



Eduardo Ponce da Costa

Inviolabilidade Parlamentar: estudo sobre as
jurisprudências da Corte Constitucional
Colombiana e do Supremo Tribunal Federal

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Teoria do Estado e
Direito Constitucional pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito do Departamento de Direito da
PUC-Rio.

Orientador: Prof. Fábio Carvalho Leite

Rio de Janeiro,
Março de 2023



Eduardo Ponce da Costa

Inviolabilidade Parlamentar: estudo sobre as jurisprudências da Corte Constitucional Colombiana e do Supremo Tribunal Federal

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Prof. Fábio Carvalho Leite

Orientador
Departamento de Direito - PUC-Rio

Prof. Adriano Pilatti

Avaliador
Departamento de Direito - PUC-Rio

Prof. André Gustavo C. de Andrade

UNESA

Rio de Janeiro, 30 de março de 2023

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Eduardo Ponce da Costa

Graduação em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em 2016. Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) em 2020. Advogado.

Ficha Catalográfica

Costa, Eduardo Ponce da

Inviolabilidade Parlamentar : estudo sobre as jurisprudências da Corte Constitucional Colombiana e do Supremo Tribunal Federal / Eduardo Ponce da Costa ; orientador: Fábio Carvalho Leite. – 2023.
205 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2023.
Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Inviolabilidade Parlamentar. 3. Imunidade Parlamentar Material. 4. Jurisprudência. 5. Corte Constitucional Colombiana. 6. Supremo Tribunal Federal. I. Leite, Fábio Carvalho. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

À minha família, por todo suporte e estímulo na busca pelo conhecimento ao longo da vida.

À Marina, pelo companheirismo, carinho e amor em todos os momentos.

Ao Professor Fábio Carvalho Leite, pela orientação atenciosa e paciente, com valiosas contribuições que foram muito importantes para a construção do presente trabalho.

Ao Professor Adriano Pilatti, pelas incríveis aulas capazes de tocar corações e mentes.

Ao Professor Paulo Mendonça, pela oportunidade de pesquisa na graduação que reforçou a minha vontade de seguir na vida acadêmica.

Aos colegas de mestrado, por enriquecerem mais ainda esta experiência, em especial, Amanda Albano e Leonardo Laurindo.

A todo o Departamento de Direito da PUC-Rio, por fornecer um curso de excelência, com extrema generosidade e cuidado.

Resumo

COSTA, Eduardo Ponce da; Pilatti, Adriano. **Inviolabilidade Parlamentar: estudo sobre as jurisprudências da Corte Constitucional Colombiana e do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro, 2023. 205p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A proteção do membro do Poder Legislativo no tocante às suas opiniões, palavras e votos, por meio da inviolabilidade parlamentar, apresenta relevantes raízes históricas, presença em inúmeros ordenamentos jurídicos e finalidades essenciais para o Estado Democrático de Direito, sobretudo, com atenção ao postulado da separação de poderes e à teoria da representação popular. Essa essencialidade ao sistema jurídico suscita debates a respeito dos seus contornos, sejam aqueles tracejados pelas normas constitucionais, sejam aqueles delineados pelas Cortes. Diante disso, pretende-se analisar como a jurisprudência de dois importantes tribunais, com competências em matéria constitucional, vêm se posicionando e definindo ou não parâmetros e limites à inviolabilidade parlamentar. São eles: o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana. De ambas as Cortes, parte-se de um exame desde a promulgação da Constituição brasileira de 1988 e da Constituição colombiana de 1991 até os últimos julgamentos realizados em 2022.

Palavras-chave

Inviolabilidade Parlamentar. Imunidade Parlamentar Material. Jurisprudência. Corte Constitucional Colombiana. Supremo Tribunal Federal.

Abstract

COSTA, Eduardo Ponce da; Pilatti, Adriano (Advisor) **Parliamentary Inviolability: study on the jurisprudences of the Colombian Constitutional Court and the Brazilian Supreme Court**. Rio de Janeiro, 2023. 205p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The protection of members of the Legislative Power to their opinions, words and votes, through parliamentary inviolability, has relevant historical roots, presence in numerous legal systems and essential purposes for the Democratic State of Law, above all, with attention to the postulate of the separation of powers and the theory of popular representation. This essentiality to the legal system raises debates about its contours, whether those traced by constitutional norms, or those outlined by the Courts. Therefore, it is intended to analyze how the jurisprudence of two important courts, with competences in constitutional matters, have been positioning themselves and defining or not parameters and limits to parliamentary inviolability. They are: the Brazilian Supreme Court and the Colombian Constitutional Court. From both Courts, it starts from an examination since the promulgation of the Brazilian Constitution of 1988 and the Colombian Constitution of 1991 until the last judgments carried out in 2022.

Keywords

Parliamentary Inviolability. Parliamentary Immunity. Jurisprudence. Colombian Constitutional Court. Brazilian Supreme Court.

Sumário

Introdução	9
1. Esmiuçando a Inviolabilidade Parlamentar	14
1.1. As raízes históricas	14
1.2. As concepções Blackstoniana e Milliana	24
1.3. Terminologias e conceituação	27
1.4. A complementação do quadro protetivo da inviolabilidade	29
1.5. As finalidades	39
1.6. A natureza jurídica e as (ir)responsabilidades penal, cível e político-administrativa	46
1.7. As características	53
2. A jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana em matéria de inviolabilidade parlamentar	60
2.1. Uma aproximação com o Estado Democrático de Direito colombiano e com a Constituição Política da República da Colômbia de 1991	60
2.2. A Corte Constitucional Colombiana	70
2.3. As decisões	76
2.3.1. <i>Sentencia</i> C-245/1996	76
2.3.2. <i>Sentencia</i> T-322/1996	78
2.3.3. <i>Sentencia</i> T-405/1996	82
2.3.4. <i>Sentencia</i> SU-047/1999	84
2.3.5. <i>Sentencia</i> SU-786/1999	93
2.3.6. <i>Sentencia</i> C-959/1999	94
2.3.7. <i>Sentencia</i> SU-062/2001	96
2.3.8. <i>Sentencia</i> T-461/2003 , <i>Sentencia</i> C-578/2002 e <i>Sentencia</i> C-302/2021	98
2.3.9. <i>Sentencia</i> C-1174/2004	100

2.3.10. <i>Sentencia</i> C-1040/2005 , <i>Sentencia</i> C-1043/2005 e <i>Sentencia</i> C-141/2010	102
2.3.11. <i>Sentencia</i> SU-712/2013	104
2.3.12. <i>Sentencia</i> C-408/2017 e <i>Sentencia</i> C-017/2018	106
2.4. Síntese e Análise Crítica	108
3. A inviolabilidade parlamentar na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	115
3.1. Da promulgação da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional nº 35/2001	115
3.2. A partir da Emenda Constitucional nº 35/2001	127
3.2.1. As responsabilidades civil e penal	127
3.2.2. A inclusão da palavra “quaisquer” no <i>caput</i> do art. 53 e o “nexo de implicação recíproca”	129
3.2.3. Vereadores e Deputados Estaduais	131
3.2.4. Comissões Parlamentares de Inquérito	134
3.2.5. Apresentador de TV	136
3.2.6. Campanha e propaganda eleitoral	138
3.2.7. Conflitos e antagonismo político	140
3.2.8. Futebol	147
3.2.9. Segurança Pública	151
3.2.10. Votos	152
3.2.11. Discursos de ódio/ <i>Hate Speech</i>	155
3.2.12. Discursos antidemocráticos e divulgação de <i>fake news</i> /desinformação	161
3.3. Síntese e Análise Crítica	167
Conclusão	179
Referências	185

Introdução

No Estado de Direito, a Constituição regula as relações de poder, com o desenho das estruturas das instituições de Estado e o delineamento dos limites de sua atuação, em atenção ao postulado da separação de poderes.

Nesse passo, pode ser destacado o Estatuto dos Congressistas correspondente às normas constitucionais que compõem o regime jurídico dos integrantes do Congresso Nacional, as quais discriminam as suas prerrogativas, direitos, deveres e incompatibilidades.¹

Uma dessas prerrogativas é justamente a inviolabilidade parlamentar — também denominada imunidade parlamentar material —, objeto exato de estudo do presente trabalho. Não se pretende, desse modo, um exame avançado sobre as imunidades formais ou processuais, mas sim breve e complementar.

O instituto da inviolabilidade parlamentar constitui uma proteção adicional aos pronunciamentos e aos votos proferidos pelos membros do Poder Legislativo no exercício de sua função parlamentar.

Tradicionalmente, esta prerrogativa do legislador cumpre um proeminente papel na consolidação do Parlamento ante os demais Poderes. Somente por isso, já se revela relevante compreender as raízes históricas da inviolabilidade parlamentar. Mesmo assim, a partir dessa perspectiva histórica, outros aspectos também podem ser desdobrados, sobretudo, as suas finalidades.

Ao mesmo tempo, fortalece o Parlamento como um campo democrático e fértil para o debate ideológico e propositivo, congregando, por meio da esfera de representação popular, uma diversidade de espectros da vida política e social, cada qual externando seus pensamentos e visões de mundo.

