

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO

Júlio Cesar Revelante Filho

OS LIMITES DA IMUNIDADE PARLAMENTAR: ENTRE A DEFESA DA
DEMOCRACIA E O ABUSO DE PRERROGATIVAS

Capão da Canoa

2026

**OS LIMITES DA IMUNIDADE PARLAMENTAR: ENTRE A DEFESA DA
DEMOCRACIA E O ABUSO DE
PRERROGATIVAS**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. João Felipe Lehmen

Capão da Canoa

2026

Júlio Cesar Revelante Filho

**OS LIMITES DA IMUNIDADE PARLAMENTAR: ENTRE A DEFESA DA
DEMOCRACIA E O ABUSO DE PRERROGATIVAS**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. João Felipe Lehmen

Monografia avaliada pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Ms. João Felipe Lehmen

Prof. Dr. Filipe Madsen Etges

Capão da Canoa, 08 de julho de 2026

DEDICATÓRIA

Aos meus avós paternos, que sempre me apoiaram e lutaram para que eu pudesse chegar até aqui. Dedico ao meu pai, que nunca me deixou fraquejar. Dedico também à minha mãe do coração, por sempre ser meu apoio e meu porto seguro nos momentos difíceis. Dedico aos meus professores e, em especial, meu orientador, por guiarem, com clareza e certeza, este sonho, e por me incentivarem a ser melhor a cada dia.

AGRADECIMENTOS

Chego a este momento com imensa alegria e felicidade, após anos de luta, sacrifícios, foco e muita determinação. É a sensação de dever cumprido, especialmente por ter contado, ao longo dessa trajetória, com pessoas maravilhosas que me ajudaram a tornar este sonho realidade.

Agradeço muito à minha avó, que partiu no início desta caminhada e hoje não poderá comemorar junto a mim. Ainda assim, onde quer que esteja, tenho certeza de que acompanha este momento com orgulho e de que todo o sacrifício que fez valeu a pena. Ao meu avô, agradeço por estar sempre disposto, por ser um exemplo de homem para a nossa família e por me ensinar, com sua própria história, o verdadeiro significado de força, trabalho e coragem. Tenho absoluta certeza de que toda a garra e vontade que tive para chegar até aqui vieram também do seu exemplo. Ao meu pai, agradeço por me educar, por dar os puxões de orelha necessários, por ser ouvinte quando precisei e por sempre me aconselhar da melhor maneira, mesmo dentro das nossas dificuldades. À minha mãe do coração, que, se não fosse aquela conversa, talvez eu não estivesse aqui concluindo este sonho e, muito provavelmente, não teria tomado coragem de enfrentar este desafio. Obrigado por ter sido luz, força e proteção quando eu mais precisei. Como uma rosa firme entre os espinhos, tua presença sempre me mostrou que delicadeza também é poder, que amor também é guia e que, mesmo nos caminhos mais difíceis, sempre há uma forma de florescer. Ao meu professor e orientador, minha gratidão especial por ter sido presença decisiva na minha caminhada. Mais do que orientar este trabalho, o senhor abriu portas, confiou em mim e me ajudou a encontrar um norte quando eu ainda buscava compreender qual caminho seguir. Obrigado por acreditar em mim e por contribuir de forma tão importante para a pessoa e para o profissional que venho me tornando. Aos meus amigos, agradeço por cada palavra de apoio, por cada gesto de incentivo e por estarem presentes, de alguma forma, durante esta caminhada. Cada um que esteve ao meu lado tornou este percurso mais leve e significativo.

Por fim, levo comigo a lição de Ayrton Senna, de que, independentemente de quem sejamos ou da posição que ocupemos, devemos seguir com força, determinação, amor e fé em Deus, pois, de alguma maneira, um dia chegamos lá!

RESUMO

O presente trabalho monográfico possui como tema os limites da imunidade parlamentar, especialmente entre a defesa da democracia e o abuso de prerrogativas, e tem como objetivo analisar se essa garantia constitucional vem sendo utilizada de forma abusiva e em descompasso com a Constituição Federal, bem como verificar a atuação do Supremo Tribunal Federal no controle desses excessos. Nesse contexto, a problemática a ser enfrentada consiste em compreender qual é o limite constitucional entre a proteção funcional assegurada pela imunidade parlamentar prevista no art. 53 da Constituição Federal de 1988 e o abuso da prerrogativa, considerando o papel do Supremo Tribunal Federal no sistema de freios e contrapesos. Para dar conta dessa tarefa, utiliza-se o método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina, artigos científicos, textos constitucionais, propostas legislativas e julgados do Supremo Tribunal Federal. Por fim, pode-se afirmar que a imunidade parlamentar possui natureza funcional e institucional, devendo ser preservada quando vinculada ao exercício do mandato e à representação democrática, mas podendo ser limitada quando utilizada como instrumento de impunidade, ataque pessoal ou ruptura institucional, sem que o controle jurisdicional se transforme em controle político da palavra parlamentar.

Palavras-chave: Imunidade parlamentar. Abuso de prerrogativas. Supremo Tribunal Federal. Democracia. Freios e contrapesos.

ABSTRACT

This monographic work has as its theme the limits of parliamentary immunity, especially between the defense of democracy and the abuse of prerogatives, and aims to analyze whether this constitutional guarantee has been used abusively and in disagreement with the Federal Constitution, as well as to verify the role of the Federal Supreme Court in controlling such excesses. In this context, the problem to be addressed consists of understanding the constitutional limit between the functional protection ensured by parliamentary immunity, provided for in article 53 of the Federal Constitution of 1988, and the abuse of this prerogative, considering the role of the Federal Supreme Court within the system of checks and balances. To accomplish this task, the deductive method is used, through bibliographic and documentary research, with analysis of legal doctrine, scientific articles, constitutional texts, legislative proposals and decisions of the Federal Supreme Court. Finally, it can be stated that parliamentary immunity has a functional and institutional nature, and must be preserved when linked to the exercise of the mandate and democratic representation, but may be limited when used as an instrument of impunity, personal attack or institutional rupture, without allowing judicial control to become political control over parliamentary speech.

Keywords: Parliamentary immunity. Abuse of prerogatives. Federal Supreme Court. Democracy. Checks and balances.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	08
2	A ORIGEM DA IMUNIDADE PARLAMENTAR.....	11
2.1	A origem da imunidade parlamentar no mundo	11
2.2	Origem e evolução da imunidade parlamentar no Brasil	14
2.3	A redefinição do regime das imunidades parlamentares a partir da Emenda Constitucional nº 35/2001.....	19
3	A DELIMITAÇÃO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR À LUZ DA DOUTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	20
3.1	A imunidade parlamentar como garantia institucional do exercício do mandato à luz da doutrina.....	21
3.2	A imunidade parlamentar material e sua natureza funcional em distinção à liberdade de expressão.....	22
3.3	A incidência da imunidade parlamentar material e seus critérios de aplicação	25
3.4	A aplicação da imunidade parlamentar formal	27
4	A TENSÃO ENTRE INDEPENDÊNCIA PARLAMENTAR E CONTROLE JURISDICIONAL	31
4.1	O desvirtuamento funcional da imunidade parlamentar e os casos concretos analisados pelo Supremo Tribunal Federal	32
4.2	O caso Daniel Silveira como ponto de inflexão político-institucional.....	35
4.3	A PEC nº 3/2021 como reação ao controle jurisdicional	39
4.4	Judicialização da política, ativismo judicial e os limites do controle jurisdicional sobre a palavra parlamentar.....	44
5	CONCLUSÃO.....	47
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar é um dos institutos mais importantes do direito constitucional e trata de papel fundamental na organização política brasileira, pois se trata de uma garantia voltada ao exercício da representação popular, esta através dos eleitos no congresso nacional. Assim, sua compreensão depende de análise que considere tanto sua formação, quanto sua função atual no ordenamento jurídico brasileiro.

Como se demonstrará, ao longo do tempo diferentes modelos constitucionais trataram a matéria de maneira diversa, porém sempre preservando sua finalidade intrínseca, qual seja: a proteção da autonomia do Poder Legislativo. Com base nisso, o estudo da Imunidade Parlamentar envolve observar sua origem, suas transformações e a forma como o instituto foi incorporado e reinterpretado no Brasil, especialmente quanto às mudanças políticas, sociais e jurídicas.

A partir dessa análise, busca-se apresentar as principais características da imunidade parlamentar, seus limites e sua relação com o sistema constitucional brasileiro, examinando, ainda, como os órgãos de controle, especialmente o Poder Judiciário, têm interpretado e aplicado a prerrogativa prevista no art. 53 da Constituição Federal de 1988 diante de situações de possível desvirtuamento funcional. Com isso, pretende-se compreender em que medida a imunidade parlamentar atua como garantia necessária à independência do Poder Legislativo e em que situações pode ser afastada diante do abuso da prerrogativa.

A imunidade parlamentar no Brasil será analisada sob a perspectiva constitucional e institucional, com enfoque nos seus fundamentos históricos e normativos, a partir da atuação mais recente do Supremo Tribunal Federal.

À luz do parágrafo primeiro do art. 1º da CF/88, todo o poder emana do povo, sendo exercido por meio de seus representantes eleitos, consagrando o pertencimento da imunidade ao mandato. Ou seja, o mandato parlamentar não pertence ao indivíduo, mas à coletividade que o elegeu, nascendo como garantia fundamental e institucional, visando garantir o livre exercício do mandato sem qualquer perseguição política ou judicial.

No contexto histórico brasileiro, a imunidade parlamentar nasceu na Constituição Federal de 1824, esta conhecida como Constituição do Império, onde em seu art. 26, estabeleceu que os membros do congresso nacional seriam invioláveis

pelas opiniões no exercício das suas funções. Assim, a inviolabilidade nasceu para conferir aos senadores e deputados liberdade e independência, afastando qualquer perseguição judicial ou política que viesse a receber pelas suas opiniões ou votos, tornando-se medida de inteiro respeito à democracia, uma vez que o parlamentar é o representante do povo.

Todavia, tornou-se recorrente a utilização da prerrogativa como uma espécie de subterfúgio para escapar de responsabilização pessoal de seus atos, ainda que não diretamente ligados à sua função, mas que, em razão de sua atividade política, torna-se correlacionada de forma indevida.

Por essa razão, em cumprimento ao princípio de freios e contrapesos, e a efetivação à função como guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, em regra, possui função típica de julgar e, se for o caso, condenar qualquer ato parlamentar que coloque em xeque e em risco o Estado Democrático de Direito, bem como assegurar que a norma maior seja cumprida na sua integralidade. Ao analisar à esta ótica, verifica-se que, em determinados momentos, essa defesa da ordem constitucional, aos olhos dos parlamentares, pode ser vista como invasão ao limite da jurisdição e à separação dos poderes, configurando interferência política.

Nesse sentido, busca-se entender qual é o limite constitucional entre a proteção funcional assegurada pela imunidade parlamentar do art. 53 da Constituição Federal e o abuso da prerrogativa, considerando o papel do STF no controle desses excessos pelo sistema de freios e contrapesos.

Parte-se da hipótese de que a imunidade parlamentar constitui garantia indispensável ao exercício livre do mandato e à independência do Poder Legislativo, mas não possui caráter absoluto, podendo ser limitada quando utilizada de forma abusiva, desvinculada da função parlamentar ou contrária ao Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo em que a atuação do Supremo Tribunal Federal no controle desses excessos deve observar os limites do sistema de freios e contrapesos, para que a responsabilização de abusos não se transforme em controle político da palavra parlamentar.

O objetivo geral consiste em analisar se a imunidade está, de fato, sendo utilizada de maneira abusiva e em descompasso com a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que se verifica como tem se dado a atuação do STF na proteção institucional conferida aos parlamentares e a responsabilização por abusos de prerrogativas.

Como objetivos específicos, busca-se (1) enunciar a origem da imunidade parlamentar na história não só brasileira, mas também sua origem mundial, apresentando suas mutabilidades perante as constituições anteriores e a aplicação desta na constituição federal de 1988; (2) demonstrar os contornos entre a proteção constitucional originalmente constituída e o abuso das prerrogativas delimitadas no art. 53 da CF/88, e compatibilizar a garantia constitucional da imunidade parlamentar com a responsabilização de parlamentares que abusam dessa prerrogativa, sem comprometer a independência do Poder Legislativo; (3) analisar a intervenção do Supremo Tribunal Federal no âmbito da imunidade parlamentar, sua aplicação em respeito ao sistema de freios e contrapesos.

Será utilizado o método de pesquisa hipotético-dedutivo. A abordagem utilizada será da pesquisa bibliográfica, analisando doutrinas jurídicas, revistas, artigos científicos e o entendimento da corte superior.

Quanto à estrutura, o trabalho está dividido em três capítulos de desenvolvimento: “A origem da imunidade parlamentar”; “A delimitação da imunidade parlamentar à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”; e “A tensão entre independência parlamentar e controle jurisdicional”.

2 A ORIGEM DA IMUNIDADE PARLAMENTAR

Neste capítulo, será analisada a origem da imunidade parlamentar, partindo de sua formação histórica no contexto mundial até a sua incorporação e evolução no constitucionalismo brasileiro. Inicialmente, examina-se o surgimento do instituto em experiências estrangeiras, especialmente a partir da proteção conferida à liberdade de manifestação dos representantes políticos. Em seguida, aborda-se a trajetória da imunidade parlamentar nas Constituições brasileiras, observando suas modificações em períodos democráticos e autoritários. Por fim, analisa-se a redefinição do regime das imunidades parlamentares promovida pela Emenda Constitucional nº 35/2001, especialmente quanto à superação da licença prévia e à tentativa de compatibilizar a independência do Legislativo com a responsabilização de seus membros.

