27 do mesmo diploma, não gozam da denominada "incoercibilidade pessoal relativa" (freedom from arrest), ou seja, não são, como aqueles, imunes à prisão - salvo em flagrante de crime inafiançável -, inobstante sejam estes detentores da chamada "imunidade material" com relação às palavras, opiniões e votos que proferem no exercício do mandato e na circunscrição do Município, segundo dispõe o art. 29, VIII, da [Lei Maior](#), e ainda que alguns Estados lhes assegure, na respectiva Constituição, eventual prerrogativa de foro.”

A prisão do parlamentar só poderá ocorrer em casos de crimes inafiançáveis e em flagrante. São considerados crimes inafiançáveis: (a) racismo, (b) tortura, (c) tráfico ilícito, (d) terrorismo, (e) crime hediondo (f) atentado contra a ordem constitucional e democrática via grupos armados, e (g) os casos elencados pelo art. 324 do Código de Processo Penal.

Apenas em caso de flagrante dos crimes mencionados acima haverá possibilidade de prisão do parlamentar. A decisão pela prisão ou não será realizada pela maioria absoluta dos membros da respectiva Casa, devendo os autos serem remetidos a esta dentro de vinte e quatro horas.

2.2.2. Imunidade formal processual

Atualmente, não se faz mais necessária a autorização prévia da Casa Legislativa para que o Poder Judiciário instaure processo contra o parlamentar. A manifestação da Casa, que antes era condição para instauração, tornou-se condição para prosseguimento do processo.

A Constituição assim estabelece:

Art. 53 § 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato

Havendo a prática de um crime ocorrido após a diplomação, não há restrição para instauração de inquérito por autoridade processual, nem para apresentação de ação penal pelo Ministério Público. Entretanto, a Casa respectiva poderá, por iniciativa de partido político nela representado ou pelo voto da maioria de seus membros, até a

⁴ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=533841>

decisão final, suspender o andamento da ação e a prescrição enquanto durar o mandato.

Se o crime foi praticado antes da diplomação, o processo não poderá ser suspenso por decisão parlamentar.

Acerca da extensão dessa imunidade aos deputados estaduais, o entendimento prevacente é o de que se aplica também ao poder legislativo estadual.

Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal, com base no art. 27, §1º da CRFB/1988, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 5824 e 5825.

No entanto, há uma corrente minoritária, seguida pelos ministros Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli e Luiz Fux e as ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, a qual entende que a Casa Legislativa não possui poderes para confirmar ou revogar prisões e outras medidas cautelares determinadas pelo Judiciário, mesmo quando interfiram no exercício do mandato dos seus membros.

Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso “a *Constituição Federal só permite ao Congresso Nacional resolver sobre a prisão de seus membros em situação de flagrante de crime inafiançável. Esse dispositivo não se aplica à prisão regularmente decretada por decisão judicial, escrita e fundamentada pela autoridade competente*”.

Esse entendimento não prevaleceu no Supremo.

3. A IMUNIDADE MATERIAL NO DIREITO BRASILEIRO

3.1. Definição

Paulo Braga Galvão entende a imunidade material como garantia da inviolabilidade do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos, ou seja, sempre que estiver no exercício do mandato, seus pronunciamentos e manifestações não poderão acarretar qualquer responsabilidade, seja criminal, por perdas e danos ou a aplicação de sanções disciplinares⁵.

Raul Machado Horta conceitua o instituto da seguinte forma⁶:

A inviolabilidade obsta a propositura de ação civil contra o parlamentar, por motivo de opinião ou votos proferidos no exercício de suas funções. Ela protege, igualmente, os relatórios e os trabalhos nas Comissões. É absoluta, permanente, de ordem pública. A inviolabilidade é total. As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato.

⁵ GALVÃO, Paulo Braga. **As imunidades parlamentares e a emenda constitucional nº 35**. Revista Forense, v. 360, 2002. p. 81.

⁶ HORTA, Raul Machado. Op. Cit. 1995. p. 597.

A inviolabilidade material do parlamentar garante que este exerça o mandato com liberdade, que o exercício da sua função ocorra de forma plena.

Por serem prerrogativas inerentes à função, o parlamentar não pode renunciar a esse direito. É um dos elementos disponíveis no Direito brasileiro para garantia e proteção da Democracia.