No primeiro capítulo, então, com o propósito de melhor situar a inviolabilidade parlamentar e assimilar suas nuances, são aprofundadas as discussões em torno das suas origens históricas, de determinadas concepções que dela se desenvolveram, das terminologias e conceituações empregadas, da complementaridade de seu quadro protetivo, das suas finalidades, das suas esferas de (ir)responsabilidade e das suas características.

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 539.

Apenas após a colocação e a sedimentação dessas ideias sobre a inviolabilidade parlamentar que se passará à análise da jurisprudência sobre o tema de dois importantes tribunais — a Corte Constitucional Colombiana e o Supremo Tribunal Federal.

Neste momento, é preciso apresentar as justificativas que motivaram a escolha pelo estudo da jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana, em conjunto com o da Suprema Corte brasileira.

Em primeiro lugar, as Constituições atuais do Brasil e da Colômbia foram promulgadas em épocas bem próximas — 1988 e 1991, respectivamente —, contando com certa influência da primeira sobre a segunda, conforme reconhecido pela própria Corte Colombiana² e assinalado por Fernando Whitaker da Cunha.³

A história constitucional colombiana — que será mais adequadamente explorada no segundo capítulo, ainda que de forma sucinta — permite observar que, assim como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Constituição Política da República da Colômbia de 1991, foi elaborada com o escopo de estabelecer maiores mecanismos de equilíbrio entre os Poderes, notadamente, para conter a pujança do Poder Executivo sobre os demais.

No que concerne particularmente às duas Cortes, nota-se a similaridade no desempenho das funções de fiscalização e interpretação das normas constitucionais, como são as imunidades parlamentares. Ressalva-se, porém, que, enquanto o STF possui uma competência mais ampla, abarcando inclusive matéria penal, a Corte Constitucional Colombiana possui a singularidade de ser mais detida às matérias de índole essencialmente constitucional.⁴

Um último aspecto que merece ser salientado como justificativa é o fato de o Supremo Tribunal Federal, em determinadas decisões, ter se valido de

² Na *Sentencia C-1200/03*, a Corte Constitucional Colombiana expressou que: “[e]sto conduce al segundo de los aspectos mencionados, el cual es relevante para analizar la orientación y configuración del argumento planteado en la demanda. La Corte hace énfasis en que la Constitución de 1991 no estableció normas pétreas ni principios intangibles. Habría podido el constituyente seguir el ejemplo de varias constituciones, que sí fueron influyentes en 1991 en otros aspectos, como la de los Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Portugal, y, en América Latina, Brasil. Sin embargo, el concepto de intangibilidad es ajeno al orden constitucional adoptado en 1991. La *intangibilidad* tiene diferentes formas y alcances, pero es un concepto diferente al de *insustituibilidad* de la Constitución”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-1200/03*. Magistrados Ponentes: Manuel Jose Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 09.12.2003.

³ CUNHA, Fernando Whitaker da. **O pensamento constitucional colombiano**. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, nº 30, 2007, p. 53.

⁴ Vide artigos 241 da Constituição Colombiana de 1991 e 102 da Constituição Brasileira de 1988.

precedentes da Corte Constitucional Colombiana, sendo o estado de coisas inconstitucional — julgado na Medida Cautelar na ADPF nº 347 — o caso mais célebre.⁵ Isso mostra a sua relevância e o seu impacto, em matéria constitucional, para a Suprema Corte brasileira, bem como a importância de um diálogo entre as instituições do Sul Global, mormente, quando verificadas situações semelhantes que podem gerar soluções análogas.⁶

Além dessas razões para a seleção da análise da jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana, o seu cotejo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal visa a contribuir com um olhar mais crítico sobre a inviolabilidade parlamentar e a ampliar o leque de estudos sobre o tema, que, apesar de crescente, ainda pode aumentar significativamente.^{7 8}

Recentemente, com questões contemporâneas, como discursos de ódio, discursos antidemocráticos e divulgação de desinformação, o instituto tem suscitado preocupações no direito brasileiro, em especial, acerca da definição de seus contornos.

A dificuldade se evidencia até mesmo pela ausência de uma delimitação mais acurada da liberdade de expressão, um passo anterior importante que facilitaria o caminho para a liberdade de expressão qualificada — a inviolabilidade parlamentar.

⁵ Vale mencionar ainda as decisões na Execução no *Habeas Corpus* nº 165.704/DF, no Agravo Regimental no *Habeas Corpus* nº 186.373/SP e no Vigésimo Sétimo Agravo Regimental na Ação Penal nº 470/MG.

⁶ Na análise comparada sobre o tratamento do discurso de ódio em cinco países do Sul Global, Jane Reis Gonçalves Pereira, Renan Medeiros de Oliveira e Carolina Saud Coutinho anotam que “[p]or serem países com histórias e realidades semelhantes, o cotejo entre seus ordenamentos e suas experiências se mostra mais frutífero do que os exames tradicionalmente feitos, que comparam países do Sul com os do Norte Global”. PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; OLIVEIRA, Renan Medeiros de; COUTINHO, Carolina Saud. **Regulação do discurso de ódio: análise comparada em países do Sul Global**. Revista de Direito Internacional, v. 17, 2020, p. 223.

⁷ Ana Lucia de Lyra Tavares realça que “os estudos de direito constitucional comparado oferecem, seja sob o prisma do aperfeiçoamento do direito pátrio, seja sob a ótica, tão necessária, do entendimento entre os povos, o qual requer o conhecimento das peculiaridades de cada um, em função das normas jurídicas que presidem os respectivos comportamentos. Esses estudos [...] estimulam a análise amadurecida, na qual os juízos de valor pesam menos que a real compreensão das diferenças”. TAVARES, Ana Lucia de Lyra. **Nota sobre as dimensões do direito constitucional comparado**. Revista Brasileira de Direito Comparado. Rio de Janeiro: Instituto de Direito Comparado Luso-brasileiro, 2009, p. 97.

⁸ Josh Chafetz notou que não existiam estudos comparativos sistemáticos acerca dos “privilégios legislativos” nas Constituições Britânica e Americana, o que o motivou a desenvolver seu trabalho sobre isso. CHAFETZ, Josh. **Democracy’s Privileged Few: Legislative Privilege and democratic norms in the British and American Constitutions**. New Heaven & London: Yale University Press, 2007, p. 4.

De antemão, expor esses percalços demonstra a complexidade dessas discussões, que demandam espaços de discussões bastante específicos e densos, como inúmeros trabalhos acadêmicos que se dedicam particularmente a cada um desses pontos.⁹ Por isso, não se assumirá um compromisso com o aprofundamento das discussões em torno das conceituações e questionamentos em torno de discursos de ódio, *fake news* e desinformação.

No presente trabalho, de forma precípua, procura-se trazer à baila os julgamentos que conjugaram esses temas com a inviolabilidade parlamentar, expondo os argumentos ventilados e as decisões tomadas, bem como mostrar, de forma condensada, determinadas posições doutrinárias contrapostas, mas sem pretensões de propor soluções ou definições para essas questões.

Deve-se sublinhar que se objetiva estudar e compreender as jurisprudências de ambas as Cortes sobre a inviolabilidade parlamentar, com os principais contornos por elas conferidos, desde a promulgação de suas respectivas Constituições e até o final de 2022, a fim de se efetuar uma posterior comparação e traçar as semelhanças e distinções em seus entendimentos.

No segundo capítulo, antes de percorrer a jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana em matéria de inviolabilidade parlamentar, realiza-se uma aproximação com o Estado Democrático de Direito colombiano e com a Constituição Política da República da Colômbia de 1991. Ademais, são tecidas considerações sobre o próprio Tribunal Constitucional para evidenciar as confluências com o STF. Então, parte-se para os julgados, seguindo primariamente uma ordem cronológica.

No terceiro capítulo, debruça-se sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, deixando-se de lado apenas as decisões monocráticas. Uma divisão inicial feita considerou o marco da Emenda Constitucional nº 35/2001, que alterou a redação do artigo 53, *caput*, da Constituição da República de 1988, dispositivo constitucional que assegura a imunidade parlamentar em seu sentido material.

⁹ A título ilustrativo, citam-se as dissertações de Carlos Eduardo Ferreira de Souza — “Desinformação, publicidade personalizada e regulação de novas tecnologias” —, Luiza Campos Lemos — “Democracia e Desinformação: influência das fake news em processos eleitorais” — e Priscilla Regina Silva — “Os Limites Sagrados da Liberdade: uma análise sobre o Discurso de Ódio Contrarreligioso” e a tese de doutorado de André Gustavo Corrêa de Andrade — “A resposta constitucionalmente adequada para o discurso de ódio no direito brasileiro”.

Na primeira parte, da promulgação da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional nº 35/2001, foram descritos os primeiros casos sobre a inviolabilidade parlamentar e os principais entendimentos firmados durante este período.