2.1 A origem da imunidade parlamentar no mundo

Antes de ingressar à análise direta do conteúdo observado, surge a necessidade de entender a origem da imunidade parlamentar no mundo, como ela foi instituída e o porquê.

Ainda, imperiosa é a lembrança de que esse instituto foi construído a partir de acontecimentos históricos que demonstraram, ao longo do tempo, a importância de garantir autonomia e segurança jurídica aos representantes do povo.

Assim, é importante reconhecer que experiências anteriores já indicavam certa preocupação em garantir liberdade ao parlamentar. Como registra Accioli, “na Grécia, quando os oradores subiam às tribunas, tornavam-se isentos de qualquer ofensa, privilégio que também se estendeu a Roma” (ACCIOLI, 1981, p. 268-274 apud MARTINS, 2010, p.76). Embora ainda distante do formato de imunidade parlamentar contemporânea, esse precedente demonstra que a proteção à manifestação política não é algo recente, mas sim um instituto antigo da preservação da democracia enraizada que viria a ser instituída.

Nesse contexto, o parlamento inglês em 1689 converteu a liberdade de palavra e de voto em uma garantia institucional, condicionando ao órgão a possibilidade de expressar os pensamentos sem temer retaliações do monarca. Assim, a liberdade da palavra deixa de ser tolerância política e se torna cláusula estruturante do sistema representativo da Inglaterra.

Como explica Martins (2010), o desenvolvimento das imunidades parlamentares na tradição inglesa marca o primeiro grande avanço institucional do instituto, especialmente a partir das garantias vinculadas ao *Bill of Rights* de 1689.

Nesse sentido, afirma a autora:

“No entanto, as imunidades parlamentares foram encaradas com maior desenvolvimento no sistema constitucional inglês com a proclamação do duplo princípio da freedom of speech (liberdade de palavra) e da freedom from arrest (imunidade à prisão arbitrária – liberdade pessoal), no Bill of Rights de 1689.”
(MARTINS, 2010, p. 77)

Assim, entende-se que os representantes reunidos no parlamento não apenas deliberavam sobre tributos e leis, como também fiscalizavam como o rei utilizava dos recursos arrecadados da população e se sua conduta estava dentro da norma criada naquele momento. Verifica-se que se trata, desde o início, de fiscalização de quem detinha o poder de controlar os recursos, o que mais tardar chamaríamos de poder executivo e, por consequência, originaria a função típica do legislativo, a fiscalizadora.

Com a influência direta do modelo inglês, a França foi o país que deu forma moderna à imunidade parlamentar, especialmente após o processo revolucionário que rompeu com o antigo regime. Dessa forma, como registra Oliveira (2017), a Constituição Francesa de 1791 estabelecia que:

qualquer indivíduo, organização, tribunal, magistrado ou comissão que durante ou depois das sessões parlamentares ousasse perseguir, investigar, prender ou fazer prender em função de alguma proposta, parecer ou discurso proferido pelo parlamentar no uso de suas atribuições seriam considerados traidores da nação e culpados por crime capital. (OLIVEIRA, 2017, p. 4).

Dessa forma, a experiência francesa consolidou um dos modelos mais seguros, à época, de proteção parlamentar do constitucionalismo, transformando a imunidade em verdadeiro instrumento de defesa institucional diante das tensões políticas que marcavam a ruptura com o absolutismo francês.

Na América, os Estados Unidos utilizaram do mesmo princípio na sua Constituição de 1787, onde determinou que senadores e representantes não poderiam ser responsabilizados fora de suas Casas por discursos ou debates, o que demonstrou a independência do legislativo e o vínculo inicial com a imunidade.

Nesse mesmo sentido, ensina Martins:

“os Estados Unidos acolheram a doutrina da liberdade de expressão, inserindo-a em sua Constituição ao estabelecer o art. 1.º, Seção 6: ‘Os

deputados e senadores não poderão ser interpelados em lugar algum pelos discursos proferidos e debates travados em qualquer das Câmaras'.”
(MARTINS, 2010, p. 77)

Importa destacar filósofos como Locke e Montesquieu que ajudaram a consolidar a noção de que o equilíbrio entre os poderes só seria possível se o Legislativo tivesse liberdade para agir e se manifestar. Montesquieu via no Parlamento o instrumento de controle e equilíbrio entre os poderes, e Locke, por sua vez, defendia que a autoridade do Estado só é legítima quando respeita o consentimento dos governados. É justamente dessa lógica que vem a ideia de proteger quem fala em nome do povo, o representante que expressa, no Parlamento, a voz da sociedade.

Locke, em sua obra Segundo Tratado sobre o Governo Civil, já demonstrava preocupação com a concentração do poder em um único órgão, especialmente quando as funções de legislar e executar as leis se confundem. Conforme explicam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, no Curso de direito constitucional, Locke se opunha à possibilidade de a assembleia legislativa incorporar poderes executivos, bem como ao risco de o Executivo assumir poderes legislativos, justamente porque essa concentração poderia conduzir ao abuso do poder (MENDES; BRANCO, 2012, p. 62-63).

Montesquieu, em O Espírito das Leis, desenvolveu essa lógica ao defender que a liberdade política depende da existência de poderes separados e equilibrados. Conforme explicam Mendes e Branco, o regime político moderado, na visão de Montesquieu, é aquele cuja Constituição é capaz de manter poderes diferenciados e, ao mesmo tempo, equilibrados. Além disso, os autores destacam que, para Montesquieu, todo aquele que detém poder tende a abusar dele até encontrar limites, razão pela qual se torna necessário que um poder freie o outro (MENDES; BRANCO, 2012, p. 64).

Dessa forma, observa-se que o modelo estadunidense reforçou de maneira clara a concepção de que a imunidade parlamentar funciona como garantia institucional e não como privilégio pessoal, porquanto incorporou expressamente essa proteção ao afirmar que “os deputados e senadores não poderão ser interpelados em lugar algum pelos discursos proferidos e debates travados em qualquer das Câmaras” (MARTINS, 2010, p. 77), assegurando que a palavra parlamentar permanecesse livre de ingerências externas e, por consequência, completando o percurso iniciado na

Inglaterra e aprofundado pela França, revelando que a tradição constitucional ocidental sempre vinculou a imunidade ao exercício livre da representação.

O contexto histórico demonstra que a imunidade parlamentar nasceu para garantir e instituir o exercício pleno da representação do povo, uma vez que era suprimida em razão de regimes autoritários.

Assim, desde os primórdios que a instituiu de forma mundial, essa prerrogativa pertence, no total, à instituição parlamentar e à sociedade que ela representa, e não ao indivíduo que momentaneamente ocupa o mandato, como destaca Oliveira no artigo em “Imunidade Parlamentar: Garantia Ou Privilégio”.

A partir desse cenário, torna-se possível compreender como o Brasil desenvolveu seu próprio modelo de imunidade parlamentar, uma vez que a tradição europeia e estadunidense serviu como referência para abarcar o instituto moldado pelas experiências políticas e constitucionais do país.

2.2 Origem e evolução da imunidade parlamentar no Brasil

Diante do contexto histórico, a consolidação da imunidade parlamentar se origina desde o império, onde se verificou a preocupação em garantir aos membros do Parlamento um conjunto de prerrogativas voltadas para a proteção da independência do Legislativo.

Pedro Aleixo (2020, p. 25-27), ao verificar a construção histórica do instituto, observa que desde a Constituição Imperial de 1824, a inviolabilidade dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos, bem como não poderiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, garantia que surgiu da inspiração inglesa e francesa, e fora instituída de forma pioneira, visando assegurar que a palavra parlamentar não pudesse ser submetida ao controle do governo ou do Judiciário.

Na oportunidade, Aleixo destaca Carlos Maximiliano que leciona:

A imunidade não é privilégio incompatível com o regime igualitário em vigor, nem direito subjetivo ou pessoal; é prerrogativa universalmente aceita por motivos de ordem superior, ligados intimamente às exigências primordiais do sistema representativo e ao jogo normal das instituições e dos governos constitucionais; relaciona-se com a própria economia da divisão dos poderes, assegurando a liberdade e a independência do Legislativo; sanciona o direito impreterível que tem a Nação de manifestar a própria vontade pelo órgão de seus mandatários, não deixando estes à mercê de agentes do Judiciário que às vezes não passam de instrumentos do Executivo (MAXIMILIANO apud ALEIXO, 2020, p. 33).

Ademais, segundo Orlange Maria Brito (2007, p. 241-242), esse modelo inicial de imunidade incorporava um conteúdo nitidamente político-institucional, buscando consolidar o recém-formado Estado constitucional e delimitar as esferas de poder.

Portanto, não se destinava à pessoa do deputado ou do senador, mas sim à instituição legislativa que ele encarnava. Logo, não se tratava de privilégios pessoais, e sim de instrumentos de resguardo da liberdade de opinião e da autonomia parlamentar.

Entretanto, conforme destaca José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior e Clara Bonaparte Pedrosa (2019, p. 208), a presença do poder moderador exercido pelo monarca acabava que esvaziando a possibilidade de exercer a garantia conferida na constituição de 1824. Em outras palavras, a imunidade parlamentar até existia no papel, porém na prática, ela era suprimida pelo monarca.

Com a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, o novo texto constitucional manteve o instituto, reafirmando a inviolabilidade dos legisladores por suas opiniões e votos, porém agora com a redação focada no exercício da função dos parlamentares (BARACHO JÚNIOR; PEDROSA, 2019, p. 208-209).

Dessa maneira, o constituinte republicano compreendeu que a independência do Legislativo era um elemento essencial do regime federativo. Para Brito (2007, p. 241), a transição do modelo monárquico para o republicano não apenas manteve as imunidades, mas as consolidou como garantia de autonomia institucional, sendo um marco de maturidade constitucional do Estado brasileiro.

No avanço do tempo e da sociedade, a Constituição de 1934 aperfeiçoou a técnica jurídica do instituto, conservando as imunidades material e formal, mas disciplinando de maneira mais detalhada o procedimento a ser adotado em caso de prisão e processo do parlamentar. Veja-se o art. 32 da referida carta magna:

Art. 32. Os Deputados, desde que tiverem recebido diplomas até à expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Camara, salvo caso de flagrancia em crime inafiançavel. Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do Deputado em exercicio.

§ 1º - A prisão em flagrante de crime inafiançavel será logo communicada ao Presidente da Camara dos Deputados, com a remessa do auto e dos depoimentos tomados, para que ella resolva sobre a sua legitimidade e conveniencia, e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 2º Em tempo de guerra, os Deputados, civis ou militares, incorporados ás forças armadas por licença da Camara dos Deputados, ficarão sujeitos ás leis e obrigações militares.

(BRASIL, 1934)

Ainda, conforme se verifica no parágrafo primeiro, no caso da prisão em flagrante de crime inafiançável, esta deveria ser imediatamente comunicada à Presidência Câmara dos Deputados, que iria decidir sobre sua legitimidade e conveniência, bem como deliberar sobre a formação da culpa.

Como se verifica, o constituinte expressou a preocupação em assegurar o controle da própria Casa sobre as medidas que afetassem seus membros, reforçando a concepção de autodefesa institucional e da organização dos poderes.

Todavia, o período do Estado Novo marcou o mais acentuado retrocesso das garantias parlamentares, uma vez que a Constituição de 1937 (“Polaca”) aboliu ou relativizou as imunidades, introduzindo censura às palavras proferidas no Parlamento e prevendo a responsabilização civil e criminal dos parlamentares por calúnia, difamação, injúria ou incitação à subversão. Veja-se o que diz o texto constitucional:

Art 43 - Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Parágrafo único - Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.

(BRASIL, 1937)

Como observa Naiara Hermógenes de Oliveira (2017, p. 6-7), esse modelo demonstrou a supressão das liberdades públicas e o controle absoluto do poder central sobre o Legislativo, tornando sem sentido a proteção constitucional e desvirtuando completamente o sentido original da imunidade. Ou seja os parlamentares não tinham garantias quanto às opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções, sendo responsabilizado civil e criminalmente por suas manifestações.

Assim, a redemocratização de 1946 restabeleceu as imunidades em sua plenitude, consagrando o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, reafirmando e garantindo o regime de inviolabilidade e a prerrogativa de não ser processado ou preso sem autorização da Casa legislativa, salvo em flagrante de crime inafiançável, aproximando-se novamente da liberdade parlamentar, entretanto trouxe inovações processuais, estabelecendo prazos e condições para a análise das prisões.

A Carta Magna de 1946 expressou o espírito liberal e democrático do pós-guerra, conferindo às imunidades o papel de pilar do sistema representativo do povo. Aleixo afirma que a Constituição de 1946 restabeleceu a tradição democrática do Brasil, interrompida clandestinamente com a outorga da Carta de 1937.

Com o advento do regime militar e a Constituição de 1967, mantiveram-se formalmente as imunidades material e formal, mas o instituto foi esvaziado na prática, visto que as imunidades foram sistematicamente e institucionalmente desrespeitadas, e o Legislativo perdeu sua capacidade de fiscalização e oposição.