O professor Pedro Lenza leciona no seguinte sentido⁷:

Assim, importante notar que, em sua essência, as aludidas prerrogativas atribuídas aos parlamentares, em razão da função que exercem, tradicionalmente previstas em nossas Constituições, com algumas exceções nos movimentos autoritários, reforçam a democracia, na medida em que os parlamentares podem livremente expressar suas opiniões, palavras e votos, bem como estar garantidos contra prisões arbitrárias, ou mesmo rivalidades políticas.

Desse modo, a inviolabilidade é entendida como um instrumento que visa além da proteção do parlamentar e do Poder Legislativo, também resguardar a própria Democracia. Garante que aqueles candidatos eleitos pelo povo, o representante de maneira livre.

Nas palavras de Osmar Veronese⁸:

[...] é prerrogativa destinada a garantir a atuação independente do Poder Legislativo em relação aos demais Poderes do Estado e da sociedade. Objetiva tornar as atividades parlamentares imunes das pressões externas, preservando a liberdade, a autonomia e a independência do parlamento, não amordaçando seus membros.

Vale ressaltar que a inviolabilidade, ao proteger as opiniões, palavras e votos do parlamentar, não confere a este a possibilidade de agir de modo fraudulento, proferir mentiras, insultar ou desqualificar alguém.

Deve-se ficar claro que tal garantia decorre do princípio da separação de poderes, disposto no art. 2º da CRFB/88⁹, e o verdadeiro sentido e motivo dessa proteção é o livre exercício do mandato pelo parlamentar.

3.2. Aspectos da imunidade material

Como já visto, o texto constitucional estabelece a proteção a quaisquer opiniões, palavras e votos do parlamentar. Essa imunidade pode ser dividida em: imunidade material absoluta e imunidade material relativa.

A imunidade material absoluta ocorreria quando o parlamentar se encontra dentro da Casa Legislativa, dessa forma, todas as suas manifestações estariam abrangidas pela proteção. Dentro da Casa, seriam invioláveis todas as suas opiniões, palavras e votos, independentemente de relação com o mandato.

⁷ LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 321.

⁸ VERONESE, Osmar. Ob. Cit. 2006, p. 52.

⁹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Sendo assim, não seria preciso que houvesse correlação entre o conteúdo da manifestação e o exercício do mandato pelo parlamentar. Desde que ocorresse dentro da Casa Legislativa, o ato estaria protegido de eventual responsabilização de natureza civil e penal. Por isso é chamada de absoluta.

Nesse sentido, segue a ementa do acórdão do STF, no RE 443.953, relator ministro Roberto Barroso:

"EMENTA: DIREITO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRECEDENTE.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a imunidade parlamentar material incide de forma absoluta quanto às declarações proferidas no recinto do Parlamento e os atos praticados em local distinto escapam à proteção absoluta da imunidade somente quando guardem pertinência com o desempenho das funções do mandato parlamentar.

2. Esta Corte entende que, embora indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, respeitados os limites trazidos pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial. Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia.

3. Embargos de declaração recebidos como agravo interno a que se nega provimento."

No entanto, quando a manifestação acontece fora do Parlamento, deve-se analisar caso a caso. É a chamada imunidade material relativa.

Para que haja a inviolabilidade nas manifestações feitas pelo parlamentar fora da respectiva Câmara, as opiniões, palavras e votos devem ser feitas no exercício das funções parlamentares ou em razão delas.

Nas palavras do professor Paulo Gustavo Gonet Branco¹⁰:

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

Nenhum direito é absoluto. A eventual ausência de limitação quanto às prerrogativas do parlamentar poderia ocasionar abuso de direito ou configurar privilégio pessoal. Dessa forma, desvirtuaria do ideal presente no instituto da inviolabilidade.

A imunidade material também é extensível aos parlamentares estaduais, sob o fundamento dos artigos 27, § 1º e 53, §§ 2º e 3º, ambos da CF/88.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1030.

Como já visto anteriormente, a Constituição Federal, nos termos do art. 27, §1º, diz expressamente que as imunidades se estendem também aos deputados estaduais.

Concernente aos Vereadores, a Constituição Federal assim estabelece:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

O dispositivo constitucional traz limites à inviolabilidade material do Vereador. Só serão alcançadas pela imunidade as opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato e dentro da circunscrição do Município.

Não obstante a previsão constitucional, o tema chegou ao Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 600.063/SP 25.02.2015.