Na segunda parte, da reforma constitucional em diante, os julgamentos dos órgãos colegiados do STF foram agrupados segundo a identificação de determinados elementos em comum, a saber: i) responsabilidades civil e penal; ii) a inclusão da palavra “quaisquer” e o “nexo de implicação recíproca”; iii) Vereadores e Deputados Estaduais; iv) Comissões Parlamentares de Inquérito; v) parlamentar-apresentador de TV; vi) campanha e propaganda eleitoral; vii) conflitos e antagonismo político; viii) futebol; ix) segurança pública; x) votos; xi) discursos de ódio; e xii) discursos antidemocráticos e divulgação de desinformação.

Em ambos os capítulos, em um tópico derradeiro, procedeu-se a uma síntese e a uma análise crítica dos julgamentos, refletindo sobre os entendimentos firmados pelas Cortes, suas mudanças de posição, oscilações, incongruências e indefinições que puderam ser percebidos ao longo das décadas sob à égide de suas atuais Constituições.

Por último, cabe registrar que o presente trabalho foi edificado com suporte nas tradicionais pesquisas legislativa, doutrinária e jurisprudencial, com evidente predominância desta terceira. Com efeito, trata-se de uma matéria com robusta perspectiva prática, de modo que a leitura, a compreensão e a exposição dos casos concretos são intrínsecas para o debate do tema e a aferição de seu andamento no ordenamento jurídico, isto é, verificar qual a margem de proteção que se está concretamente aplicando à inviolabilidade e, do mesmo modo, quais barreiras estão sendo erguidas e por quais motivos.

1. Esmiuçando a Inviolabilidade Parlamentar

1.1. As raízes históricas

Muitas vezes, a mera exposição das origens de institutos, instituições ou determinados objetos de estudo sem maiores compromissos ou propósitos sofre contundentes e válidas críticas, devido a uma falta de consistência e relevância no uso da História e no argumento que com ela se busca sustentar.¹⁰ No entanto, no caso das imunidades parlamentares, da qual a inviolabilidade parlamentar é uma espécie, as suas raízes históricas são importantes para melhor compreender e refletir sobre o impacto nas relações entre os Poderes, as finalidades do instituto em voga e suas características.¹¹

Sob esse ângulo, Osmar Veronese enaltece que “[a] história da inviolabilidade parlamentar é um poderoso guia a auxiliar na sua condução atual por caminhos corretos, sendo verdadeira bússola a orientar sua navegação pelo

¹⁰ Gustavo Silveira Siqueira, ao analisar o Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ, em primazia, o voto do Ministro-Relator Dias Toffoli, mostra o emprego inadequado da História do Direito na decisão, como, por exemplo, a partir da referência de um direito de greve no Egito Antigo, o que levanta uma série de indagações: “[a] greve surgiu antes da Revolução Industrial? Antes dos sindicatos ou associações de trabalhadores? Antes mesmo das noções de Constituição, Estado, empregado, empregador? A palavra ‘greve’ já existia no Egito?”. O autor é peremptório ao afirmar que: “[a] História é um argumento importante para o Direito. Olhar as experiências do passado nos ajuda a projetar horizontes para o futuro e a problematizar o presente”. Não deixa de pontuar, porém, que: “o uso da História deve ser rigoroso. Não se pode utilizá-la como simples retórica ou erudição. Nesse sentido, acredito que as decisões de um tribunal devem fazer uso da história de forma criteriosa ou simplesmente não fazê-lo. Omissões descontextualizam a História do Direito, e, considerando que o direito só existe dentro de uma sociedade, com suas vivências, experiências e preconceitos, não podemos estudá-lo de forma isolada e sem métodos rigorosos e críticos”. SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **O STF no Egito: Greve e História do Direito no Recurso Extraordinário n.º 693.456/RJ**. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 02, 2019, pp. 1016-1045.

¹¹ Com efeito, Josh Chafetz, na introdução de sua obra, explica que escolheu debater as Constituições Britânica e Americana a partir da perspectiva das imunidades parlamentares, salientando a importância da história destas para a história dos confrontos entre os poderes. “I have chosen legislative privilege — those special rights that individual Members or Houses of the legislature possess in order to facilitate their legislative duties — to serve as our portal because privilege gives us a particularly clear view of important institutional cleavages. Much of the history of British parliamentary privilege is the history of clashes among the House of Commons, the House of Lords, the monarch, and the courts. Likewise, much of the history of American congressional privilege is the history of clashes among the House or Senate, the president, and the courts. These conflicts provide a uniquely valuable perspective on the way power dynamics among those institutions work and have worked in the past. This perspective, in turn, will help us get at many of the fundamental values and ideas lying at the heart of these constitutions”. CHAFETZ, Josh. *Op. cit.*, p. 3.

calado a ela reservado no leito do rio constitucional, cujo desbordamento avulta o risco de encastrar”.¹²

Não é possível relegar dessa construção o desenvolvimento do constitucionalismo na Inglaterra, que se relaciona intrinsecamente com o desenvolvimento das imunidades parlamentares.

A Magna Carta de 1215 representa um marco no sistema jurídico inglês, em que os nobres locais conseguiram impor restrições ao poder real. Não se trata de um exemplo de Constituição, “porque sua feição e propósito são mais de um acordo celebrado entre os nobres e o rei”; contudo, faz-se presente, neste documento, “o escopo do constitucionalismo, que é a limitação do poder, e a semente das monarquias constitucionais”.¹³

No século seguinte, em 1397, sob o reinado de Ricardo II, aconteceu o caso Haxey, que costuma ser citado como o precursor de uma associação da imunidade ao Parlamento. Um requerimento para a reprovação de gastos extravagantes da Família Real teria sido apresentado, na Câmara dos Comuns, por Thomas Haxey, o que provocara a ira do rei e a condenação do suposto autor à pena de morte por traição. Não houve, porém, a execução da pena por intervenção do arcebispo Thomas Arudel. Em 1399, o novo monarca Henrique IV anulou o ato condenando Haxey e acolheu o pedido de revisão do julgamento por “contrariar às liberdades dos Comuns”. No mesmo ano, a própria Câmara dos Comuns pediu a anulação da sentença, sob a alegação de que o julgamento violara o procedimento parlamentar ordinário, o qual foi, igualmente, concedido por Henrique IV. Em 1401, o rei prometeu, ainda, não prosseguir com causas não autorizadas relativas a procedimentos parlamentares. Josh Chafetz afirma que o reconhecimento da afronta às liberdades e aos procedimentos parlamentares pelas ações do rei Ricardo II sugere a possibilidade de a imunidade não ser uma novidade no final do século XIV.

14

¹² O autor complementa que “[o] espelho histórico é capaz de projetar sua imagem ao presente — sem se limitar a fazer um inventário da história e obstaculizar o nascimento do novo —, propiciando dados significativos para sua justa contextualização no seio de um constitucionalismo de muitas velocidades”. VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade Parlamentar**: do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 159.

¹³ FLORENTINO, Guilherme Farias. **Imunidades parlamentares**: a trajetória brasileira. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021, p. 14.

¹⁴ CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 69.

Não obstante o caso ser apontado como pioneiro em matéria de imunidade parlamentar, há certa controvérsia se Haxey era, realmente, um membro do Parlamento ou “se apenas se utilizou da Câmara dos Comuns, como cidadão, para remeter sua manifestação individual, já que as *petitions* eram atribuições institucionais da Câmara”, segundo Florentino.¹⁵ José Levi Mello do Amaral Junior, elenca um segundo apontamento: “o privilégio não seria argumento contra a traição”.¹⁶

De todo modo, nas palavras de Guilherme Farias Florentino, “[o] conflito serviu, assim, como um ensejo reivindicatório ao final bem-sucedido, que auxiliou o reconhecimento de uma prática estabelecida, segundo a qual o discurso no Parlamento estaria livre de interferência externa”.¹⁷

Ainda que restem dúvidas acerca da qualidade parlamentar de Haxey, o caso colaborou para o fortalecimento da autonomia do Parlamento, sobretudo, frente ao poder monárquico, que se comprometera a respeitar suas liberdades e procedimentos, o que, por consequência, avigora a separação dos poderes.

Nessa toada de defesa das prerrogativas do Parlamento contra tentativas de ingerências ou influência dos monarcas, Chafetz faz alusão aos casos de Thomas Young, em 1451, Richard Strode, em 1512 e William Williams, em 1680.¹⁸

¹⁵ José Levi Mello do Amaral Júnior e Guilherme Farias Florentino apresentam o caso Haxey como o primeiro episódio sobre imunidade parlamentar, mas ressaltam a existência de dúvidas na literatura sobre a condição de parlamentar de Haxey. Já Pedro Aleixo coloca que Haxey foi “[o] primeiro caso de conflito entre o rei e Câmara dos Comuns, que costuma ser citado”; entretanto, sustenta que “[o] episódio acima lembrado não tem relação com o exercício de funções de membro do Parlamento”, sob a alegação de que “[e]ra Haxey simples procurador eclesiástico”. ALEIXO, Pedro. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020, p. 32. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade Parlamentar**. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2020, p. 34. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., pp. 18-19.

¹⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Ibidem*, p. 34.

¹⁷ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 19.