Ainda, fora alterado a redação dos dispositivos que instituíam a garantia, prevendo hipóteses de suspensão de imunidades e de julgamento direto por crimes contra a segurança do Estado. A alteração do texto constitucional através da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 que adveio após o AI 5, o qual conferia ao Chefe do Executivo uma extensão de poderes, trouxe uma alteração retrógrada e que demonstrava o enfraquecimento do congresso nacional (BARACHO JÚNIOR; PEDROSA, 2019, p. 210). Nesse sentido, é o texto da referida Emenda:

“Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional.”
(BRASIL, 1969)

Após longo processo e necessidade de redemocratização, fora promulgada a Emenda Constitucional nº 22/1982, alterando o dispositivo de nº 32 da Constituição de 1967, afastando a imunidade apenas em casos de crime contra a honra (BARACHO JÚNIOR; PEDROSA, 2019, p. 210-211).

Com a Constituição de 1988 e até então vigente, a restauração democrática reintroduziu o instituto em bases sólidas e modernas, onde o artigo 53 definiu a inviolabilidade civil e penal por quaisquer opiniões, palavras e votos.

A norma atual retomou a distinção entre imunidade material (proteção ao conteúdo das manifestações no exercício do mandato) e imunidade formal (regras processuais especiais relativas à prisão e ao julgamento).

Contudo, a aplicação do dispositivo revelou-se, com o tempo, insuficiente para afastar controvérsias sobre o alcance das prerrogativas. Como lembra Brito (2007, p. 247-248), o uso indevido das imunidades gerou críticas sociais e políticas, conduzindo à aprovação da Emenda Constitucional n.º 35/2001, que modificou substancialmente o regime processual dos parlamentares.

A emenda extinguiu a exigência de licença prévia da Casa Legislativa para o recebimento de denúncia criminal, mantendo apenas a possibilidade de sustar o andamento do processo mediante decisão da maioria dos membros.

Segundo a autora, essa alteração, representou uma tentativa de compatibilizar a independência do Legislativo e às distorções observadas na prática política. Nesse sentido, Brito (2007, p. 247-248) observa que a Emenda Constitucional nº 35/2001 transformou a licença prévia em possibilidade de sustação do processo, reduzindo a interferência política direta na persecução penal.

Nesse sentido, verifica-se que o exame histórico revela que as imunidades parlamentares no Brasil acompanharam a oscilação entre regimes autoritários e democráticos, visto que, nos períodos de exceção, foram restringidas ou esvaziadas, e nos momentos de redemocratização, foram ampliadas e reafirmadas como garantias fundamentais do Estado de Direito. Como destaca Pedro Aleixo (2020, p. 56-61), a verdadeira razão de ser das imunidades está em proteger o exercício livre e independente da representação popular e não em assegurar privilégios individuais. Essa constatação confirma que o instituto é, antes de tudo, uma garantia da democracia, cuja existência reflete o grau de maturidade constitucional e o respeito às liberdades políticas de cada época.

Assim, observa-se que a evolução das imunidades parlamentares no Brasil sempre acompanhou o próprio movimento político do Estado, uma vez que foram reduzidas nos períodos de exceção e fortalecidas nos momentos democráticos. No essencial, mantiveram-se como garantia institucional da independência do Legislativo, reafirmando que tais prerrogativas existem para proteger o mandato e a representação popular, e não para servir de escudo pessoal aos seus ocupantes.

Pedro Aleixo (2020, p. 25-27) em sua obra observa que, ao longo das constituições brasileiras, as imunidades foram se moldando às circunstâncias políticas, surgindo como garantias da liberdade de expressão e da independência parlamentar.

Em momentos autoritários, ao contrário, foram reduzidas ou suprimidas, sinalizando o enfraquecimento das instituições, entretanto, essa mutabilidade não é sinal de fragilidade, mas sim de adaptação constitucional, porquanto as imunidades refletem o estágio de maturidade do sistema político e o equilíbrio entre liberdade e responsabilidade dos parlamentares.

Nesse ínterim, apesar das diversas Constituições já promulgadas no país, a essência do instituto sempre permaneceu a mesma, isso porque, em cada período histórico, as normas foram sendo ajustadas às necessidades políticas e institucionais de seu tempo, todavia sem alterar o propósito central das imunidades parlamentares. Em todas as Cartas democráticas, observa-se a mesma linha estrutural, qual seja: garantir a liberdade de atuação dos representantes do povo e resguardar a independência do Legislativo diante de possíveis interferências dos demais Poderes.

Assim, mesmo quando houve supressões ou limitações em momentos autoritários, a função essencial do instituto nunca deixou de existir, pois as imunidades não foram concebidas como privilégios pessoais, mas como instrumentos indispensáveis ao funcionamento do regime representativo, razão pela qual sua lógica de proteção se manteve constante, ainda que com diferentes intensidades ao longo das Constituições brasileiras.

2.3 A redefinição do regime das imunidades parlamentares a partir da Emenda Constitucional nº 35/2001

Seguindo a lógica, a Constituição de 1988, redigida sob o signo da redemocratização, buscou consolidar um modelo de imunidade capaz de preservar a independência do Poder Legislativo e, ao mesmo tempo, evitar interferências indevidas do Executivo e do Judiciário.

O artigo 53 da Carta de 1988 reafirmou duas dimensões essenciais do instituto, quais sejam: a imunidade material, que assegura ao parlamentar a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, e a imunidade formal, que estabelece prerrogativas quanto à prisão e ao rito processual.

O texto originário, contudo, apresentava um desenho extremamente protetivo, exigindo licença prévia da Casa Legislativa para o recebimento de denúncia contra parlamentares. Como explica Orlange Maria Brito (2007, p. 245-247), embora inspirada na defesa da autonomia do Legislativo, a imunidade parlamentar terminou por se converter em obstáculo à efetividade da jurisdição penal. Ou seja, na prática a exigência de autorização prévia transformou-se em uma barreira de autoproteção corporativa, dificultando a responsabilização de parlamentares por eventuais ilícitos.

Em reação a esse cenário, a Emenda Constitucional nº 35, de 2001 eliminou a exigência de licença prévia e introduziu a possibilidade de sustação do processo, que poderia ser decidida pela maioria absoluta da Casa respectiva.

Importa, nesse sentido, colacionar o texto da referida Emenda Constitucional:

“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.”

(BRASIL, 2001)

Com essa alteração, conforme destaca Naiara Hermógenes de Oliveira (2017, p. 13-15), a imunidade não configura privilégio pessoal, mas garantia funcional, razão pela qual não pode ser utilizada como escudo para assegurar a impunidade de eventuais delitos estranhos à prática legislativa.

Assim, ajustou-se o instituto aos valores republicanos e aos princípios da moralidade e da igualdade, permitindo o controle político apenas em situações excepcionais, sem eliminar a atuação do Poder Judiciário, trazendo um maior equilíbrio institucional e, sobretudo, constitucional, alinhando-se ao *checking and balances*.

A partir desse novo paradigma, consolidou-se a compreensão de que a imunidade parlamentar deveria servir à proteção da função pública e não à defesa pessoal do ocupante do mandato.

3 A DELIMITAÇÃO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR À LUZ DA DOUTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Neste capítulo, busca-se delimitar a imunidade parlamentar à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Para tanto, analisa-se, inicialmente, a imunidade parlamentar como garantia institucional do exercício do mandato, demonstrando que sua finalidade não está voltada à proteção pessoal do parlamentar, mas à preservação da independência do Poder Legislativo. Em seguida, examina-se a imunidade material, sua natureza funcional e sua distinção em relação à liberdade

de expressão. Posteriormente, são apresentados os critérios de incidência da imunidade parlamentar material, especialmente a partir das teorias blackstoniana e milliana. Por fim, aborda-se a imunidade parlamentar formal, com enfoque nas prerrogativas processuais relacionadas ao foro por prerrogativa de função, à prisão e ao andamento da ação penal.

3.1 A imunidade parlamentar como garantia institucional do exercício do mandato à luz da doutrina

A imunidade parlamentar consiste em um conjunto de prerrogativas atribuídas aos indivíduos eleitos pela vontade popular, podendo ser compreendida como uma garantia de natureza funcional. Nesse sentido, conforme o entendimento de Carmen da Costa (2014, apud SOUSA; MOTA; CASTRO, 2022), a imunidade é admitida para assegurar o livre desempenho das funções dos membros do Poder Legislativo.

Em outras palavras, pode-se compreendê-la como um instituto de preservação da ordem constitucional, da autonomia e da separação dos poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988 (princípio da tripartição dos poderes), uma vez que, sem a imunidade conferida, o Poder Legislativo, possivelmente, seria incapaz de exercer suas funções sem a interferência direta dos demais poderes, conforme preceitua Pedro Lenza (2022, p. 598, apud SOUSA; MOTA; CASTRO, 2022).

Alexandre de Moraes (2021, p.524, apud SOUSA; MOTA; CASTRO, 2022) também manifesta que a imunidade parlamentar é um instrumento que assegura a proteção dos parlamentares durante a duração do mandato, consagrando o princípio da separação dos poderes e, por consequência, logrando êxito em entregar a harmonia e independência ao Poder Legislativo.

Senão, é o que dispõe:

[...] na independência harmoniosa que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são institutos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas nobres funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes; constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários.

Assim, a imunidade parlamentar, sob a perspectiva doutrinária, não deve ser compreendida como privilégio pessoal conferido ao ocupante do mandato, mas como garantia institucional destinada à preservação da independência do Poder Legislativo

e ao regular exercício da representação popular, protegendo a liberdade de atuação do parlamentar contra interferências indevidas, pressões externas, perseguições políticas ou medidas capazes de comprometer o desempenho autônomo de suas atribuições constitucionais.

Contudo, justamente por possuir natureza funcional, a imunidade parlamentar também encontra limites na própria finalidade que a justifica. Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, no Curso de direito constitucional (*MENDES; BRANCO, 2012, p. 1237-1238*), explicam que a imunidade possui alcance limitado pela razão que a enseja, exigindo-se que o ato praticado pelo congressista esteja em conexão com o exercício do mandato para que seja protegido contra responsabilização civil ou penal.

Assim, não basta que determinada manifestação tenha sido proferida por parlamentar para que automaticamente esteja protegida pela imunidade material. É necessário verificar se a fala guarda relação com a atividade parlamentar, com a representação política ou com o exercício das funções próprias do mandato. Por essa razão, os autores observam que, quando a manifestação ocorre no recinto parlamentar, a jurisprudência atual reconhece a incidência da imunidade, enquanto, nas manifestações proferidas fora do Congresso Nacional, exige-se a análise do vínculo com a atividade de representação política.

Dessa forma, a doutrina reforça que a imunidade parlamentar não pode ser tratada como espaço de irresponsabilidade absoluta, uma vez que, ao mesmo tempo em que protege o livre exercício do mandato, ela permanece vinculada à sua finalidade constitucional, qual seja, assegurar a independência do Parlamento e a atuação legítima do representante popular, sem abranger manifestações completamente alheias à função parlamentar.

3.2 A imunidade parlamentar material e sua natureza funcional em distinção à liberdade de expressão

A Constituição apresenta duas esferas em seu escopo, notadamente no que se refere à imunidade material e à imunidade formal e, por essa razão, torna-se necessário analisar as duas modalidades de imunidade parlamentar, compreendendo suas particularidades e a forma como se manifestam no exercício do mandato legislativo.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 53, a inviolabilidade dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos, o que consagra a denominada imunidade material. Conforme Alexandre de Moraes (2021), essa prerrogativa afasta a responsabilização penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar pelas manifestações realizadas por meio de opiniões, palavras e votos, desde que protegidas pela finalidade constitucional do mandato.

Nesse contexto, da sua definição, importa, inicialmente, compreender se a imunidade material pertence ao parlamentar ou ao cargo que ele ocupa.

Nessa premissa, no julgamento do RE 632.115/CE, o Senhor Ministro Luís Roberto Barroso faz uma distinção entre a liberdade de expressão prevista no art. 5º, caput, IV, da Constituição Federal de 1988, e imunidade parlamentar material amparada no art. 53 da Constituição Federal de 1988, onde destaca que a imunidade é uma forma qualificada de proteção à liberdade de expressão no âmbito legislativo e preserva a democracia, uma vez que ocupa lugar central nos países em que se rege o princípio democrático de direito.

Nesse sentido, é o que diz o trecho do julgado:

3. O presente caso impõe reflexão sobre dois importantes institutos do Direito Constitucional brasileiro: a liberdade de expressão (art. 5º, caput, IV 1 , da CF) e a imunidade parlamentar material (art. 53, caput 2 , CF). Ambos estão profundamente relacionados. A imunidade é, em essência, uma forma qualificada de proteção à liberdade de expressão no âmbito do Poder Legislativo, concebida para assegurar a independência funcional dos parlamentares e, em última instância, preservar o livre funcionamento da democracia.

4. A liberdade de expressão ocupa lugar central nos regimes democráticos contemporâneos. Essa centralidade está intimamente ligada à multifuncionalidade da liberdade de expressão e à posição preferencial que ocupa na ordem constitucional brasileira e na ordem internacional. A tutela reforçada da liberdade de expressão, afinal, é justificada por se tratar de direito essencial para a efetiva realização da democracia, para a garantia da dignidade humana, com o livre desenvolvimento da personalidade, e para o processo coletivo de busca da verdade, que depende da circulação desimpedida de ideias e pontos de vista diversos e plurais. (BRASIL, 2025, p. 24).

Importa explicitar o que se entende por liberdade de expressão e, nesse sentido, pode-se relacioná-la a um direito fundamental que ocupa posição preferencial, gozando de proteção reforçada diante de eventuais colisões com outros direitos fundamentais, visto que, embora não seja absoluto, possui prevalência *prima facie*, de modo que sua restrição somente se justifica em situações excepcionais e mediante fundamentação adequada.