O RE 600063 teve reconhecida sua repercussão geral e estabeleceu a seguinte tese: “*Nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade do vereador*”.

Dessa forma, a inviolabilidade do Vereador encontra limite territorial – incide apenas na circunscrição do Município. Segundo entendimento do STF, “*a proteção constitucional inscrita no art. 29, VIII, da Carta Política estende-se – observados os limites da circunscrição territorial do Município – aos atos do vereador praticados *ratione officii*, qualquer que tenha sido o local de sua manifestação (dentro ou fora do recinto da Câmara Municipal)*” (STF, HC 74.201-7-MG, 1.ª T., rel. Celso de Mello, j. 12.11.1996, v. U., DJU 13.01.1996, p. 50.164).

Portanto, segundo Luiz Flávio Gomes¹¹, o Vereador possui três limitações a sua imunidade material, quais sejam: (a) nexó funcional; (b) defesa de interesse público municipal e (c) circunscrição do Município.

4. A EVOLUÇÃO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Constituição Federal dispõe no §2º do art. 53 que a inviolabilidade dos Deputados e Senadores atingirá “quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Assim, por ser uma norma aberta e genérica, já teve diversas interpretações.

¹¹ BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. **Das imunidades e prerrogativas dos Parlamentares**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/das-imunidades-e-prerrogativas-dos-parlamentares/315644894> Acesso em: 09 de maio de 2023.

Inicialmente, o STF entendia que a proteção se dava em qualquer manifestação parlamentar, independentemente de pertinência temática.

Num segundo momento, mudou o entendimento no sentido de que para haver a incidência da imunidade, seria necessária uma relação de pertinência temática entre a manifestação e o mandato, isto é, a manifestação deveria estar relacionada com a função exercida.

Haveria uma exceção à exigência de pertinência temática: quando a manifestação ocorresse dentro do Congresso Nacional. Desse modo, todas e quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, independentemente do conteúdo e relação com sua função, estaria protegida pela inviolabilidade – imunidade absoluta.

Apenas as manifestações feitas fora do Congresso exigiriam a relação de pertinência temática com a função – imunidade relativa.

O próprio Parlamento seria realizar o controle dentro de suas dependências, caberia àquele realizar o controle político em caso de quebra de decoro parlamentar, nos termos do art. 55, §1º da CRFB/88¹².

Neste sentido, vejam-se os seguintes acórdãos:

“CRIME CONTRA A HONRA. PARLAMENTAR. OFENSAS IRROGADAS QUE NÃO GUARDAM NEXO COM O EXERCÍCIO DO MANDATO. CONSEQUENTE INAPLICABILIDADE DA REGRA DO ART. 53 DA CF. CRIME DE INJÚRIA PRATICADO CONTRA FUNCIONÁRIO PÚBLICO EM RAZÃO DE SUAS FUNÇÕES. LEGITIMIDADE CONCORRENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 714 DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPRESENTAÇÃO. ATO QUE DISPENSA MAIORES FORMALIDADES. TRANSAÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO CONCEDER O BENEFÍCIO SEM A PROPOSTA DO TITULAR DA AÇÃO PENAL. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO QUE ABRANGE TAMBÉM A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. NULIDADE DE DEPOIMENTOS COLHIDOS POR AUTORIDADE INCOMPETENTE. INQUÉRITO PARA APURAR CRIME IMPUTADO A DEPUTADO FEDERAL. SUPERVISÃO QUE COMPETE AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DENÚNCIA QUE, MESMO EXCLUÍDAS AS PROVAS PRODUZIDAS POR AUTORIDADE INCOMPETENTE, ESTÁ LASTREADA EM INDÍCIOS DE MATERIALIDADE E AUTORIA SUFICIENTES PARA SEU RECEBIMENTO.