¹⁸ Sobre o caso de 1451, Chafetz expõe que Thomas Young, um membro do Parlamento, representante da região de Bristol, propôs dentro da Casa que o Duque de York fosse declarado herdeiro da Coroa, o que a ordem de sua prisão pelo rei. Quando o duque se tornou o Lorde Protetor e governou o país, Young pediu indenização por seu sofrimento, arguindo que se violou a liberdade dos Comuns, a liberdade de seus integrantes falarem, livremente, na Casa deliberativa. No que tange ao caso de 1512, Chafetz comenta que Richard Strode, também membro do Parlamento, fora processado, multado e preso devido à propositura de um projeto de lei para regulamentar abusos cometidos pela indústria de estanho. Conseguiu a soltura amparado na alegação de afronta ao privilégio/prerrogativa parlamentar e, ainda, aprovou o que ficou conhecido como Strode’s Act que determinava a anulação de qualquer processo, acusação, condenação, execução, multa, punição, cobrança etc. que tenha por base qualquer projeto de lei, discurso, raciocínio ou declaração de qualquer tipo relativo ao Parlamento. O terceiro caso é o de William Williams, Presidente da Câmara dos Comuns, que ordenou a impressão de um panfleto difamando o Duque de York, motivo pelo qual foi acusado de “difamação sediciosa”. Apesar de também ter arguido a tese do privilégio, fora condenado e multado. À época do veredito, em 1686, já perdera seu assento no Parlamento e o Duque de York tornara-se o rei James II CHAFETZ, Josh. Op. cit., pp. 70 e 74.

Guilherme Florentino, a seu turno, menciona os casos Thorpe, em 1454, Ferrers, em 1542, e Shirley, em 1604.¹⁹

Paulatinamente, evoluía-se e consolidava-se a proeminência do Parlamento inglês, mormente, frente à força monárquica, assim como se sedimentavam as balizas para o florescimento do constitucionalismo inglês, sob a ordem da supremacia parlamentar.^{20 21} Tanto assim o é que se proclama estar a doutrina da supremacia do Parlamento no coração da Constituição britânica.²²

De acordo com Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, “o século marcante na definição do modelo constitucional inglês foi o XVII, caracterizado pelas fortes tensões entre a Coroa e o Parlamento e por diversas reviravoltas políticas, que culminaram na Revolução Gloriosa de 1688”, que foi a responsável por cristalizar “o princípio da supremacia política do Parlamento inglês, em um regime pautado pelo respeito aos direitos individuais”.²³

Além da Magna Carta, outros documentos representaram marcos fundantes de direitos essenciais para a formatação desse modelo constitucional parlamentar. No decorrer do século XVII, editaram-se três documentos constitucionais de relevância ímpar, com os objetivos de garantir liberdades aos ingleses, limitar as ações da Coroa e transferir poder ao Parlamento: a *Petition of Rights*, de 1628; o *Habeas Corpus Act*, de 1679; e o *Bill of Rights*, de 1689.²⁴

¹⁹ Florentino, ao contrário de Chafetz, não tece maiores considerações sobre cada um dos casos, mas tão somente os indica como outras situações de reforço à autonomia parlamentar e um caminhar em direção à consagração expressa da liberdade de atuação parlamentar. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 19.

²⁰ O modelo de constitucionalismo inglês, sob a égide do princípio da supremacia parlamentar, ergueu “uma tripartição de poderes assimétrica, com clara ascendência do Parlamento”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 104.

²¹ Segundo Luís Roberto Barroso, a Constituição inglesa possui natureza flexível por sua forma não constituir um texto único escrito e, assim, admitir sua modificação por ato do Parlamento. O autor anota que “[t]al flexibilidade decorre, como já registrado, do princípio da supremacia parlamentar, conceito-base da denominada democracia de Westminster”. E complementa que a doutrina da supremacia “apresenta uma dimensão positiva — o Parlamento pode criar e revogar qualquer lei — e outra negativa — nenhuma lei votada pelo Parlamento pode ser afastada ou invalidada por outro órgão”. E encerra ao dizer que “não há uma lei superior à vontade do Parlamento e, conseqüentemente, não existe controle de constitucionalidade”. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 35.

²² GARDNER, John. **Can There Be a Written Constitution?**. Oxford Legal Studies Research Paper n. 17, 2009, p. 8.

²³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012 (e-pub), p. 60.

²⁴ Idem.

Em 1628, o Parlamento encaminhou ao rei Charles I uma petição que buscava o reconhecimento de quatro direitos: i) nenhuma tributação sem o consentimento parlamentar; ii) nenhuma prisão sem causa ou arbitrária; iii) nenhuma ocupação de casas particulares por soldados; e iv) nenhuma lei marcial em tempos de paz. Trata-se do *Petition of Rights*, que propunha significativas limitações ao poder monárquico.²⁵

Em 1679, o Parlamento aprovou o *Habeas Corpus Act*, que garantia o exame da legalidade da prisão por um tribunal, a fim de evitar arbitrariedades e abusos, bem como a apelação ao Lorde Chanceler, salvo para os crimes de traição e felonía.²⁶

Em 1689, o Parlamento elaborou o documento que ficou conhecido como *Bill of Rights*, no qual foram declarados uma série de direitos e prerrogativas, dentre tais, a inviolabilidade parlamentar, pela primeira vez expressamente prevista em seu artigo 9º, que, em tradução livre, dispõe: a liberdade dos discursos e dos debates ou dos procedimentos no Parlamento não devem ser examinados ou questionados em qualquer Tribunal ou lugar fora do Parlamento (*[t]he freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament*).²⁷

Osmar Veronese assevera que o *Bill of Rights* foi “o mais importante marco do evoluir político inglês a representar uma raiz da inviolabilidade”.²⁸ Nessa senda, Pedro Aleixo anota que “os incidentes, em que se verifica a contestação da liquidez e da certeza da prerrogativa, foram afinal resolvidos com a vitória da tese que proclama, como consta do *Bill of Rights* de 1689”.²⁹ De fato, a passagem do artigo 9º denota um importante ponto de virada na interpretação do privilégio da liberdade de expressão.³⁰

Alexandre de Moraes reforça o sistema constitucional inglês como a origem das imunidades parlamentares, “através da proclamação do duplo princípio

²⁵ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 33.

²⁶ REINO UNIDO. *Habeas Corpus Act 1679*. Disponível em <<https://www.legislation.gov.uk/aep/Cha2/31/2/contents>>. Acesso em: 26.10.2022.

²⁷ REINO UNIDO. *Bill of Rights*. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>>. Acesso em: 18.10.2022.

²⁸ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 31.

²⁹ ALEIXO, Pedro. Op. cit., p. 32.

³⁰ Além disso, Josh Chafetz informa que, meses depois da promulgação do *Bill of Rights*, a Câmara dos Comuns passou uma resolução declarando que o julgamento contra William Williams foi ilegal e contrário à liberdade do Parlamento. CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 75.

da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária) no *Bill of Rights* de 1688”.³¹

Lênio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Dierle Nunes, igualmente, aduzem o surgimento das imunidades parlamentares no Direito Inglês com a consagração da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária) no *Bill of Rights* de 1688, observando que, neste documento, “as imunidades parlamentares apresentaram os contornos modernos que chegam até os dias de hoje”.³²

Segundo Guilherme Farias Florentino, “[d]esde a consolidação das imunidades parlamentares na Inglaterra, ocorreu uma diáspora do instituto por todo o mundo, como corolário do modelo representativo de democracia, a ponto de hoje ser difícil encontrar ordenamento jurídico que não o preveja”.³³

A Constituição dos Estados Unidos, aprovada em 17 de setembro de 1787 no Congresso da Filadélfia, assegura, de forma expressa, as imunidades parlamentares ao proibir suas prisões no curso das sessões e no deslocamento até elas, com exceção de situações de traição, felonía e violação da paz, e ao vedar o questionamento de qualquer discurso ou debate realizado nas Casas Legislativas em algum outro lugar.³⁴

De acordo com Josh Chafetz, embora não seja uma importação direta, a redação guarda familiaridade com o artigo 9º do *Bill of Rights*, como se fosse uma

³¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 465.

³² STRECK, Lênio Luiz; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; NUNES, Dierle. **Dos Deputados e dos Senadores: Art. 53**. In: J.J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck. (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, pp. 2036-2037.

³³ FLORENTINO, Guilherme Farias. *Op. cit.*, p. 19.