Assim, diz o referido ministro no trecho do julgado supramencionado:

5. De fato, a Constituição de 1988 incorporou um sistema de proteção reforçado da liberdade de expressão, reconhecendo uma prioridade *prima facie* dessa liberdade pública na colisão com outros interesses juridicamente tutelados, inclusive com os direitos da personalidade. Assim, embora não haja hierarquia entre direitos fundamentais, tais liberdades possuem uma posição preferencial, o que significa dizer que seu afastamento é excepcional e o ônus argumentativo é de quem sustenta o direito oposto. Consequentemente, deve haver forte suspeição e necessidade de escrutínio rigoroso de todas as medidas restritivas da liberdade de expressão. (BRASIL, 2025, p. 24-25).

Observa-se que, conforme a interpretação do Supremo Tribunal Federal no julgado mencionado, a liberdade de expressão não se limita apenas à esfera individual, projetando-se também sobre o funcionamento das instituições, especialmente do Poder Legislativo, razão pela qual a imunidade parlamentar, considerando que os parlamentares são representantes do povo, apresenta-se como uma extensão dessa liberdade, destinada a assegurar que a função de “parlar” se desenvolva com independência.

Ainda, sob o mesmo prisma, considerando que se trata de uma imunidade extensiva e qualificada, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que a referida imunidade material prevista no art. 53 da Constituição Federal de 1988 não se confunde com um direito pessoal do parlamentar, porquanto está estritamente vinculada ao exercício do cargo e enquanto perdurar o mandato.

Senão, é o que diz o voto do Ministro Relator Luís Roberto Barroso:

8. A seu turno, a imunidade parlamentar material configura cláusula constitucional que reforça, em favor dos representantes eleitos, o direito fundamental à liberdade de expressão como condição de possibilidade para o exercício livre, independente e crítico da representação política no sistema democrático. A inviolabilidade conferida aos parlamentares não constitui um privilégio pessoal, mas uma prerrogativa funcional cuja razão de ser está diretamente vinculada à preservação da independência do Poder Legislativo, ao livre debate de ideias e à fiscalização dos demais Poderes. Em outros termos, trata-se de um instrumento institucional de proteção da democracia, permitindo que os representantes eleitos se manifestem de forma livre, sem receio de retaliação ou sanções civis ou penais por seus pronunciamentos no exercício do mandato.

10. A jurisprudência do Supremo Tribunal tem reiterado que tal prerrogativa não constitui privilégio pessoal, mas instrumento voltado à proteção institucional do Legislativo e, consequentemente, da própria democracia, ao garantir aos representantes do povo a necessária liberdade de expressão no exercício de seu mandato (Inq 4177, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 16.6.2016). Estabelecida em prol da instituição parlamentar, a garantia deve ser interpretada de modo a conferir proteção reforçada à liberdade de expressão do parlamentar. (BRASIL, 2025, p. 26-27).

Além disso, as imunidades parlamentares não constituem privilégios pessoais dos membros do Congresso Nacional, mas prerrogativas instituídas em favor da

própria instituição legislativa e em defesa da ordem democrática. Portanto, conforme leciona Ivair Nogueira Tagiba, as imunidades parlamentares são criadas “*em bem da Câmara, do Senado, do Parlamento, da Constituição, da Lei, da Nação*”, sendo que os membros do Poder Legislativo apenas delas se beneficiam por serem representantes da vontade popular (TAGIBA, apud ALEIXO, 2020, p. 33).

Nesse ínterim, conclui-se que a imunidade parlamentar pertence ao cargo ocupado pela pessoa eleita, não se tratando de privilégio pessoal, mas de prerrogativa inerente à função parlamentar, no âmbito de suas atribuições, bem como garantia necessária ao seu regular exercício.

3.3 A incidência da imunidade parlamentar material e seus critérios de aplicação

No que concerne à aplicação da imunidade parlamentar material, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE63.2115/CE, possui duas vertentes, sendo a cláusula espacial ou geográfica (*blackstoniana*) e a teoria do nexo funcional (*milliana*).

A cláusula espacial ou geográfica, originária da interpretação do art. 9º do *Bill of Rights* de 1689, realizada por *William Blackstone*, estabelece que, dentro do Parlamento, a imunidade não pode ser contestada, tampouco questionada em qualquer lugar que não seja o próprio Parlamento, tornando-se absoluta no interior da casa legislativa e vinculada ao exercício da função legislativa e parlamentar.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal se posiciona:

11. Na construção jurisprudencial da Corte, consolidou-se a compatibilização de duas grandes tradições teóricas sobre o tema.

A primeira delas, de matriz blackstoniana, associa a imunidade à chamada “cláusula espacial” ou “cláusula geográfica”: sempre que a manifestação do parlamentar ocorrer no recinto da Casa Legislativa, a inviolabilidade é absoluta, prescindindo de exame de nexo causal com o mandato. Nesses casos, a responsabilidade é apenas de natureza política, sujeita ao controle interno pela própria Casa Legislativa (art. 55, § 1º, da CF), e não de ordem civil ou penal (Inq 3.814/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 20.10.2014; Pet 6.156/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 28.9.2016; RE 299.109 AgR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 1.6.2011).

(BRASIL, 2025, p. 28)

No julgamento do ARE 1421.633/SC, o Ministro Alexandre de Moraes destacou o voto da Ministra Rosa Weber no inquérito 3.814/2014, o qual demonstra o entendimento *blackstoniano*. Veja-se: “quando a ofensa é irrogada no recinto da Casa

Legislativa esta Suprema Corte tem entendido ser absoluta a inviolabilidade" (BRASIL, 2023, p. 15).

Importa destacar também que, Moraes, no referido julgamento, não deixou de explicitar que, nos termos do art. 55, §1º, da Constituição Federal, os parlamentares poderão ser responsabilizados pelos excessos dentro da própria casa legislativa, nos termos do seu regimento. Senão:

Com isso não se está a legitimar a ideia de uma total irresponsabilidade do mandatário popular, quando confrontado, na dialética política própria dos parlamentos, com o teor de suas manifestações. O congressista está sujeito à censura política de seus pares e pode ser responsabilizado por eventuais excessos pela Casa Legislativa que o abriga, em consonância com o disposto no art. 55, §1º, da Constituição Federal (Pet 6587/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 18/8/2017; Pet 6156, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJ de 28/9/2016; Pet 5647/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 26/11/2015; RE 600063, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ o acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Plenário, DJe de 15/5/2015) (BRASIL, 2023, p. 15).

Portanto, inicialmente, conclui-se que a imunidade parlamentar material somente é absoluta quando, no exercício da função, se dá no âmbito da casa legislativa.

No tocante à teoria *milliana*, para manifestações fora da casa legislativa, é necessária a análise e demonstração de nexo causal entre a manifestação e o exercício do mandato, o que se denomina como nexo de implicação recíproca (requisito funcional). Ainda, a fala externalizada pelo parlamentar deve guardar coerência com o desempenho da função, estando vinculada à crítica política, à prestação de contas ou à informação ao cidadão (requisito finalístico).

Para tanto, no julgado ARE 1421633/SC, Moraes afirma:

Por outro lado, em outras hipóteses, nosso Direito Constitucional também admite a teoria iniciada com Stuart Mill, em relação as palavras, opiniões e expressões manifestadas fora do Parlamento, ou seja, quando ausente a cláusula espacial. Nessas hipóteses, é necessário para a constatação da inviolabilidade a presença de determinados requisitos: (a) nexo causal entre o que foi dito, expressado ou criticado e o exercício do mandato, ou ainda, derivado da própria condição de parlamentar, principalmente, há a necessidade de análise se a manifestação guardou relação com as funções parlamentares ligadas à crítica política, prestação de contas ou informação do cidadão. (BRASIL, 2023, p. 15-16).

A fim de contextualizar e exemplificar, cita-se o ARE 1.422.919, em que se aplicou a teoria *milliana*. O debate central do caso em concreto era definir se as declarações do parlamentar nas suas redes sociais estavam protegidas pela

imunidade parlamentar ou se configuravam um excesso passível de responsabilização. No caso em apreço, dentro das suas redes sociais, o Senador Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser proferiu palavras de caráter ofensivo e com intenção de difamar o Sr. Alexandre Baldy de Sant'anna Braga, ex deputado federal.

Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a publicação da manifestação do Senador nas suas redes sociais não cumpriu os requisitos funcionais e finalísticos, visto que as palavras proferidas não guardaram sentido com a atividade do mandato, tampouco informar ou trazer críticas ao interesse público, mas sim ofender a honra e dignidade de terceiro, sendo, portanto, um ataque pessoal a outrem.

Veja-se o trecho da ementa:

4. No caso dos autos, verifica-se que houve excesso nos limites da citada garantia constitucional, pois o requerido incorreu em abuso da imunidade concedida ao exercício de seu mandato. 5. Inexistência do nexo de implicação recíproca, pois ausente a relação entre as opiniões e palavras proferidas com o exercício do mandato parlamentar, ou em razão desse exercício; possibilidade de se afastar a inviolabilidade, pois o contexto em que houve as manifestações era estranho às atividades realizadas em razão do exercício do mandato.
(BRASIL, 2024, p. 2).

Dessa forma, compreende-se que a teoria *milliana* condiciona a incidência da imunidade parlamentar, quando a manifestação ocorre fora do Parlamento, à existência de vínculo com o exercício do mandato, exigindo que o discurso do parlamentar esteja diretamente relacionado à função e ao fortalecimento do debate democrático.

3.4 A aplicação da imunidade parlamentar formal

Quanto à imunidade parlamentar formal ou processual, prevista nos parágrafos do art. 53 da Constituição Federal de 1988, tem-se que é conjunto de prerrogativas processuais para Deputados Federais e Senadores, visando proteger o livre exercício do mandato. Ou seja, a referida imunidade se dá no processo e não no conteúdo da fala, uma vez que protege a liberdade física e jurídica do parlamentar.

Nesse sentido, para Naiara Regina Hermógenes de Oliveira (2017, p.11), a imunidade formal é uma prerrogativa de ordem pública e irrenunciável, porquanto tem caráter institucional. Além disso, a autora destaca que “*em defesa do interesse maior,*

de continuidade das atividades legislativas e preservação da independência do poder de Estado, convém o não afastamento do congressista em razão de processo judicial”.

Ainda, é importante observar que o crime não é excluído, porém os parlamentares estarão protegidos em relação à prisão e ao processo penal desde a expedição do diploma, ainda que o crime tenha sido cometido antes da diplomação (SOUSA; MOTA; CASTRO, 2022).

A fim de estruturar a imunidade formal (processual), alia-se ao entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, dividindo-a em três partes, quais sejam: foro por prerrogativa de função, prisão e andamento do processo.

No que concerne ao foro por prerrogativa de função, o Supremo Tribunal Federal ao julgar a QO AP 937 RJ, fixou o entendimento de que o foro por prerrogativa de função para parlamentares federais se aplica apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e que sejam relacionados às funções desempenhadas.

No referido julgado, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o modelo do foro especial que vinha sendo utilizado violava os princípios da igualdade e da república, uma vez que conferia à inúmeras autoridades vantagens sem fundamento razoável. Senão, é o que dispõe o Ministro Luís Roberto Barroso:

24. Assim, parece claro que se o foro privilegiado pretende ser, de fato, um instrumento para garantir o livre exercício de certas funções públicas, e não para acobertar a pessoa ocupante do cargo, não faz sentido estendê-lo aos crimes cometidos antes da investidura nesse cargo e aos que, cometidos após a investidura, sejam estranhos ao exercício de suas funções. Fosse assim, o foro representaria reprovável privilégio pessoal. (BRASIL, 2018, p. 36).

Além disso, no seu voto, a Ministra Cármen Lúcia destaca: “Pelo princípio da igualdade deve ser conferido tratamento igual aos que em situação igual estejam, dando-se desigual tratamento aos que em situação desigual estejam, na medida de sua desigualdade.” (BRASIL, 2018, p. 116).

Nessa seara, no que tange aos crimes cometidos durante a vigência do mandato, a tramitação somente se dará em foro por prerrogativa de função se o ato ilícito praticado estiver relacionado ao cargo que enseja a referida prerrogativa, não sendo possível privilegiar o indivíduo em razão do cargo de autoridade que exerce.

Para tanto, extrai-se o trecho do voto da Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia:

“Para que a prerrogativa de foro especial atenda-se à finalidade protetiva da função ou do cargo público e não se converta em privilégio do seu ocupante, imprescindível que somente atenda ao titular que praticar a infração penal no

exercício do cargo ou função em que está investida, sendo a infração relacionada com o desempenho público de seu dever.

31. Os atos relativos ao desempenho de ofício público estatal merecem proteção específica, os pessoais devem ater-se ao que recebem todos os cidadãos em igualdade de condições. O sistema constitucional não permite se privilegie alguém pelo exercício de cargo de autoridade em detrimento da isonomia dos indivíduos.”

(BRASIL, 2018, p. 122).

Além disso, o Ministro Relator destaca as inúmeras manobras realizadas pelos parlamentares visando retardar e embaraçar o trâmite processual da ação penal, denominando como “sobe-e-desce processual”, aludindo, inclusive, a candidatura ou sua ausência como espécie de manobra retardatária ou mecanismo de ascensão ou declínio da competência.