1. A inviolabilidade dos Deputados Federais e Senadores, por opiniões, palavras e votos, prevista no art. 53 da Constituição da República, é inaplicável a crimes contra a honra cometidos em situação que não guarda liame com o exercício do mandato. 2. O Ministério Público tem legitimidade ativa concorrente para propor ação penal pública condicionada à representação quando o crime contra a honra é praticado contra funcionário público em razão de suas funções. Nessa hipótese, para que se reconheça a legitimação do Ministério Público exige-se contemporaneidade entre as ofensas irrogadas e o exercício das funções, mas não contemporaneidade entre o exercício do cargo e a propositura da ação penal. 3. A representação, nos crimes de ação penal pública condicionada, é ato que dispensa maiores formalidades, bastando a inequívoca manifestação de vontade da vítima, ou de quem tenha qualidade para representá-la, no sentido de ver apurados os

¹² CRFB/1988 Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

fatos acoimados de criminosos. 4. É firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal a respeito da impossibilidade de o Poder Judiciário conceder os benefícios previstos no art. 76 e 89 da Lei nº 9.099/95 sem que o titular da ação penal tenha oferecido a proposta. 5. A competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar parlamentar federal alcança a supervisão de investigação criminal. Atos investigatórios praticados sem a supervisão do STF são nulos. 6. Denúncia que descreve fato típico e que está lastreada em indícios suficientes de autoria e materialidade, ainda que desconsiderados os colhidos por autoridade incompetente. 7. Denúncia recebida” (Inq. 3438, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJE 10/02/2015).

“O animus difamandi conduz, nesta fase, ao recebimento da queixa-crime. a) A imunidade parlamentar material cobra, para sua incidência no momento do recebimento da denúncia, a constatação, primo ictu oculi, do liame direto entre o fato apontado como crime contra a honra e o exercício do mandato parlamentar, pelo ofensor. A liberdade de opinião e manifestação do parlamentar, ratione muneris, impõe contornos à imunidade material, nos limites estritamente necessários à defesa do mandato contra o arbítrio, à luz do princípio republicano que norteia a CF. A imunidade parlamentar material, estabelecida para fins de proteção republicana ao livre exercício do mandato, não confere aos parlamentares o direito de empregar expediente fraudulento, artificioso ou ardiloso, voltado a alterar a verdade da informação, com o fim de desqualificar ou imputar fato desonroso à reputação de terceiros. Conseqüentemente, cuidando-se de manifestação veiculada por meio de ampla divulgação (rede social), destituída, ao menos numa análise prelibatória, de relação intrínseca com o livre exercício da função parlamentar, deve ser afastada a incidência da imunidade prevista no art. 53 da CF.”

[Pet 5.705, rel. min. Luiz Fux, j. 5-9-2017, 1ª T, DJE de 13-10-2017.]

Recentemente, o STF adotou uma posição mais restritiva, exigindo relação de pertinência temática também nas manifestações realizadas dentro do Congresso Nacional.

Vejamos trecho do voto-vista do Ministro Luís Roberto Barroso, na Petição 7.174 Distrito Federal, que abordou este assunto:

“Tenho reservas sobre o caráter absoluto da imunidade relacionada às declarações proferidas somente no Congresso, mas, no caso concreto, não é necessário superar a jurisprudência. Isso porque, como já decidiram as duas Turmas desta Corte, o fato de o parlamentar estar na Casa Legislativa no momento em que proferiu as declarações pode ser circunstância meramente acidental, se as ofensas se tornaram públicas por intermédio da internet, meios de comunicação de massa ou postagens em rede social (Inq 3932, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 21.06.2016; AO 2002, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 02.02.2016).”

O argumento utilizado pelo Ministro se baseia no fato de que o “Parlamento é o local por excelência para o livre mercado de ideias – não para o livre mercado de ofensas”. Sendo assim, a imunidade material parlamentar não poderia ser utilizada como escudo para agredir a dignidade alheia ou difundir discursos de ódio, violência e discriminação.

Na emenda da mesma petição, está disposto:

“[...] 1. O fato de o parlamentar estar na Casa Legislativa no momento em que proferiu as declarações não afasta a possibilidade de crimes contra a

honra, nos casos em que as ofensas são divulgadas pelo próprio parlamentar na internet. [...]” (grifos nossos)

Estabeleceu-se uma distinção: exigência de pertinência temática dentro do Congresso Nacional, quando a manifestação for divulgada na internet pelo próprio parlamentar.

Parece haver, então, uma mudança de entendimento da Corte, restringindo ainda mais a incidência da imunidade material parlamentar.