³⁴ A redação original da primeira parte da Seção 6 da Constituição assim dispõe: “[t]he Senators and Representatives shall receive a Compensation for their Services, to be ascertained by Law, and paid out of the Treasury of the United States. They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place”. ESTADOS UNIDOS. *Constituição dos Estados Unidos da América*. Disponível em: < <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript#toc-section-6--2>>. Acesso em: 18.10.2022.

adaptação. Além disso, o autor assinala que a norma constitucional parece ter sido pouco discutida na Convenção da Filadélfia.^{35 36}

O caso estadunidense mais remoto sobre a prerrogativa da inviolabilidade parlamentar, segundo Chafetz,³⁷ não é um julgado federal, mas sim da Suprema Corte de Massachusetts de 1808, cuja Constituição local também garante a proteção parlamentar nos seguintes termos: “[t]he freedom of deliberation, speech and debate, in either house of the legislature, is so essential to the rights of the people, that it cannot be the foundation of any accusation or prosecution, action or complaint, in any other court or place whatsoever”.³⁸

Os fatos envolveram três membros da Câmara dos Representantes de Massachusetts em uma sessão em 1805. Benjamin Russell, a pedido de William Coffin, moveu uma resolução para autorizar a nomeação de um notário público adicional para Nantucket. Micajah Coffin, outro membro da Casa Legislativa, exigiu saber quem forneceu a informação sobre a necessidade de um notário adicional e quando descobriu indagou Russell se ele conhecia os negócios do *Nantucket Bank*, que fora roubado. Este respondeu positivamente e afirmou que William Coffin fora absolvido. Micajah, então, replicou que isso não o tornaria menos culpado. Diante disso, William Coffin processou Micajah Coffin por calúnia, que, em sua defesa, trouxe a tese da imunidade parlamentar. O juiz da causa, contudo, adotou uma visão restritiva e não entendeu que o caso permitia a

³⁵ “The Speech or Debate Clause seems to have been little discussed at the Philadelphia Convention. The Articles of Confederation had provided that ‘Freedom of speech and debate in Congress shall not be impeached or questioned in any Court, or place out of Congress’. Three state constitutions at the time of the Founding contained an explicit speech or debate privilege. Early drafts from the Constitutional Convention’s Committee of Detail said that Members of both Houses ‘shall be privileged from arrest (or assault) personal restraint during their attendance, for so long a time before and after, as may be necessary, for traveling to and from the legislature (and they shall have no other privilege whatsoever)’. That wording was removed, and a subsequent draft simply included the placeholder ‘Freedom of Speech’. In the final draft from the Committee of Detail, the wording was expanded and made nearly identical with the Speech or Debate Clause from the Articles of Confederation: ‘Freedom of Speech and Debate in the Legislature shall not be impeached or questioned in any Court or Place out of the Legislature’. That draft was approved by the entire Convention without dissent or even recorded debate. The Committee of Style then gave the clause its final wording. Likewise, the clause was completely uncontroversial at the states’ ratification debates and in the debates in the press”. CHAFETZ, Josh. Op. cit., pp. 87-88.

³⁶ José Levi Mello Júnior traz citação do julgado *United States v. Johnson*, 383 U.S. 169,177 (1966), em que indica que “a redação ‘é por sua vez, quase idêntica a do *Bill of Rights* de 1689 Inglês”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 46.

³⁷ CHAFETZ, Josh. Op. cit., pp. 93-94.

³⁸ ESTADOS UNIDOS. *Massachusetts Constitution*. Disponível em: <<https://malegislature.gov/Laws/Constitution>>. Acesso em 18.10.2022.

cobertura da imunidade, porque o réu não estaria cumprindo qualquer dever oficial.³⁹

Em que pesem as raízes inglesa e estadunidense, Osmar Veronese entende que nenhuma das duas origens representariam “o antecedente mais próximo, aquele que, situado historicamente, possa ser apontado como a referência principal, que mais ‘genes’ transmitiu à irresponsabilidade jurídica dos atuais parlamentares”.⁴⁰

Para o autor, “[o] sentido inovador dos preceitos vertidos da Revolução Gloriosa, de 1689, é indiscutível, aumentando a importância e, por extensão, a proteção do Parlamento, como nunca antes”, complementando que “[n]ão fosse o contexto [inglês] do surgimento, estar-se-ia diante do desenho moderno das garantias”. Mas qual seria exatamente esse contexto? Segundo Veronese, “[o] estado de consciência medieval faz impensável a existência ou a pretensão de uma liberdade de expressão capaz de gerar uma irresponsabilidade jurídica”. Conclui que o rompimento com uma mentalidade medieval e a solidificação de uma consciência moderna são pressupostos para a compreensão do quadro atual do instituto da inviolabilidade parlamentar.⁴¹

A experiência dos Estados Unidos tampouco seria aquela com maior grau de identificação com a modelagem atual do instituto. Isso porque a “razão da inserção da garantia parlamentar no ordenamento constitucional fora assegurar a liberdade do discurso e do debate no âmbito do Legislativo”, visto que “não estava em jogo a independência dos Poderes, marcada pela ideia dos *checks and balances*”.⁴²

Veronese identifica que “[a] fórmula da inviolabilidade gestada pela Revolução Francesa parece ser a experiência histórica mais expressiva, que mais elementos proporciona para a compreensão da inviolabilidade constante nas Constituições contemporâneas”. Não deixa de ressaltar a inspiração dos franceses nas realizações anteriores, em particular a inglesa e a estadunidense, “porém a inserção da inviolabilidade no âmbito da separação dos Poderes, como garantia do Parlamento frente aos demais Poderes do Estado (um dos fundamentos do instituto

³⁹ CHAFETZ, Josh. Op. cit., pp. 94-95.

⁴⁰ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 22.

⁴¹ Ibidem, pp. 32 e 34.

⁴² Ibidem, pp. 34-35.

nas atuais Constituições), só pode ser entendida no contexto vertente do ideário da Revolução de 1789”.⁴³

A sociedade estamental francesa era dividida em estados, em que o primeiro estado era composto pelos altos clérigos, o segundo estado pela nobreza e o terceiro estado pelos demais setores da população, principalmente, a burguesia. Para resolver a crise econômica que atravessava o país, o rei Luís XVI convocou a Assembleia dos Estados Gerais, que, tão logo, fora abandonada por divergências quanto ao sistema de votação, se por cabeça, favorável ao Terceiro Estado, ou por estado, em que o Terceiro Estado ficaria em desvantagem para com os outros dois.⁴⁴

Com inspiração nas ideias do Abade de Sieyès, que atribuía a titularidade da soberania à Nação, os representantes do Terceiro Estado passaram a se reunir em uma Assembleia Nacional.⁴⁵ Luís XVI enviara, então, severa mensagem aos sublevados, ordenando-os refletir que nenhum dos seus projetos, nenhuma de suas disposições teria força de lei sem a aprovação especial do rei, porque ele seria a garantia do direito de todos e toda a ordem do Estado se definia sob sua justiça e imparcialidade.⁴⁶

Na sessão de 23 de junho de 1789, Mirabeau, representante do Terceiro Estado, pronunciara-se em favor da liberdade e da inviolabilidade, manifestação

⁴³ Ibidem, p. 35.

⁴⁴ O historiador britânico Eric Hobsbawm informa que sobre o Terceiro Estado agrupava mais de 95% de um total de 23 milhões de franceses, enquanto os estamentos do alto clero e da nobreza reuniam aproximadamente 400 mil pessoas. Flávia Lages de Castro aponta que o período de colheitas ruins, devido à seca de 1787, de uma economia agrária, com mais de 85% da população francesa vivendo no campo, somado à importação de produtos ingleses mais baratos no mercado francês, elevou os preços e o custo de vida, gerou forte crise econômica e fome. HOBBSBWM, Eric J. **A Era das Revoluções: 1789-1848**. 25.ed. Tradução: Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. São Paulo: Paz e Terra, 2010, pp. 102 e 108. CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e Brasil**. 1.ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, pp.245-246.

⁴⁵ Diferentemente de Rousseau, que pregava por uma soberania popular, o Abade Emmanuel Sieyès, em sua obra *Qu'est-ce que le Tiers État?*, defendeu que somente o Terceiro Estado, legítimo representante da Nação, detinha legitimidade para o exercício da soberania. Assim, priorizou-se a soberania nacional, em vez da soberania popular, sob a alegação de que esta poderia significar uma participação mais direta e intensa do povo, o que representaria, segundo os representantes do Terceiro Estado, um avanço em demasia. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10.ed., São Paulo: Saraiva, 2015, pp.155-156.

⁴⁶ A fala exata do rei foi: “[r]éfléchissez, Messieurs, qu'aucun de vos projets, aucune de vos dispositions ne peut avoir force de loi sans mon approbation spéciale. Ainsi, je suis le garant naturel de vos droits respectifs ; et tous les ordres de l'État peuvent se reposer sur mon équitable impartialité. Toute défiance de votre part serait une grande injustice. C'est moi, jusqu'à présent, qui fais tout le bonheur de mes peuples ; et il est rare peut-être que l'unique ambition d'un souverain soit d'obtenir de ses sujets qu'ils s'entendent enfin pour accepter ses bienfaits”. FRANÇA. **O Rei e o Conde de Mirabeau (23 de junho de 1789)**. Disponível em: < <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-discours-parlementaires/le-roi-et-le-comte-de-mirabeau-23-juin-1789>>. Acesso em: 19.10.2022. VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 36.

que é considerada um marco da imunidade parlamentar na França.⁴⁷ Os arquivos parlamentares indicam que, após um breve debate, a moção foi aprovada por 493 votos favoráveis e apenas 34 contrários, acarretando o seguinte decreto:

A Assembleia Nacional declara que a pessoa de cada deputado é inviolável; que todos os indivíduos, corporações, tribunais, tribunais ou comissões que ousem, durante ou após a presente sessão, processar, buscar, prender ou fazer prender, deter ou mandar prender um Membro, por conta de qualquer proposta, opinião ou discurso feito por ele aos Estados Gerais; assim como todas as pessoas que emprestam seu ministério a qualquer um dos referidos ultrajes, de onde quer que tenham sido ordenados, são infames e traidores da nação, e culpados de um crime capital. A Assembleia Nacional decreta que, nos casos acima referidos, tomará todas as medidas necessárias para procurar, processar e punir os seus autores, instigadores ou executores.⁴⁸

Osmar Veronese é categórico ao declarar que “[e]sse é o precedente direto do qual provém a atual inviolabilidade parlamentar”.⁴⁹ Além de Lênio Luiz Streck,

⁴⁷ A moção do Conde de Mirabeau sobre a inviolabilidade parlamentar na sessão de 23 de junho de 1789 consta dos arquivos parlamentares: “C’est aujourd’hui que je bénis la liberté de ce qu’elle mûrit de si beaux fruits dans l’Assemblée nationale. Assurons notre ouvrage, en déclarant inviolable la personne des députés aux États généraux. Ce n’est pas manifester une crainte: c’est agir avec prudence; c’est un frein contre les conseils violents qui assiègent le trône”. Em tradução livre: “É hoje que abençoo a liberdade por amadurecer frutos tão bonitos na Assembleia Nacional. Assegurar nosso trabalho, declarando invioláveis as pessoas dos deputados aos Estados Gerais. Isso não é manifestar medo: é agir com cautela; é um freio contra os conselhos violentos que assediam o trono”. **FRANÇA. Arquivos Parlamentares da Revolução Francesa: Moção do Conde de Mirabeau sobre a inviolabilidade dos deputados na sessão de 23 de junho de 1789.** Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1875_num_8_1_4537_t2_0147_0000_2>. Acesso em: 19.10.2022.

⁴⁸ No original: “L’Assemblée nationale declare que la personne de chaque député est inviolable; que tous particuliers, toutes corporations, tribunal, cour ou Commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député, pour raison d’aucunes propositions, avis, opinions, ou discours par lui faits aux Etats généraux; de même que toutes personnes qui prêteraient leur ministère à aucun desdits attentats, de quelque part qu’ils fussent ordonnés, sont infames et traîtres envers la nation, et coupables de crime capital. L’Assemblée nationale arrête que, dans les cas susdits, elle prendra toutes les mesures nécessaires pour rechercher, poursuivre et punir ceux qui en seront les auteurs, instigateurs ou exécuteurs”. **FRANÇA. Arquivos Parlamentares da Revolução Francesa: Moção do Conde de Mirabeau sobre a inviolabilidade dos deputados na sessão de 23 de junho de 1789.** Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1875_num_8_1_4537_t2_0147_0000_2>. Acesso em: 19.10.2022.

⁴⁹ Veronese, ainda, destaca que a Constituição Francesa de 1791 consagrou a inviolabilidade ao afirmar que os representantes da Nação são invioláveis, não podendo ser perseguidos, acusados ou julgados em nenhum tempo pelo que dissessem, escrevessem ou fizessem no exercício das suas funções. Traz que a Constituição Francesa de 1793 reduziu seu alcance, ao assegurar que não poderiam ser perseguidos, acusados ou julgados pelas opiniões emitidas no seio do corpo legislativo. O autor assinala, porém, que a garantia da inviolabilidade fora “derrogada em 12 de dezembro de 1793, aos fundamentos do interesse nacional, da justiça devida ao povo e ao sagrado princípio da igualdade, que não podia permitir que na investigação da culpabilidade e no castigo dos delitos se fizesse uma injusta distinção entre os representantes do povo e quaisquer outros cidadãos”,

Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Dierle Nunes, para quem, conforme já dito, as imunidades parlamentares do *Bill of Rights* de 1689 “apresentaram os contornos modernos que chegam até os dias de hoje”, José Levi Mello do Amaral Júnior discorda de que a Revolução Francesa seria o precedente direto da inviolabilidade parlamentar, em razão da proteção conferida pelo art. 9º do *Bill of Rights* de 1689, que protege fortemente a liberdade de discurso. Por outro lado, não se opõe à validade da assertiva para as imunidades formais, uma vez que “o *freedom from arrest* em favor de parlamentares está em desuso no Reino Unido, segundo o Relatório já citado do respectivo Parlamento”.⁵⁰

1.2. As concepções Blackstoniana e Milliana

Josh Chafetz discorre sobre duas concepções a respeito do papel do privilégio parlamentar (imunidade parlamentar) na Constituição britânica, ponderando que talvez William Blackstone (1723-1780) ou John Stuart Mill (1806-1873) não necessariamente concordariam com tudo aquilo que argumenta sob as visões de ambos e pontuando que seu objetivo não é definir que uma das duas estaria certa e a outra errada.⁵¹

A primeira é a concepção de Blackstone, segundo a qual a função do privilégio deve ser escudar a Câmara dos Comuns de interferências externas a qualquer custo, dado que a Casa, em um momento inicial, é considerada o elemento democrático da Constituição.⁵² Chafetz exhibe uma citação de William Blackstone, na qual este advoga que o privilégio parlamentar foi firmado, sobretudo, para

complementando que “[o] período do terror Jacobino eclipsou essa e tantas outras garantias democráticas”. Felizmente, a garantia fora retomada na Constituição de 1795. VERONESE, Osmar. Op. cit., pp. 37-39.

⁵⁰ O autor se refere ao Relatório conjunto do próprio Parlamento do Reino Unido publicado em 1999 (*Parliamentary Privilege - First Report*). AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 45 e 48.

⁵¹ CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 4.

⁵² O Parlamento Britânico é composto pela Coroa Britânica e por duas Casas: a Câmara Alta, denominada Câmara dos Lordes, e a Câmara Baixa, conhecida por Câmara dos Comuns. Os integrantes da Câmara dos Lordes não são eleitos, contando com membros do clero e da nobreza. Por sua vez, os representantes da Câmara dos Comuns são escolhidos por eleição direta, daí a afirmação de que a Casa seria o elemento democrático da Constituição. Contudo, em uma compreensão “moderna, o Estado como um todo é visto como essencialmente democrático”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 42.

proteger os membros do Parlamento não só de serem molestados por seus companheiros, mas principalmente contra a opressão do poder da realeza.⁵³

Essa perspectiva de Blackstone se daria por ele julgar ser o melhor mecanismo para proteger a instituição democrática da Câmara dos Comuns enquanto estivesse em um frágil estágio de seu desenvolvimento. Para afastar as manipulações e os perigos de atores políticos poderosos, notadamente, o monarca e a nobreza, Blackstone procurou erguer um muro jurídico ao redor da Casa. Por isso, denomina-se a concepção blackstoniana como a visão geográfica do privilégio, na qual os limites físicos da Casa representam uma proteção absoluta contra quaisquer ações externas de ingerência ou ameaça. O valor democrático — e a Câmara dos Comuns era a única instituição democrática do Estado — deve ser assegurado a todo custo e, para isso, o privilégio precisa cumprir sua função.⁵⁴

A segunda concepção se ampara nas ideias do teórico liberal John Stuart Mill. Com o decorrer do século XIX, a Câmara dos Comuns angariou maior segurança em torno de si, com vistas ao livre exercício de suas atividades legislativas, arrefecendo as ameaças e os perigos de intromissões por parte da Coroa, dos Lordes e dos tribunais. As funções que o privilégio deveria garantir, na perspectiva milliana, consistem no funcionamento efetivo de um corpo legislativo independente, cujos membros possam, sem intercorrências, comparecer ao Parlamento, falar livremente no cumprimento de seus deveres, consultar seus eleitores e votar sem interferências indevidas. Associa-se o privilégio a questões pertinentes às atividades da Casa.⁵⁵

Contrasta-se, assim, a concepção geográfica blackstoniana do privilégio com a visão milliana, a qual Chafetz sugere chamar de funcional por se centrar na proteção das funções essenciais de um parlamentar para o exercício de seu múnus público. Sob essa ótica, em vez de uma cobertura estrita ao espaço físico da Casa deliberativa, o privilégio pode se estender em múltiplas direções para a proteção

⁵³ A transcrição de Blackstone por Chafetz é a seguinte: “Privilege of parliament was principally established, in order to protect it’s [sic] members not only from being molested by their fellow-subjects, but also more especially from being oppressed by the power of the crown. If therefore all the privileges of parliament were once to be set down and ascertained, and no privilege to be allowed but what was so defined and determined, it were easy for the executive power to devise some new case, not within the line of privilege, and under pretence thereof to harass any refractory member and violate the freedom of parliament. The dignity and independence of the two houses are therefore in great measure preserved by keeping their privileges indefinite”. BLACKSTONE apud CHAFETZ. CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 5.

⁵⁴ CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 5.