“Os frequentes deslocamentos (o “sobe-e-desce” processual) são um dos maiores problemas da prerrogativa, capazes de embaraçar e retardar o processamento dos inquéritos e ações penais, com evidente prejuízo para a eficácia, a racionalidade e a credibilidade do sistema penal. Isso alimenta, ademais, a tentação permanente de manipulação da jurisdição pelos réus. Há os que procuram se eleger para mudar o órgão jurisdicional competente, passando do primeiro grau para o STF; há os que deixam de se candidatar à reeleição, com o mesmo propósito, só que invertido: passar a competência do STF para o órgão de primeiro grau. E há os que renunciam para produzir o efeito de baixa do processo, no momento que mais lhes convém.” (BRASIL, 2018, p. 22).

A exemplo, o próprio caso concreto demonstra a manobra referida, visto que o réu, após ser diplomado, renunciou ao mandato para assumir cargo de Prefeito e, por lógica, o processo voltaria ao primeiro grau. Veja-se:

A esse respeito, veja-se que no caso subjacente a esta QO, toda a instrução processual foi realizada e encerrada perante Juízo eleitoral de 1ª instância, inclusive com a apresentação das alegações finais pela defesa e pelo MP. No entanto, quando o processo estava pronto para julgamento, o réu foi diplomado como Deputado Federal e o Juízo da 256ª Zona Eleitoral/RJ declinou da competência para o Supremo Tribunal Federal, em decisão de 24.04.2015. O processo foi então distribuído nesta Casa e incluído em pauta de julgamento. No entanto, antes da sessão de julgamento, o réu renunciou ao mandato de Deputado Federal para assumir a Prefeitura. Assim, até a presente data, a ação penal não teve o seu mérito julgado, com o risco de gerar a prescrição pela pena provável. (BRASIL, 2018, p. 44).

Nesse ínterim, visando encerrar a problemática, o Supremo Tribunal Federal determinou que, caso o parlamentar renuncie ou, eventualmente, não seja reeleito, a competência para o processamento e julgamento da ação penal será deslocada à primeira instância, todavia caso a instrução processual já tenha encerrado, é admitido a manutenção da competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento do

processo, em cumprimento ao princípio da segurança jurídica, bem como da economia processual.

Portanto, fora fixado:

“A partir do final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais – do STF ou de qualquer outro órgão – não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. A jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservar a efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional.” (BRASIL, 2018, p. 2).

A imunidade formal impõe regras estritas sobre a prisão de parlamentares. Na regra geral, após a diplomação, os deputados e senadores não poderão ser presos, sob nenhum regime, salvo em flagrante de crime inafiançável, conforme preconiza o art. 53, §2º, da Constituição Federal de 1988. Veja-se:

§ 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. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, a incidência desta prerrogativa se dá no momento da diplomação, sendo esta a comprovação e validação da sua eleição, o que atrai a proteção constitucional prevista no §2º do art. 53 da Constituição Federal. Senão, é o que dispõe Alexandre de Moraes (MORAES, 2007, p. 428, apud MARTINS, 2010, p. 13):

O termo inicial para a incidência da presente imunidade formal, portanto, não está relacionado com a posse, mas sim com a diplomação, pois é nesse momento que se tem a presunção de ter sido validamente eleito o representante, e, então, a Constituição o protege, vedando sua prisão [...] A diplomação consiste, portanto, no início do vinculum iuris estabelecido entre os eleitores e os parlamentares, que equivale ao título de nomeação para o agente público e somente incidirá a imunidade formal em relação ao processo nos crimes praticados após sua ocorrência.

Importa destacar que, o deputado ou senador que esteja sendo investigado, ou na sua iminência, não há impedimento quanto à instauração de inquérito policial, podendo o órgão judiciário receber, ou não, a denúncia do Ministério Público ou a queixa-crime de particular (OLIVEIRA, 2017, p. 12).

Posteriormente à diplomação, caso haja a prática de crime inafiançável por parlamentar no curso do mandato, e, em consequência, a sua prisão em flagrante, os

autos deverão ser remetidos à Casa Legislativa à qual o parlamentar esteja vinculado, para que, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, decida, por maioria de seus membros, sobre a manutenção ou não da prisão.

No tocante ao recebimento da denúncia, haja vista que, após a EC nº 35/2001, não há mais necessidade de autorização da Casa Legislativa para o recebimento da denúncia ou da queixa-crime, o Supremo Tribunal Federal a receberá e dará ciência ao Senado ou à Câmara dos Deputados para que, por iniciativa de partido político com representação na respectiva Casa e pelo voto da maioria de seus membros, seja sustado o andamento do feito, devendo este pedido ser apreciado pela Mesa Diretora dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após o recebimento. Senão, este é o que dispõe o §3º e §4º do art. 53 da Constituição Federal:

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)
(Brasil, 1988)

Registra-se que essa previsão constitucional está estritamente vinculada ao princípio da separação dos poderes e, por conseguinte, à defesa da independência entre eles, tratando-se de decisão inteiramente de caráter político-institucional. Conforme destaca Oliveira (2016, p. 145, apud ALVES; BATISTA NETO, 2023, p. 11), a imunidade formal não traz desigualdade aos demais nem coloca o parlamentar acima da lei, todavia, em decorrência do maior interesse na independência do Poder Legislativo, há essa previsão.

4 A TENSÃO ENTRE INDEPENDÊNCIA PARLAMENTAR E CONTROLE JURISDICIONAL

Neste capítulo, será analisada a tensão entre a independência parlamentar e o controle jurisdicional, especialmente diante de situações em que a imunidade parlamentar passa a ser invocada em contextos de possível abuso. Inicialmente, examinam-se casos concretos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de compreender como a Corte tem diferenciado manifestações protegidas pela

imunidade de condutas desvinculadas da função parlamentar. Em seguida, aborda-se o caso Daniel Silveira como ponto de inflexão político-institucional, em razão da repercussão de suas manifestações e da reação do sistema jurídico-político. Na sequência, analisa-se a PEC nº 3/2021, conhecida como PEC da Blindagem, como tentativa de resposta legislativa ao controle jurisdicional. Por fim, discute-se a judicialização da política, o ativismo judicial e os limites da atuação do Supremo Tribunal Federal sobre a palavra parlamentar, especialmente à luz do sistema de freios e contrapesos.

4.1 O desvirtuamento funcional da imunidade parlamentar e os casos concretos analisados pelo Supremo Tribunal Federal

Diante de momentos de autoritarismo ou de ampliação democrática, o núcleo funcional da imunidade voltado à garantia do mandato, e não à pessoa do parlamentar nunca deixou de servir como expressão do próprio princípio republicano.

Em tantas mudanças de textos constitucionais, consegue-se observar que sua origem e objetivo sempre se mantiveram intactos e sem construções maiores, apenas readequada às necessidades políticas e institucionais de cada época, porquanto, apesar das reformas e rupturas históricas, permanece constante a finalidade essencial das imunidades parlamentares, qual seja: proteger o exercício da representação popular e assegurar a independência do Legislativo frente aos demais Poderes.

Apesar desse avanço, a tensão entre independência parlamentar e controle judicial voltou a ganhar destaque nos últimos anos, visto que a política brasileira tem demonstrado que a imunidade parlamentar, muitas vezes, é utilizada de forma desvirtuada, pois parlamentares recorrem a essa prerrogativa não para proteger o exercício legítimo do mandato, mas sim para blindar comportamentos abusivos e falas que extrapolam os limites da representação democrática. As duras críticas realizadas contra o sistema, seus representantes e suas instituições, em determinadas situações, deixam de cumprir função fiscalizatória ou deliberativa e passam a servir como palanque promocional, originando discursos de ruptura, ataques pessoais e manifestações incompatíveis com a finalidade constitucional da imunidade parlamentar.

Nesse mesmo sentido, Roberto Dias e Lucas De Laurentiis, no artigo Imunidades parlamentares e abusos de direitos, observam que a liberdade e a

independência do Parlamento não afastam a necessidade de controle das condutas abusivas praticadas por seus membros (DIAS; LAURENTIIS, 2012, p. 17).

Assim, a problemática surge justamente quando a imunidade prevista no art. 53 da Constituição Federal deixa de ser compreendida apenas como garantia indispensável ao exercício livre do mandato e passa a ser invocada em situações de possível abuso.

Ao longo dos 38 anos de vigência da Constituição Cidadã, inúmeros casos envolvendo manifestações de deputados e senadores foram submetidos ao controle jurisdicional, alguns deles emblemáticos e de grande repercussão política e midiática.

Para tanto, a fim de exemplificar e compreender o que se entende como abuso da prerrogativa, há de se citar exemplos práticos e concretos de como se visualiza a imunidade parlamentar e sua aplicação, bem como a responsabilização de eventual desvirtuamento.

Assim, no julgado PET 7174, um parlamentar faz duras críticas a artistas que recebem verbas através da lei Rouanet durante um discurso no plenário. Na oportunidade, o deputado afirmou:

[...] vocês vão conhecer os verdadeiros vagabundos da Lei Rouanet, que assaltaram os cofres públicos da Lei Rouanet: Glória Pires recebeu mais de dois milhões em dinheiro e não prestou conta, Wagner Moura, outro vagabundo lá o tal do Capitão Nascimento, como personagem ele combatia a injustiça, na vida real como ator um verdadeiro ladrão. Outra patifa: Letícia Sabatella, vulgo Letícia Mortadela; tem também a Sônia Braga que tem uma carreira inteira nos Estados Unidos, mas ela vem buscar dinheiro da Lei Rouanet aqui. Compartilhe mesmo o tal do site 342 porque lá estão vagabundos, bandidos, aproveitadores, globais e não globais que querem intimidar deputadas e deputados.”
(BRASIL, 2020, p. 4)

Embora em defesa de suas convicções políticas, não se pode utilizar de seus privilégios para ataques e degradação pessoal. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal entendeu que as falas proferidas pelo Deputado nada acrescentou ao debate político, apenas ofendendo a dignidade dos artistas. Ainda, o Ministro Luís Roberto Barroso destacou que o parlamento deve ser um “livre mercado de ideias”, não um “livre mercado de ofensas” (BRASIL, 2020, p. 24-26 apud DAMASCENO, 2022, p. 14).

Veja-se o conteúdo do *decisum*: “O Parlamento é o local por excelência para o livre mercado de ideias – não para o livre mercado de ofensas. A liberdade de expressão política dos parlamentares, ainda que vigorosa, deve se manter nos limites da civilidade.”

Nesse julgado, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, afastou a incidência da imunidade parlamentar e determinou a remessa dos autos ao juízo de primeiro grau, em razão do réu não ser reeleito ao cargo parlamentar pretendido, para que sua responsabilização e eventual condenação, fosse processada e julgada naquele grau de jurisdição.

Em outro caso, a Ação Penal 1.021 discutiu-se a incidência da imunidade parlamentar dentro de plataforma digital, onde um Deputado Federal havia publicado um vídeo com cortes, distorcendo o conteúdo da fala para que houvesse sentido racista e preconceituoso de outro parlamentar. O conteúdo original da fala demonstra que os policiais partem de um imaginário onde a pessoa negra é mais perigosa.

“E aí a fala da Tatiana foi muito importante, porque ela traz essa dimensão histórica, que envolve a escravidão de negros; depois, a abolição, sem nenhuma política de inclusão no mercado de trabalho, a exclusão territorial; e, depois, toda uma produção de sentido que desqualifica essa comunidade como humana. Então, há um imaginário impregnado, sobretudo nos agentes das forças de segurança, de que uma pessoa negra e pobre é potencialmente perigosa, é mais perigosa do que uma pessoa branca de classe média. Esse é um imaginário que está impregnado na gente, uma dimensão aí. E os policiais partem desse imaginário” (BRASIL, 2020, p. 2-3).

Todavia, com o referido corte, o Deputado réu, vislumbrou transparecer uma fala racista que, em toda realidade, não se enxerga, para difamar a honra de seu adversário político. Nesse sentido, o conteúdo distorcido dispõe: “Uma pessoa negra e pobre é potencialmente perigosa, é mais perigosa do que uma pessoa branca de classe média, essa é a verdade, então, dito isso...” (BRASIL, 2020, p. 3).

Nessa oportunidade, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, entendeu que não havia incidência da imunidade parlamentar, uma vez que a atuação ocorreu fora do recinto parlamentar, condenando-o pelo crime de difamação. Além disso, o Tribunal destacou que referido instituto não pode ser utilizado como escudo para meios fraudulentos destinados a distorcer a realidade, sobretudo quando apresentam potencial dano à democracia.

Outro caso de relevância é a Pet 9.156 AgR. Nesse caso, um Deputado Federal publicou vídeos em suas redes sociais, ocasião em que o Delegado-Geral de Polícia, na condição de ofendido, alegou que o parlamentar teria proferido ofensas de caráter pessoal, inclusive contra familiares do agravante. Na ocasião, o Deputado proferiu o seguinte:

“Vou dar um recado pra ti Alberto Teixeira. Delegado-Geral de Polícia Civil. que está nesse cargo por causa da tua mulher. que tu diz sim senhora. sim senhora o tempo todo. senão tu sais do cargo. Vou te dizer uma coisa. meu amigo. Quando você for dá entrevista ou falar em blog. nunca mais menciona na tua vida. que tu vai prender a mim ou ao meu filho. porque se tu achas que tu tens e pode fazer isso vem você mermo. se tu tens a coragem e acha que é macho pra fazer isso. vem tu mermo me prender. porque usar a polícia que ficou na rua trinta anos comigo defendendo cidadão de bem e família. não vai ficar bom para os policiais. porque eles vão ter que cumprir uma ordem absurda. Tão. faça você mermo. Tu não és o escrotão. que faz cara feia pros policiais. de maio tempo todo? Vem tu mesmo me prender. Eu quero que tu venha me prender. Se tu não tiver coragem de vir na rua. esperar uma próxima manifestação. porque eu vou defender o presidente Bolsonaro sempre. Infelizmente eu não pude tá nessa. Mas se tu não tiver coragem de esperar. se tu quiseres. vou aí contigo. pra ti me prender aí na tua sala. Agora não fica ameaçando por blog. porque eu não tenho medo. amigo. não tenho medo mermo. E eu fui polícia meus trinta anos. Não sou você que goza com a dos outros. como foi o caso de Marituba. que eu com dois policiais. e o pessoal de Marituba. fomos em vinte e quatro horas prendemos todo mundo. e tu vens falar que foi força tarefa. como é o caso das drogas que são apreendidas. inclusive com participação da própria Guarda Municipal. e que tu vens falar que é força tarefa. e não foi porra nenhuma de força tarefa e tu não faz porra nenhuma dentro dessa delegacia. Vem tu me prender”. (BRASIL, 2021, p. 11).