Neste mesmo sentido, temos a Petição 5243 Distrito Federal:

“In casu, (i) a entrevista concedida a veículo de imprensa não atrai a imunidade parlamentar, porquanto as manifestações se revelam estranhas ao exercício do mandato legislativo, ao afirmar que “não estupraria” Deputada Federal porque ela “não merece”; (ii) o fato de o parlamentar estar em seu gabinete no momento em que concedeu a entrevista é fato meramente acidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da imprensa e da internet; (...) (i) A imunidade parlamentar incide quando as palavras tenham sido proferidas do recinto da Câmara dos Deputados: “Despiciendo, nesse caso, perquirir sobre a pertinência entre o teor das afirmações supostamente contumeliosas e o exercício do mandato parlamentar” (Inq. 3814, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, unânime, j. 07/10/2014, DJE 21/10/2014). (ii) Os atos praticados em local distinto escapam à proteção da imunidade, quando as manifestações não guardem pertinência, por um nexo de causalidade, com o desempenho das funções do mandato parlamentar.”

A razão de ser da imunidade material é a garantia da função e do próprio ideal Republicano, por isso a importância da demonstração de pertinência entre o discurso e a função, para que a prerrogativa não se torne um privilégio pessoal.

5. CONCLUSÃO

Pode-se notar no decorrer deste trabalho que o instituto da imunidade parlamentar é fundamental para um Estado Democrático de Direito, para proteção e liberdade do Poder Legislativo. Nas palavras de Pontes de Miranda:

“Sem ela, não há poder Legislativo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo. É essencial à vida dos Congressos e Parlamentos que as correntes, neles manifestadas, se pronunciem, ou teremos simples Conselho de Estado em sistema unipartidário.”¹³

O alcance da imunidade parlamentar material, que está sendo restringido em virtude dos avanços tecnológicos e sociais, mostra que a finalidade precípua do instituto é o pleno funcionamento do Poder Legislativo, que este funcione de maneira livre.

¹³ MIRANDA, Pontes de. Comentários a Constituição brasileira de 1946. Vol. II., Rio de Janeiro: Borsoi, 1963. p. 32.

Não cabe proteção ao benefício próprio do parlamentar, uma vez que a prerrogativa se dá em função do seu mandato. Sendo assim, importante analisar e buscar em cada caso a solução mais justa e vantajosa para o Estado Democrático de Direito.

Desse modo, a importância da inviolabilidade se mostra na necessidade de haver um Parlamento forte que pode se expressar livremente e representar o povo da melhor maneira. No entanto, a proteção não deve ser absoluta, para que não se torne um privilégio pessoal ao parlamentar.

A proteção abrange a instituição política e não a pessoa do mandatário.

6. BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. **Das imunidades e prerrogativas dos Parlamentares**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/das-imunidades-e-prerrogativas-dos-parlamentares/315644894> Acesso em: 09 de maio de 2023.

BRASIL. **Diplomação dos candidatos eleitos**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/historia/processo-eleitoral-brasileiro/diplomacao-dos-eleitores/diplomacao-dos-candidatos-eleitores> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm

BRASIL. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=53> Acesso em 09 de maio de 2023.

BRASIL. **A imunidade parlamentar é absoluta?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-14/john-wesley-imunidade-parlamentar-absoluta> Acesso em: 09 de maio de 2023.

BRASIL. **Limites à imunidade parlamentar material**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/365917/limites-a-imunidade-parlamentar-material-dois-casos-emblematicos> Acesso em: 09 de maio de 2023.

BRASIL. **Normas do RJ e de MT podem estender imunidade de parlamentares federais aos estaduais**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499904&ori=1#:~:text=Por%20maioria%20de%20votos%2C%20o,s%C3%A3o%20aplic%C3%A1veis%20aos%20deputados%20estaduais>. Acesso em 10 de maio de 2023.

BRASIL. **Plenário nega liminares em ADIs sobre imunidade de deputados estaduais**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=410496&ori=1> Acesso em: 10 de maio de 2023.

BRASIL. **Pesquisa avançada**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2678561&numeroProcesso=600063&classeProcesso=RE&numeroTema=469#:~:text=29%2C%20VIII%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal,se%20a%20imunidade%20ao%20vereador>. Acesso em: 10 de maio 2023.

GALVÃO, Paulo Braga. **As imunidades parlamentares e a emenda constitucional nº 35**. Revista Forense, v. 360, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1030.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários a Constituição brasileira de 1946**. Vol. II., Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SOUZA. Pedro Aizenberg de. **O contexto pós-ditadura e a necessária reinterpretação da Constituição desempenhada pelo STF**. Revista de Artigos Científicos dos alunos da EMERJ, v. 9, nº. 2, 2017.