⁵⁵ Ibidem, pp. 6-7.

das funções importantes dos parlamentares que se desenvolvem longe do piso do Parlamento.⁵⁶

Chafetz não deixa de frisar que ambas as concepções objetivam o fortalecimento da democracia na Constituição. A interpretação por ele imprimida reflete sobre a mudança do centro de poder do monarca para a Câmara dos Comuns, que permitiu a esta adotar uma postura menos defensiva, de forma que o privilégio poderia passar da proteção a todo custo dos membros da Câmara dos Comuns, típica da visão geográfica blackstoniana, rumo a uma proteção associada a atividades desempenhadas no exercício do mandato parlamentar, voltada à visão funcional milliana.⁵⁷

No exame das duas concepções desenvolvidas por Chafetz, José Levi Mello do Amaral Júnior expressa que “[n]o que se refere a Blackstone, a leitura proposta encontra respaldo na respectiva obra citada, cujas passagens mencionadas são claras no que se refere ao privilégio parlamentar (aí incluída a imunidade material)”, ressaltando que “relativamente a Mill, a leitura proposta é construtiva, para não afirmar criativa”, haja vista que “as imunidades nem sequer são diretamente tratadas na obra citada de Mill”.⁵⁸

Nem por isso deixa de ser interessante e pertinente a elaboração acerca das visões geográfica e funcional, a partir dos pensamentos de Blackstone e Mill, especialmente visando à compreensão da inviolabilidade parlamentar. O próprio José Levi Mello do Amaral Júnior reconhece que “[a]inda assim, a narrativa de reconstrução histórica, doutrinária e jurisprudencial proposta por Chafetz converge explicitamente para elemento muito próprio das imunidades parlamentares, mormente da inviolabilidade”.⁵⁹

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 7-8.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 9-10.

⁵⁸ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. cit.*, p. 41.

⁵⁹ O autor fala em reconstrução jurisprudencial também, porque Chafetz trabalhou decisões judiciais que poderiam ser enquadradas dentro de uma concepção blackstoniana ou milliana ou, ainda, no meio do caminho entre uma e outra. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. cit.*, pp. 41-42. CHAFETZ, Josh. *Op. cit.*, p. 10.

1.3. Terminologias e conceituação

Usualmente, as imunidades parlamentares são classificadas, ainda que com diferentes nomes, em duas espécies primárias: a imunidade parlamentar material e a imunidade parlamentar formal.

Cada uma destas espécies conta com uma série de sinônimos ou expressões correspondentes empregadas em diferentes países ou regiões, como inclusive se pôde inferir dos tópicos anteriores.

A imunidade parlamentar material é, igualmente, denominada de imunidade substantiva, substancial, penal, absoluta ou real, privilégio parlamentar, cláusula de irresponsabilidade ou indenidade, ou, ainda, simplesmente, inviolabilidade parlamentar.⁶⁰

Malgrado a utilização da expressão “privilégio” no direito inglês e no direito estadunidense, ela pode assumir outra conotação no Brasil, soando de forma pejorativa, dado que remete a algo odioso. Essa explanação é feita por Osmar Veronese ao justificar a prioridade à terminologia brasileiro-espanhola — inviolabilidade —, juntamente pela preferência por “prerrogativa”, em detrimento de “privilégio”.⁶¹

Para iniciar na conceituação da inviolabilidade parlamentar, cumpre citar Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Branco quando afirmam que “[a] imunidade pode tornar o parlamentar insuscetível de ser punido por certos fatos (imunidade material) ou livre de certos constrangimentos previstos no ordenamento processual penal (imunidade formal)”.⁶² Aqui, são introduzidos os primeiros elementos que conduzem a cada uma das espécies de imunidades parlamentares. Ao mesmo tempo, surgem as indagações: por quais fatos os parlamentares são insuscetíveis de serem punidos e de quais constrangimentos estariam livres?

Por todo o arcabouço histórico exposto, é possível inferir que os parlamentares não devem, em regra, ser punidos por discursos, debates e

⁶⁰ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 19. ALEIXO, Pedro. Op. cit., pp. 61-62. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 13.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, 1381. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., pp. 20-21. MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 535.

⁶¹ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 19.

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021 (e-pub), p. 2038.

deliberações realizados no Parlamento. Nas palavras de Virgílio Afonso da Silva, “[a] inviolabilidade parlamentar está intimamente ligada à liberdade de expressão”.

De acordo com Alexandre de Moraes, “[a] imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos”.⁶³ Definição quase idêntica dada por Bernardo Gonçalves Fernandes: “[e]la [inviolabilidade] é definida como a subtração (supressão) da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos”.⁶⁴

Em companhia a essas conceituações, adverte-se que “[c]ada nação, em cada momento histórico, endereça a formatação que mais lhe convém”, de sorte que Guilherme Farias Florentino afirma “a impossibilidade de se apresentar um conceito fechado ou universal sobre o instituto”.⁶⁵ Isso não significa que os conceitos apresentados por Alexandre de Moraes e Bernardo Gonçalves Fernandes não são adequados, pelo contrário, provavelmente, denotariam bons conceitos gerais.

Dessa forma, as experiências constitucionais de diferentes países podem ampliar ou restringir o alcance de proteção da prerrogativa parlamentar. No Brasil, por exemplo, em tempos de regimes de exceção, com um Executivo mais forte e centralizador, recrudesceram-se os temperamentos e alargaram-se as situações de responsabilização.

Um conceito geral de inviolabilidade parlamentar deve ser construído, sob uma perspectiva das estruturas que alicerçam o instituto, bem como à luz das finalidades a que se propõem.⁶⁶

⁶³ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 469.

⁶⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., p. 1381.

⁶⁵ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 20.

⁶⁶ Compreensão parecida do tema é defendida pelo magistrado da Corte Constitucional Colombiana Luis Javier Moreno Ortiz: “La inviolabilidad de los congresistas, si bien puede apreciarse como un tema coyuntural, no puede ser comprendida sino desde una perspectiva estructural. No se trata de algo que pueda definirse según convenga, al vaivén del interés pasajero, como si se tratara de un alegato de ocasión, sino que debe revisarse a la luz de los principios, con el rigor que demanda la ciencia. En las nociones básicas se pretende examinar la inviolabilidad a la luz de los principios de separación de poder y de controles y contrapesos, y las consecuencias que de ello se siguen”. ORTIZ, Luis Javier Moreno. *La Inviolabilidad de los Congresistas*. Boletín nº 20 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 2009, p. 30.

1.4. A complementação do quadro protetivo da inviolabilidade

A partir dos tópicos anteriores, procurou-se salientar a proteção especial conferida à liberdade de expressão dos parlamentares pela prerrogativa da inviolabilidade.

O quadro protetivo da inviolabilidade é complementado por uma série de outras imunidades que não se referem ao conteúdo material dos discursos e dos debates parlamentares, mas buscam completar essa cobertura por meio de outras garantias, em especial, processuais.⁶⁷ Assim, releva-se pertinente tratar das imunidades parlamentares formais, ainda que não seja o objeto precípuo deste trabalho.

Em virtude de muitas delas — mas não todas —, concentrarem-se em questões processuais, as imunidades parlamentares formais são também nomeadas de imunidades processuais ou adjetivas.⁶⁸

É interessante a comparação de André Ramos Tavares de que, “[n]a imunidade processual, ao contrário da material, não há exclusão do ilícito”; por isso, assevera que esta corresponde à “imunidade propriamente dita, que se refere, pois, à regulamentação da prisão, e do processo em curso contra congressista”.⁶⁹

Segundo José Levi Mello do Amaral Júnior, a imunidade à prisão é a espécie de imunidade formal mais próxima da inviolabilidade. A fim de demonstrar sua asserção, transcreve a seguinte manifestação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “[a] importância dessa garantia é evidente. A liberdade pessoal é condição indispensável para que o parlamentar possa desempenhar suas funções”.⁷⁰

O autor apresenta quatro questões, comumente, enfrentadas pelas variadas ordens jurídicas no que concerne à imunidade à prisão: i) a exigência de

⁶⁷ Essa linha de raciocínio, mediante a formação de um quadro protetivo da inviolabilidade, é delineada por José Levi Mello do Amaral Júnior, no capítulo que cunhou de “Consectários da Inviolabilidade”. Veja-se excerto elucidativo dessa ideia inicial: “[...] a observação e a experiência práticas revelam que a inviolabilidade é, por vezes, feita acompanhar de outras imunidades que, não sendo substanciais, porque não se referem, ao menos diretamente, à substância do jogo político objeto do discurso e debate parlamentares, buscam, de algum modo, completar o quadro protetivo da imunidade material. São as chamadas imunidades formais. Algumas são mais relativas às Casas, outras repercutem mais diretamente em favor do parlamentar. Em geral (mas não apenas), são relativas a questões processuais. Por isso, também são ditas imunidades processuais”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 65.

⁶⁸ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 19. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 20.

⁶⁹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18.ed. São Paulo: Saraiva, 2020 (e-pub), pp. 1268-1269.