Verifica-se que houve grave e expressa manifestação de raiva, porém, diferente dos outros casos citados, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, entendeu que ali haveria a incidência da imunidade parlamentar, uma vez que a fala do deputado questionava as decisões daquela administração e suas falas foram motivadas pelos rumores da prisão sua e de seu filho. Assim é o que vota Min. Ricardo Lewandowski:

Como se nota, malgrado descortinem-se duras as expressões divulgadas, entendo que o parlamentar limitou-se a questionar as decisões da atual administração do governo local. Ademais, foram motivadas por rumores acerca de futura prisão sua e de seu filho, sempre em conexão com sua atividade como congressista. [...]
Diante desse cenário, rememoro que esta Suprema Corte tem prestigiado, em reiteradas vezes, a garantia da imunidade material do parlamentar em situações análogas (art. 53 da CF/88). (BRASIL, 2021, p. 12-13).

4.2 O caso Daniel Silveira como ponto de inflexão político-institucional

Com o acirramento da tensão política entre direita e esquerda e a intensificação da polarização após as eleições de 2018, somados ao julgamento da Lava Jato, à abertura do Inquérito das Fake News e ao Inquérito n.º 4.828, que investigava a organização e o financiamento de atos antidemocráticos e ataques contra as instituições brasileiras, o Deputado Daniel Silveira, já marcado por inúmeras polêmicas envolvendo seus discursos, sobretudo por ataques à imprensa, a políticos

de posição contrária, ao próprio Congresso Nacional e ao Poder Judiciário, foi condenado pelo Supremo Tribunal Federal em razão de manifestações consideradas ofensivas às instituições democráticas e aos ministros da Corte (DAMASCENO, 2022, p. 26).

O ex-Deputado Federal, em três ocasiões, ocorreu em condutas que iriam de encontro com o Estado Democrático de Direito. Assim, em vídeo publicado em 17 de novembro de 2020, intitulado *“Na ditadura você é livre, na democracia é preso!”*, o parlamentar proferiu declarações como: *“o povo entre dentro do STF, agarre o Alexandre de Moraes pelo colarinho dele, sacuda a cabeça de ovo dele e o jogue dentro de uma lixeira”*, além de se referir ao Supremo Tribunal Federal como uma *“associação de merda”*. Ainda, em live realizada no dia 6 de dezembro de 2020, *“Convoquei as Forças Armadas para intervir no STF”*, aduziu que *“o STF e a Justiça Eleitoral não vão mais existir porque nós não permitiremos”*, além de realizar insultos ao Ministro Barroso como *“boquinha de veludo”*, bem como xingamentos aos ministros como *“cretinos”*, *“marginais”*, *“escória”*, *“lixo do Poder Judiciário”*, e *“cambada de imbecil”*. Além disso, profere palavras de apoio a um golpe militar, senão: *“Quando bater um cabo e um soldado na porta de vocês... não adianta fechar a porta não, porque vai ser arrombada. (...) Sim, sim as Forças Armadas podem sim intervir. E o que nós queremos”*. Como se não bastasse, em um vídeo publicado em 16 de fevereiro de 2021, o réu defendeu a ditadura militar e a aplicação do Ato Institucional nº 5, de 1968, bem como o fechamento do Supremo Tribunal Federal. Veja-se:

[...] eu quero saber o que você vai fazer com os Generais... os homenzinhos de botão dourado, você lembra ? Eu sei que você lembra, ato institucional nº 5, de um total de 17 atos institucionais, você lembra, você era militante do PT, Partido Comunista, da Aliança Comunista do Brasil [...]

“você desrespeita a tripartição dos poderes, a tripartição do Estado, você vai lá e interfere, comete uma ingerência na decisão do presidente, por exemplo, e pensa que pode ficar por isso mesmo. Aí quando um general das Forças Armadas, do Exército para ser preciso, faz um tuite, faz alguma coisa, e você fica nervosinho, é porque ele tem as razões dele. Lá em 64, na verdade em 35, quando eles perceberam a manobra comunista, de vagabundos da sua estirpe, 64 foi dado então um contragolpe militar, é que teve lá os 17 atos institucionais, o A15 que é o mais duro de todos como vocês insistem em dizer, aquele que cassou 3 ministros da Suprema Corte, você lembra? Cassou senadores, deputados federais, estaduais, foi uma depuração, um recadinho muito claro, se fizerem a gente volta, mas o povo, naquela época ignorante, acreditando na rede globo diz *“queremos democracia”* *“presidencialismo”*, *“Estados Unidos”*, e os ditadores que vocês chamam entregaram o poder ao povo. [...] vocês deveriam ter sido destituídos do posto de vocês e uma nova nomeação, convocada e feita de onze novos ministros, vocês nunca mereceram estar aí e vários também que já passaram não mereciam. Vocês são intragáveis, inaceitáveis, intolerável Fachin” (BRASIL, 2021, p. 3-5).

Em razão disso, o Ministro Alexandre de Moraes determinou a prisão do até então Deputado Federal Daniel Silveira através do Inquérito 4781 (Inquérito da *Fake News*), este aberto para apurar a possível prática de ilícitos relacionados à disseminação de notícias falsas, acusações caluniosas, ameaças e utilização indevida de publicações protegidas por direitos autorais, condutas que poderiam caracterizar crimes contra a honra, como calúnia, difamação e injúria, além de eventuais vínculos com planos de atentados contra autoridades políticas e ministros do Supremo Tribunal Federal, em razão das suas condutas, enquadrando-as na Lei de Segurança Nacional.

Assim, constou o conteúdo decisório da prisão em flagrante:

A reiteração dessas condutas por parte do parlamentar revela-se gravíssima, pois atentatório ao Estado Democrático de Direito brasileiro e suas Instituições republicanas.

Não existirá um Estado democrático de direito, sem que haja Poderes de Estado, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de Direitos Fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. Todos esses temas são de tal modo interligados, que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, trazendo como consequência o nefasto manto do arbítrio e da ditadura, como ocorreu com a edição do AI-5, defendido ardorosa, desrespeitosa e vergonhosamente pelo parlamentar.

Imprescindível, portanto, medidas enérgicas para impedir a perpetuação da atuação criminosa de parlamentar visando lesar ou expor a perigo de lesão a independência dos Poderes instituídos e ao Estado Democrático de Direito.

Na presente hipótese, as condutas praticadas pelo referido Deputado Federal, além de tipificarem crimes contra a honra do Poder Judiciário e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, são previstas, expressamente, na Lei nº 7.170/73, especificamente, nos artigos 17, 18, 22, incisos I e IV, 23, incisos I, II e IV e 26:

(BRASIL, 2021, p. 5-6).

Conforme noticiado pela Agência Câmara de Notícias, em decorrência da prisão, Daniel ironizou a prisão e mencionou a existência da imunidade material, fazendo crer que esta o protegeria.

“Polícia federal na minha casa neste exato momento com ordem de prisão expedida pelo ministro Alexandre de Moraes. Aos esquerdistas que estão comemorando, relaxem, tenho imunidade material. Só vou dormir fora de casa e provar para o Brasil quem são os ministros dessa suprema corte. Ser ‘preso’ sob estas circunstâncias é motivo de orgulho”.

(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Comunicada a prisão na forma do art. 53, §2º, a Relatora do caso na Câmara dos Deputados, Deputada Federal Magda Moffatto, conjecturou a atuação de Daniel Silveira como propagação do discurso do ódio, de defesas de golpes de Estado e de incitação à violência contra autoridades públicas. Assim, o Plenário por 364 votos

favoráveis, 130 contrários à prisão e 3 abstenções, votaram pela manutenção da prisão preventiva (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

No julgado, o Supremo Tribunal Federal afastou a incidência da liberdade de expressão e da imunidade parlamentar, visto que a Corte entende que as falas proferidas fora do recinto parlamentar precisam estar em conexão com exercício do mandato, seja para crítica política, prestação de contas ou informação ao cidadão.

Além disso, conforme aponta Damasceno (2022), o Ministro Gilmar Mendes, ao proferir seu voto, acompanhou o entendimento do relator, destacando a dificuldade de se reconhecerem os limites da liberdade de expressão quando há incidência de discurso de ódio, e trouxe a compreensão adotada por cortes internacionais consolidadas, como a Corte estadunidense e a Corte alemã, nas quais admitem a limitação da liberdade de expressão.

“Em suma, embora se defenda, no âmbito da filosofia política e da teoria constitucional anglo-americana, um amplo espaço de proteção à liberdade de expressão, que é considerada por muitos como um direito preferencial, é possível vislumbrar restrições à livre manifestações de ideais, inclusive mediante a aplicação da lei penal, nos seguintes casos: a) em atos, discursos ou ações que envolvam a pedofilia; b) nos casos de discursos que incitem a violência (fighting words); c) quando se tratar de discurso com intuito manifestamente difamatório, de forma dolosa (actual malice); d) em manifestações capazes de causar um perigo claro e iminente ao sistema jurídico, ao regime democrático ou ao bem público (clear and presente danger).

Em síntese, a liberdade de expressão também possui a natureza de direito fundamental de primeira ordem no direito constitucional alemão. Contudo, também se admitem restrições pontuais previstas na legislação cível e penal, nos seguintes casos: a) em discursos, ações e manifestações antidemocráticas ou contrárias à ordem constitucional estabelecida; b) nos casos de ataques indevidos à honra das pessoas, que ocorrem nas situações de b.1) juízos depreciativos de mero valor, desvinculados de qualquer debate público de ideais ou de crítica de valor político, econômico ou social; b.2) injúria em razão da forma ou b.3) crítica aviltante .”
(BRASIL, 2022, apud DAMASCENO, 2022, p. 36).

Assim, ainda conforme afirma Damasceno (2022), o referido Ministro reforçou o entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal exige a presença do nexo causal entre as declarações do parlamentar e o exercício de seu mandato, não havendo proteção contra falas criminosas ou para incentivar a degradação do Estado Democrático de Direito.

“Destaque-se que conforme assentado nos tópicos anteriores, não há de se falar em discursos, palavras ou opiniões abrangidas pela liberdade de expressão ou pela imunidade parlamentar material, uma vez que as manifestações apresentadas pelo acusado buscam claramente ameaçar e incitar a violência contra os Ministros desta Corte mediante a prática de agressões físicas, além de defender a prática de atos antidemocráticos como

o fechamento do STF e da Justiça Eleitoral e a prisão de todos os Ministros de forma ampla, irrestrita e injustificada. Além disso, o acusado apresenta diversas manifestações injuriosas e claramente dolosas que buscam constranger o livre exercício das funções desta Suprema Corte, inclusive mediante a incitação de animosidade entre o STF e as Forças Militares. (BRASIL, 2022, apud DAMASCENO, 2022, p. 36-37).

Com o processamento da Ação Penal 1044, o ex-Deputado Daniel Silveira foi condenado à 8 anos e 9 meses de reclusão, em regime inicial fechado e na pena de 35 dias-multa, no valor de cinco salários mínimos dia-multa. No dia seguinte à condenação, o ex-Presidente da República concedeu graça a Daniel Silveira.

Ainda que Daniel Silveira tenha inferido opiniões pessoais quanto ao seu entendimento político, é inegável que houve um grave excesso na fala e incitação a crimes, o que acertadamente ocasionou o afastamento da imunidade parlamentar material ao caso.

Entretanto, com as atuações constantes do Supremo Tribunal Federal em desfavor de parlamentares, especialmente por meio de inquéritos instaurados no âmbito da própria Corte, ascendeu um intenso desgaste entre membros do legislativo e o Poder Judiciário, uma vez que, de um lado, sustenta-se a necessidade de controle dos abusos praticados sob o manto da imunidade parlamentar, sobretudo quando as manifestações deixam de representar crítica política e passam a atingir a ordem democrática e o funcionamento regular das instituições e, por outro lado, passou-se a questionar se a ampliação da atuação judicial pode, comprometer a independência do Parlamento e gerar tensão com o sistema de freios e contrapesos.

4.3 A PEC nº 3/2021 como reação ao controle jurisdicional

A ampliação do protagonismo do Supremo Tribunal Federal e os episódios de responsabilização de parlamentares reacenderam debates sobre o alcance das imunidades.

Nesse ínterim, em 2021 surgiu a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, conhecida como PEC da Blindagem, apresentada para alterar novamente os artigos 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal, ampliando substancialmente as prerrogativas parlamentares, como em modelos anteriores.

Veja-se:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, cabendo, exclusivamente, a responsabilização ético-disciplinar por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

[...]

§ 9º É vedado o afastamento judicial cautelar de membro do Congresso Nacional, somente podendo ser decretada a perda do mandato nos termos do art. 55.

[...]

§ 12 A medida cautelar deferida em desfavor de membro do Congresso Nacional que afete, direta ou indiretamente, o exercício do mandato e as funções parlamentares:

I – somente produzirá eficácia após a confirmação da medida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal;

II – não poderá ser deferida em regime de plantão forense.

§ 13 Os elementos recolhidos, no caso de busca e apreensão, ficarão acautelados e não poderão ser analisados até a confirmação a que se refere o § 12, sob pena de crime de abuso de autoridade, nos termos da lei.

[...]

(BRASIL, 2021)

Entre as principais mudanças, a proposta ampliava a proteção conferida às manifestações parlamentares, restringia a possibilidade de afastamento cautelar de deputados e senadores e condicionava a eficácia de medidas judiciais capazes de afetar o exercício do mandato à confirmação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Como bem leciona Carlos Antônio de Almeida Melo (1999, p. 108), a Constituição precisa ser estável, mas não estática, devendo integrar à realidade social, sem fraudar seus valores originários. Assim, ao tentar restaurar dispositivos revogados pela EC 35/2001, a proposta desconsiderava que a Constituição de 1988 não pode ser compreendida como texto imutável, tampouco como instrumento disponível ao legislador para recompor modelos institucionais já superados sob a justificativa de “resgatar a intenção originária”.

Do ponto de vista político, a PEC da Blindagem reflete a alta instabilidade institucional vivenciada no país e as tensões entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, pois há uma acentuada polarização e de crescente judicialização da política. O projeto se apresentava como um movimento de autodefesa parlamentar, destinado a reduzir o alcance da jurisdição penal e a blindar os membros do Legislativo contra decisões do Judiciário, sobretudo do STF.

Conforme registra a própria justificativa da PEC nº 3/2021:

“...há cerca de uma semana, precisamente em 16 de fevereiro de 2021, foi decretada a prisão em flagrante do Dep. Daniel Silveira (PSL-RJ), em razão de vídeo publicado pelo Parlamentar em uma de suas redes sociais. Determinada inicialmente de forma monocrática pelo Ministro

supramencionado, a prisão foi ratificada pelo Plenário do STF no dia seguinte [...] os valores envolvidos neste e em outros casos que envolvem as imunidades parlamentares são por demais caros ao regime democrático para que atravessemos essa quadra sem propor o necessário burilamento das disposições constitucionais relativas ao tema”. Nesse mesmo tom, os legisladores propositores desta emenda afirmam que “permitir o afastamento cautelar de membro do Congresso Nacional por meio de decisão emanada do Poder Judiciário seria esvaziar o próprio instituto do voto”, chegando a questionar “onde o respeito ao sufrágio universal e à vontade popular se permite que milhões de votos [...] sejam solapados pelo entendimento de um único órgão e externo ao Parlamento?” (BRASIL, 2021)

Ao propor a vedação expressa ao afastamento judicial de parlamentares e condicionar a eficácia das medidas cautelares que afetassem, direta ou indiretamente, o exercício do mandato à confirmação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, a PEC alteraria substancialmente a dinâmica entre os Poderes, impondo limites à atuação do Judiciário e reduzindo a efetividade do sistema de freios e contrapesos.

Assim, na prática, configuraria uma espécie de blindagem processual, esvaziando o controle jurisdicional e criando uma zona de imunidade política absoluta, algo incompatível com os princípios da igualdade e da moralidade administrativa previstos na Constituição.

Além disso, a tentativa de reintroduzir o voto secreto nas deliberações sobre prisão e processo criminal de parlamentares representava um retrocesso em termos de transparência institucional. A própria EC 35/2001 substituíra o voto secreto pelo público justamente para permitir que a sociedade acompanhasse o posicionamento de seus representantes.

Portanto, entende-se que retomar a votação secreta seria negar a evolução democrática que fortaleceu o princípio da publicidade, pois, conforme Alexandre de Moraes, o sigilo do voto se justifica ao eleitor como garantia de liberdade de escolha, mas não aos deputados e senadores, que são mandatários do povo e devem prestar contas de seus votos à sociedade (MORAES, 2025).

A partir da lição de Pedro Aleixo (2020), a imunidade parlamentar deve existir para proteger a liberdade do mandato e não para amparar abusos, pois, quando usada como escudo para interesses pessoais ou partidários, perde seu caráter de garantia institucional e converte-se em instrumento de deslegitimação política.

Ainda, entende-se que a imunidade é um instrumento de defesa da instituição e não do homem público, sendo incompatível com qualquer tentativa de ampliação ilimitada e sem controle.

Assim, o retorno ao modelo anterior, como pretendia a PEC nº 3/2021, restabeleceria o privilégio pessoal, subvertendo o sentido republicano da prerrogativa parlamentar.

Outro aspecto criticável da proposta reside na tentativa de subordinar o exercício da jurisdição penal ao poder político, contrariando o núcleo intangível da separação de poderes e, por lógico, ferindo o texto constitucional.

A partir de Brito (2007), compreende-se que a independência entre os Poderes não exclui o controle recíproco, mas impede qualquer tipo de subordinação funcional. Desse modo, ao condicionar o início ou a continuidade de ações penais a decisões das Casas Legislativas, a PEC da Blindagem criaria um desequilíbrio estrutural, restringindo o exercício da função jurisdicional e enfraquecendo o princípio da tripartição dos poderes.

Ademais, como também se entende de Pedro Aleixo (2020), a imunidade não é um direito do parlamentar, mas uma necessidade da democracia, o que demonstra que o instituto deve ser compreendido como meio, não como fim.

Nesse sentido, a proposta de 2021 inverteu a lógica da proteção institucional, porquanto pretendia blindar indivíduos das suas ilegalidades e não garantir a liberdade de opinião ou a independência da função legislativa. Na mesma linha, a partir de Oliveira (2017), toda prerrogativa descolada de sua finalidade institucional degenera em privilégio.

Portanto, a análise da PEC da Blindagem evidencia que sua motivação não era meramente normativa. O texto da justificativa menciona explicitamente os conflitos entre o Legislativo e o Supremo Tribunal Federal decorrentes da prisão do deputado Daniel Silveira, o que revela o caráter reativo da proposta.

Em outras palavras, a PEC, ao invés de aperfeiçoar o sistema, buscava responder a um episódio específico, transformando uma tensão política pontual em fundamento para uma alteração constitucional de largo alcance e sobretudo, impunitiva, tendo em vista que a alteração feita pela EC 35/2001 só adveio após inúmeros casos de impunidade de senadores e deputados investigados em crimes que incluíam corrupção, assassinatos e tráfico de drogas.

Como bem aponta o Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da AP 937 QO, antes da referida Emenda Constitucional, nenhum parlamentar foi processado perante o STF desde 1988 até a sua promulgação, representando, na prática, como privilégio odioso e garantia de impunidade aos parlamentares.

[...] a redação originária da Constituição de 1988 condicionava a persecução criminal e a prisão de parlamentares à licença prévia e expressa de sua Casa, de modo que a mera ausência de deliberação impedia a instauração ou o prosseguimento da ação penal (art. 53, § 1º). Como resultado da disposição constitucional, nenhum parlamentar foi processado perante o STF desde 1988 até a promulgação da Emenda Constitucional 35, em 2001. Na prática, a prerrogativa representava privilégio odioso e garantia de impunidade aos congressistas. Para alterar esse cenário, foi promulgada a Emenda 35/2001, que fez duas alterações básicas nesse regime. [...] (BRASIL, 2018, p. 16).

Reverter o que já fora definido há mais de uma década, significaria romper a linha evolutiva de amadurecimento institucional inaugurada pela Constituição de 1988 e aprofundada pela EC 35/2001, que consolidou um modelo de responsabilidade e transparência como pilares da representação política.

Além disso, destaca-se a palavra de um parlamentar a respeito do assunto. Na ocasião, o Senador Eduardo Girão (Novo-CE) afirma que a PEC da Blindagem é indefensável e inoportuna no momento em que o país vive, sobretudo pela luta da transparência (SENADO FEDERAL, 2025).

Dessa forma, a PEC da Blindagem deve ser compreendida como exemplo emblemático de tentativa de reforma constitucional orientada por conveniências circunstanciais, e não por princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

Ao pretender restaurar mecanismos já superados pela EC nº 35/2001, a proposta tensionava a separação dos poderes, enfraquecia o controle jurisdicional e convertia prerrogativas funcionais em instrumentos de proteção pessoal. Sua não aprovação, portanto, preservou a integridade do modelo constitucional vigente e reafirmou que a imunidade parlamentar somente se legitima quando voltada à proteção do mandato, jamais à criação de zonas de impunidade.

A introdução de alterações retrógradas no texto constitucional, voltadas à ampliação da imunidade formal e à restrição da atuação do Supremo Tribunal Federal no processamento e julgamento de parlamentares, representaria enfraquecimento do sistema de checks and balances, uma vez que a própria justificativa da PEC analisada revelava a intenção de limitar a atuação do Supremo Tribunal Federal, deslocando para o Parlamento maior controle sobre a responsabilização penal de seus membros.

Sob o pretexto de restaurar o equilíbrio entre os Poderes, pretendia-se concentrar no próprio Parlamento a palavra final sobre a responsabilização de seus membros, transformando a prerrogativa funcional em mecanismo de autoproteção

política. Em razão disso, de forma assertiva, o Senado, na condição de casa revisora, rejeitou e arquivou a PEC.

A não aprovação da PEC nº 3/2021, contudo, não elimina a necessidade de reflexão sobre o outro lado da tensão institucional, visto que é dele que se justifica todo o movimento que foi realizado pela Câmara dos Deputados.

4.4 Judicialização da política, ativismo judicial e os limites do controle jurisdicional sobre a palavra parlamentar

Desde a eleição do ex-presidente Jair Bolsonaro, o cenário político brasileiro passou a ser marcado por forte disputa ideológica, intensificação da polarização social, questionamentos constantes às instituições democráticas e transferência de inúmeros conflitos políticos ao Supremo Tribunal Federal. Em razão disso, ganharam destaque os debates sobre ativismo judicial e judicialização da política, expressões que, embora próximas, não se confundem.

A judicialização da política ocorre quando temas de grande relevância política ou social deixam de ser resolvidos apenas pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo e passam a ser levados ao Poder Judiciário. Como explica Luís Roberto Barroso, a judicialização da política envolve a transferência de poder decisório para juízes e tribunais, especialmente porque a Constituição de 1988 ampliou o número de matérias constitucionalizadas e permitiu que diversas questões políticas fossem transformadas em pretensões jurídicas (BARROSO, 2009).

O ativismo judicial, por outro lado, possui conotação distinta, visto que, conforme observa Lenio Streck (STRECK, 2011, p. 589, apud NUNES JUNIOR, 2024), o ativismo ocorre quando o julgador decide a partir de argumentos de política, moral ou de suas próprias convicções pessoais, substituindo o direito pela vontade judicial.

Nesse ponto, o voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADI nº 5.526 contribui para a compreensão da diferença entre judicialização e ativismo judicial. Ao tratar do tema, o Ministro destacou que, em regra, as decisões políticas devem ser tomadas por quem possui voto, razão pela qual as Cortes Constitucionais devem atuar com autocontenção, especialmente quando houver decisão política já tomada pelo Congresso Nacional. Todavia, ressaltou que a atuação mais proativa da jurisdição constitucional pode se justificar em situações excepcionais, como na proteção de

direitos fundamentais, na preservação das regras do jogo democrático e na defesa da moralidade administrativa ou da decência política. Senão:

“Tal como eu entendo a questão da judicialização, e sobretudo do ativismo, só há três situações em que me parece que a Corte Constitucional possa atuar de maneira mais expansiva, mais proativa. A primeira, para a proteção de direitos fundamentais, sobretudo das minorias. [...]

Segunda hipótese em que uma posição mais proativa se justifica é para a proteção das regras do jogo democrático. [...]

Em terceiro lugar, para proteger moralidade administrativa ou decência política [...].

Portanto, a regra geral é a da autocontenção. A exceção é a atuação legítima mais expansiva, mais proativa.” (BRASIL, 2017, p. 85-86).

O Supremo Tribunal Federal, em determinados momentos, é chamado a decidir justamente por provocação do próprio Parlamento ou pela omissão dos agentes políticos. Todavia, o problema surge quando essa atuação deixa de ser mera resposta jurisdicional e passa a ser percebida como mecanismo de controle político da atividade parlamentar, especialmente quando alcança manifestações proferidas no espaço próprio da representação popular.

A investigação autorizada pelo Ministro Flávio Dino, no âmbito do Inquérito nº 4.978/STF, intensifica a tensão analisada neste trabalho, pois não decorre de manifestação externa, realizada em rede social ou em ambiente desvinculado da atividade parlamentar, mas de fala proferida na tribuna da Câmara dos Deputados, circunstância que, em tese, atrairia a proteção conferida pela teoria *blackstoniana*. A apuração teve origem em pronunciamento realizado pelo Deputado Federal Marcel Van Hattem, em sessão plenária, no dia 14 de agosto de 2024, ocasião em que o parlamentar criticou a atuação funcional do Delegado de Polícia Federal Fábio Alvarez Shor, utilizando expressões como “relatórios absolutamente fraudulentos” e “tem agido como bandido” (BRASIL, 2024).

Insta salientar que, em caso análogo, no julgamento da Petição nº 9.156 AgR, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a incidência da imunidade parlamentar material em favor de Deputado Federal que havia proferido declarações duras contra Delegado-Geral de Polícia Civil, por meio de vídeos divulgados em redes sociais. Naquele caso, embora a manifestação tenha ocorrido fora do Parlamento e utilizado expressões agressivas, a Corte compreendeu que as falas estavam inseridas em ambiente de beligerância política e guardavam relação com o exercício do mandato parlamentar, razão pela qual afastou a responsabilização penal.

Assim, se, no caso Daniel Silveira, o Supremo Tribunal Federal atuou diante de manifestações interpretadas como ameaça à ordem democrática, no caso Van Hattem a controvérsia desloca-se para outro plano, qual seja, saber se a crítica dura a agente público, realizada no exercício da função fiscalizatória do mandato, pode ser submetida ao controle penal externo sem esvaziar a própria razão de existir da imunidade parlamentar material.

5 CONCLUSÃO

Notadamente, a imunidade parlamentar confere independência e harmonia entre os Poderes, trazendo segurança jurídica e institucional aos parlamentares que nela se enquadram, visto que sem a garantia, o parlamento ficaria impossibilitado de exercer mandato livre de retaliação política de membros do Executivo e Judiciário.

Todavia, ainda que a imunidade parlamentar tenha sido concebida no ordenamento jurídico como garantia institucional, é inegável que ela vem sendo utilizada de forma errônea, desviando-se de sua finalidade e abrindo espaço para atuações incompatíveis com o exercício da função pública dos parlamentares eleitos e escolhidos por seus cidadãos.

Para tanto, basta observar os julgados analisados ao longo do trabalho, especialmente quanto à necessidade de verificar se a manifestação parlamentar guarda conexão com a defesa da democracia, com a representação popular e com o exercício legítimo do mandato, ou se passa a ser utilizada como escudo para ataques pessoais e manifestações desvinculadas da função parlamentar. Exemplificando, evidencia-se novamente o caso Daniel Silveira, onde, na condição de Deputado Federal, proferiu palavras e ofensas contra ministros da Suprema Corte, proclamando discurso de ódio, imputando nova ditadura militar e, ainda, a abolição do sistema tripartite e o fechamento do Supremo Tribunal Federal.

O nascimento da PEC da Blindagem reflete, portanto, o elevado grau de instabilidade política enfrentado naquele período, bem como o receio de parte do Congresso Nacional diante da ampliação do protagonismo do Supremo Tribunal Federal, porquanto passou a atuar de forma mais incisiva na preservação da legalidade, da ordem constitucional e do Estado Democrático de Direito, especialmente diante de manifestações de ruptura institucional e de ataques às cláusulas pétreas previstas no art. 60, §4º, da Constituição Federal.

Em razão disso, a jurisprudência, definiu sua limitação nas teorias *blackstoniana* e *miliana* justamente para que, dentro do espaço democrático, haja o livre pensamento, o debate, a pluralidade de ideias e a concepção de avanço da sociedade ao decorrer da sua evolução.

Nessa seara, o papel do Supremo Tribunal Federal no sistema de freios e contrapesos deve ser compreendido a partir de seus próprios limites constitucionais, tendo em vista que a Corte atua legitimamente quando impede que a imunidade seja

convertida em escudo para abusos, como se verificou no caso Daniel Silveira e demais casos aqui suscitados.

Entretanto, a legitimidade do Supremo Tribunal Federal para conter abusos parlamentares não pode ser confundida com autorização para vigiar ou controlar a palavra política, sobretudo quando esta, ainda que proferida de forma dura, incômoda ou inconveniente, está relacionada ao exercício direto do mandato.

Assim, ao longo do primeiro capítulo, verificou-se que a imunidade parlamentar surgiu historicamente como instrumento de proteção da independência do Poder Legislativo, sendo incorporada ao constitucionalismo brasileiro desde a Constituição de 1824 e ajustada conforme os diferentes momentos políticos vivenciados pelo país.

No segundo capítulo, demonstrou-se que a imunidade parlamentar possui natureza funcional, não se confundindo com privilégio pessoal, e que sua incidência depende da preservação de sua finalidade constitucional.

Por fim, no terceiro capítulo, constatou-se que a tensão entre independência parlamentar e controle jurisdicional ganhou novos contornos a partir dos casos concretos analisados pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente diante do caso Daniel Silveira, da PEC nº 3/2021, do debate sobre judicialização da política e do Inquérito nº 4.978/STF, envolvendo o Deputado Federal Marcel Van Hattem.

Como limitação, registra-se que o presente estudo se concentrou na análise da imunidade parlamentar federal, especialmente a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de casos recentes de maior repercussão institucional, sem pretensão de esgotar todas as hipóteses de responsabilização parlamentar. Para pesquisas futuras, mostra-se relevante aprofundar a análise dos efeitos da judicialização da política sobre a liberdade de atuação parlamentar e sobre a relação institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional.

De todo modo, confirma-se a hipótese de que a imunidade parlamentar não pode ser escudo para a impunidade, contudo também não se pode tornar a garantia meramente simbólica quando exercida no próprio espaço da representação popular. O limite está na sua finalidade e deve ser preservada quando estiver em conexão com o exercício do mandato, ainda que esvazie a cordialidade esperada no debate político e adote linguagem severa, crítica ou incômoda. É necessário preservar o equilíbrio entre a responsabilização do parlamentar e a proteção da imunidade parlamentar, garantindo-se a supremacia da democracia. Ou seja, a prerrogativa não deve prevalecer quando utilizada como instrumento de impunidade, mas deve ser

preservada quando exercida dentro do espaço da representação democrática, em vínculo direto com o mandato e no cumprimento das funções parlamentares previstas na Constituição.

Assim, a resposta constitucional deve ser construída com equilíbrio, sem transformar imunidade em impunidade, nem controle judicial em controle político da palavra parlamentar, sobretudo em razão da polarização política que se vive dentro do país.

Diante do exposto, o Inquérito nº 4.978/STF, instaurado contra o Deputado Federal Marcel Van Hattem, em razão de fala proferida na tribuna, na qual criticou possível irregularidade no âmbito da administração pública e, no exercício de sua função típica de fiscalização, utilizou palavras duras e ofensivas contra Fábio Alvarez Shor, traz, além da real preocupação com a eventual responsabilização do parlamentar, a necessidade de questionar se o controle de abusos não passa a assumir contornos de controle político da palavra parlamentar, suprimindo a essência da imunidade material e esvaziando justamente a garantia que o art. 53 da Constituição Federal buscou preservar.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, Pedro. Imunidades parlamentares. Brasília: Senado Federal, 2020.

ALVES, Victorya Carolynne Oliveira; BATISTA NETO, Dilson Cavalcanti. O STF e o limite das imunidades parlamentares. Revista Foco, Curitiba, v. 16, n. 8, p. 01-16, 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/download/2719/1726>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; PEDROSA, Clara Bonaparte. A imunidade parlamentar material na Constituição brasileira de 1988. VirtuaJus, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p. 205-219, 1º sem. 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/virtuajus/article/view/20454/20454-75496-1>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, v. 4, n. 13, p. 71-91, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Altera substancialmente a Constituição de 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. Altera dispositivos relativos às imunidades parlamentares.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021. Altera os arts. 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270800>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.526/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em: 11 out. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4982736>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 1.021/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em: 18 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449809&ori=1>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.421.633/SC. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478682/false>. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.422.919. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur503347/false>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n.º 3.814/DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984936>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n.º 4177. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur350991/false>. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.781/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão monocrática. Brasília, 16 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5651823>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.978/DF. Relator: Ministro Flávio Dino. Procedimento investigatório envolvendo pronunciamento parlamentar do Deputado Federal Marcel Van Hattem. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7039103>. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 5.647/DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur330941/false>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 6.156/DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur357091/false>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 6.587/DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371778/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 7.174/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Ministro Marco Aurélio. Primeira Turma. Julgado em: 10 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5232635>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 9.156 AgR/PA. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Segunda Turma. Julgado em: 25 out. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6005682>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937/RJ. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur396594/false>. Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 299.109/RJ. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur193044/false>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 632.115/CE. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral9962/false>. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRITO, Orlange Maria. Imunidade parlamentar no Brasil antes e depois da Emenda Constitucional nº 35/2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputado Daniel Silveira é preso por ordem do ministro Alexandre de Moraes. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728380-deputado-daniel-silveira-e-preso-por-ordem-do-ministro-alexandre-de-moraes/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discurso da Deputada Magda Mofatto, PL-GO, na sessão deliberativa extraordinária de 19 de fevereiro de 2021. DETAQ, Brasília, 19 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?Data=19%2F02%2F2021&dtHoraQuarto=17%3A44&dtHorarioQuarto=17%3A44&etapa=5&nuInsercao=1&nuOrador=1&nuQuarto=368477&nuSessao=5.2021&sgFaseSessao=OD&txApelido=MAGDA+MOFATTO%2C+PL-GO&txEtapa=&txFaseSessao=Ordem+do+Dia&txTipoSessao=Deliberativa+Extraordinaria+-CD>. Acesso em: 30 jan. 2026.

Consultor Jurídico. Supremo reafirmou o caráter institucional da imunidade parlamentar. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-out-05/supremo-reafirmou-o-carater-institucional-da-imunidade-parlamentar/>. Acesso em: 17 fev. 2026.

DAMASCENO, Marcos Helder Crisóstomo. Imunidade material dos parlamentares na jurisprudência recente do STF e o caso Daniel Silveira. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/607536/TCC_Marcos_Helder_Crisostomo_Damasceno.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Conceito%20de%20imunidade%20material%20na,funcionamento%20normal%20do%20Legislativo%204.&text=direito%20constitucional.,/anthist/decbill.htm.&text=origem%20do%20instituto. Acesso em: 21 jan. 2026.

DE PAULA, Gustavo Bottós. A imunidade parlamentar e seus limites na jurisprudência brasileira. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/431200/a-imunidade-parlamentar-e-seus-limites-na-jurisprudencia-brasileira>. Acesso em: 9 fev. 2026.

DIAS, Roberto; DE LAURENTIIS, Lucas. Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 49, n. 195, p. 7-24, jul./set. 2012. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/195/ril_v49_n195_p7.pdf. Acesso em: 18 jan. 2026.

HASSELMANN, Gustavo. Limites à imunidade parlamentar material: dois casos emblemáticos. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/365917/limites-a-imunidade-parlamentar-material-dois-casos-emblematicos>. Acesso em: 11 fev. 2026.

LENZA, Pedro. Coleção Esquematizado - Direito Constitucional - 29ª Edição 2025. 29. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

MARTINS, Leila Márcia Reis. Imunidade parlamentar no direito constitucional brasileiro. REGRAD: Revista Eletrônica de Graduação do UNIVEM, Marília, v. 3, n. 1, p. 75-94, dez. 2010. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/REGRAD/article/view/246>. Acesso em: 14 ago. 2025.

MELO, Carlos Antônio de Almeida. A Constituição originária, a Constituição derivada e o direito adquirido: considerações, limites e possibilidades. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 36, n. 143, p. 101-120, jul./set. 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, 2012.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional - 41ª Edição 2025. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Judicialização da política, ativismo judicial e politização do Judiciário: uma distinção necessária. Cadernos Aslegis, Brasília, n. 66, p. 38-53, 1º semestre 2024. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/8df0be39-8d86-42fc-909b-d074fae2e43c/full>. Acesso em: 13 mar. 2026.

OLIVEIRA, Naiara Hermógenes de. Imunidade parlamentar: garantia ou privilégio? Revista Científica do Centro Universitário de Goiás.

PAULA, Ludmila Cruvinel Gordo de. Liberdade de expressão e imunidade parlamentar: limites e desafios no Brasil. Revista de Gestão e Secretariado (GeSec), v. 15, n. 11, p. 1-12, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/4307/2806>. Acesso em: 19 fev. 2026.

PP Concursos. O que são as teorias blackstoniana e de Stuart Mill no direito constitucional. Disponível em: <https://blog.ppconcursos.com.br/o-que-sao-as-teorias-blackstoniana-e-de-stuart-mill-no-direito-constitucional/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

RAFAGNIN, Thiago Ribeiro; SANTOS, Vítor Matos. Limites da imunidade parlamentar material: panorama da realidade jurídica brasileira de uma perspectiva comparada. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 51, n. 156, jun. 2024. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1431/918>. Acesso em: 7 jan. 2026.

SENADO FEDERAL. Girão: “PEC da Blindagem é indefensável e votarei contra”. Agência Senado, Brasília, 18 set. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/09/18/girao-pec-da-blindagem-e-indefensavel-e-votarei-contr>. Acesso em: 11 abr. 2026.

SOUSA, Robson Nunes Pereira de; MOTA, Sebastiana Nunes da; CASTRO, Priscila A. Fraga. Limites da liberdade de expressão e imunidade parlamentar. JNT - Facit Business and Technology Journal, v. 37, n. 1, p. 491-511, 2022. Disponível em: <https://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/viewFile/1642/1129>. Acesso em: 5 jan. 2026.

Supremo Tribunal Federal. Artigo 53 da Constituição Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicaosupremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=53>. Acesso em: 6 jan. 2026.

Universidade de Fortaleza. PEC da Blindagem: por que foi arquivada e o que estava em jogo para a democracia brasileira. Disponível em: <https://unifor.br/-/pec-da-blindagem-por-que-foi-arquivada-e-o-que-estava-em-jogo-para-a-democracia-brasileira>. Acesso em: 13 abr. 2026.