⁷⁰ FERREIRA FILHO apud AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 66-67.

pronunciamento ou licença da respectiva Casa para se efetuar a prisão do parlamentar; ii) a permissão para a prisão em caso de flagrante delito; iii) a associação da imunidade às sessões parlamentares e ao seu deslocamento para elas ou em saída delas; e iv) proteção abrangendo tanto a prisão cautelar, quanto a prisão proveniente de decisão judicial definitiva.⁷¹

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe, em seu art. 53, §2º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001, sobre a imunidade à prisão: “[d]esde 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”.⁷²

Em análise ao dispositivo constitucional, Alexandre de Moraes assevera que a regra deveria ser de que o parlamentar não poderia ser submetido a nenhuma modalidade de prisão, “seja provisória (prisão temporária, prisão em flagrante por crime afiançável, prisão preventiva, prisão por pronúncia, prisão por sentença condenatória recorrível), seja definitiva (prisão por sentença condenatória transitada em julgado), ou ainda, prisão de natureza civil”. Posiciona-se em discordância com a admissibilidade de prisão em virtude de decisão judicial transitada em julgado pelo Supremo Tribunal Federal, “uma vez que a Constituição Federal não restringe a garantia somente às prisões processuais, e excetua somente

⁷¹ Em relação a cada uma delas, José Levi Mello do Amaral Júnior assinala que: i) as Constituições, usualmente, exigem “manifestação ou licença respectiva Casa, em quaisquer casos, para que possa ser preso o parlamentar”; ii) a exceção da prisão em flagrante é “por vezes, [para] qualquer crime, outras vezes, apenas crime de gravidade maior”; iii) “às vezes, aparece diretamente associada às sessões parlamentares, inclusive, me parte dos casos, especificamente para o ir e vir para e das sessões”; iv) “normalmente, não há distinção entre prisão cautelar e aquela decorrente de decisão judicial definitiva (ou seja, Constituições que exigem, para ambas as espécies, manifestação da Casa), mas algumas constituições diferem uma e outra espécie e exigem manifestação parlamentar apenas para o primeiro caso (prisão cautelar), não para o segundo (prisão decorrente de decisão judicial definitiva)”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 67-68.

⁷² Bernardo Gonçalves Fernandes recorda uma interessante decisão do STF em que se relativizou o disposto no art. 53, §2º, da CRFB: “[n]o julgamento do HC nº 89.417, em 22.08.2006 (Inf. nº 437, Operação dominó da Polícia Federal), o STF afirmou que os deputados estaduais de Rondônia não poderiam deliberar sobre a manutenção ou não do Presidente da Assembleia Legislativa de Rondônia na prisão. Segundo a Ministra Carmen Lúcia, estaríamos diante de um caso de anomalia institucional, no qual a Constituição não poderia ser aplicada contra ela mesma. Ou seja, aplicar o art. 53, §2º, seria usurpar a própria CR/88. Pois, nesse caso, 23 dos 24 deputados estavam arrolados em inquéritos ou ações penais, e vários dos mesmos faziam parte da mesma organização pretensamente criminosa do Presidente da Assembleia. Com isso, não poderiam votar para a saída ou não da prisão do possível ‘Chefe da Quadrilha’. Nesse sentido, a Constituição teria como escopo defender os Poderes e a independência dos mesmos e, com isso, defender a democracia, não tendo a missão de ser esteio para atividades ilícitas”. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., p. 1395.

a hipótese de prisão em flagrante por crime inafiançável, e, mesmo assim, submetendo-a a imediata apreciação da Casa Parlamentar”.⁷³

De outra banda, Roberto Dias e Lucas Catib de Laurentiis criticam essa posição de Alexandre de Moraes por gerar um paradoxo de que, em caso de condenação definitiva, com prova contundente produzida em um processo criminal regular, não seria admitida a prisão dos parlamentares, mas, na hipótese de cometimento de crime inafiançável, admitir-se-ia a sua prisão em flagrante, que é uma das prisões de natureza cautelar. Nessa medida, sustentam que “[e]staríamos, portanto, diante de uma hipótese em que se admite o menos (a prisão cautelar decorrente do flagrante delito) sem se admitir o mais (a prisão fundada em decisão judicial definitiva)”, razão pela qual se defende que “não se afigura aceitável tal interpretação da imunidade parlamentar formal”.⁷⁴

Uma outra prerrogativa tratada por José Levi Mello do Amaral Júnior como espécie de imunidade formal é o foro especial em razão da função,⁷⁵ previsto no §1º do art. 53 da CRFB, o qual determina que “[o]s Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”. Por esse motivo, inquéritos policiais em curso em outra instância permitem o ajuizamento de Reclamação por usurpação de competência da Suprema Corte.⁷⁶

⁷³ MORAES, Alexandre de. Op. cit., pp. 475-476.

⁷⁴ DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas Catib de. **Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Revista de Informação Legislativa, n. 195, 2012, p. 12.

⁷⁵ Apesar de José Levi Mello do Amaral Júnior considerar a prerrogativa de foro uma espécie de imunidade formal, há vozes dissonantes, como Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Branco e Virgílio Afonso da Silva. Segundo Virgílio Afonso da Silva, mesmo que “não seja propriamente uma espécie de imunidade, ele [o foro especial em razão da função] está intimamente ligado à relação entre a liberdade do exercício parlamentar e a persecução penal”. Atesta, ainda, que “[a]s características comuns entre essas três figuras — imunidade material ou substancial (inviolabilidade), imunidade formal e foro especial em razão da função — fazem com que muitas das críticas e incompreensões ligadas eventualmente a apenas uma delas acabe por se espalhar por todas”, reparando que as críticas se relacionam “em geral a uma frequente (mas em muitos casos incorreta) associação entre imunidade e impunidade”. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Branco, por sua vez, aduzem que “[a prerrogativa de foro] trata-se de tema que não se confunde com o das imunidades dos parlamentares, mas que é pertinente ao estatuto do congressista”. SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 434. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 73-74. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit., p. 2042.

⁷⁶ Assim leciona Gilmar Ferreira Mendes, lembrando que “[d]ecidiu o STF, ainda, que a ele incumbe a supervisão judicial de todos os atos praticados que envolvam autoridade submetida à sua competência penal originária, desde a abertura dos procedimentos investigatórios”, citando o Inq. nº 2.411-QO (Informativo nº 483 do STF) e a Rcl. nº 1.150, ambos de sua relatoria. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit., pp. 2042 e 4014.

A perseguição a parlamentares por seus inimigos políticos poderia levar a tentativas de criminalização de atos com os quais não concordem, acarretando uma enxurrada de processos criminais nos mais distintos cantos do país, o que poderia atrapalhar a regularidade do trabalho legislativo, com a necessidade de produção de defesas judiciais em diversas localidades e eventuais deslocamentos. Brigas locais poderiam, ainda, ocasionar um uso indevido do Poder Judiciário.

Com essas possíveis adversidades em mente, Ana Paula de Barcellos apregoa que “a atribuição de um órgão nacional, mais distante das disputas políticas locais, e com mais visibilidade — e, portanto, submetido a maior controle social —, pode minimizar esse risco de utilização imprópria da jurisdição penal”. E elucida que “[a] prerrogativa de foro, portanto, tinha e tem por objetivo impedir que o processo criminal seja utilizado politicamente, assegurando o exercício livre das funções dos parlamentares”.⁷⁷

A despeito desses importantes objetivos, a autora, com amparo na experiência brasileira, pondera algumas questões relevantes: i) “a quantidade de denúncias contra parlamentares perante o STF mostrou-se surpreendentemente grande ao longo dos anos”, de modo que o tribunal tem desviado grande parte de seu tempo, esforços e recursos para atuar como “uma Corte de instrução” na condução de processos criminais, em detrimento de suas outras competências jurisdicionais; e ii) “a despeito do esforço dos Ministros, a passagem do tempo acaba tornando o risco da prescrição penal bastante real nesses casos, alimentando uma percepção de impunidade que fragiliza o Estado de Direito e desprestigia o próprio Judiciário”.⁷⁸

Ficam mais nítidas as razões pelas quais essa espécie de imunidade formal vem sofrendo um processo de desidratação, com vistas à obstaculização de privilégios. José Levi Mello do Amaral Júnior ilustra duas situações indicativas dessa tendência.⁷⁹

Primeiramente, o cancelamento em 2001 do verbete nº 394 da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o qual, desde 1964, orientava que “[c]ometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência

⁷⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018 (e-pub), p. 337.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. cit.*, pp. 74-75.

especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”. Portanto, com o término do exercício funcional, não mais prevalece a competência especial por prerrogativa de função.

A segunda situação consiste na restrição pela Suprema Corte do foro de prerrogativa de função “aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo”, nos termos decididos na Questão de Ordem na Ação Penal nº 937, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em 3 de maio de 2018.⁸⁰ De acordo com José Levi Mello do Amaral Júnior, “[e]sse novo entendimento do Supremo implica profunda modificação à prática da prerrogativa de foro no Direito brasileiro, mas não se pode negar que se trata de orientação rigorosamente leal à usual compreensão funcional das imunidades parlamentares”.⁸¹

Convém avançar para a terceira espécie que corresponde à imunidade formal em relação ao processo, o que significa a possibilidade de o parlamentar sustar o processo penal em andamento contra ele por crimes praticados após a diplomação.

A Emenda Constitucional nº 35, de 2001, representa aspecto central para explicar a aludida proteção no direito brasileiro. A redação original da Constituição de 1988 estabelecia, no §1º do art. 53, que “[d]esde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença de sua Casa”.

⁸⁰ Excerto da ementa: “1. O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, na interpretação até aqui adotada pelo Supremo Tribunal Federal, alcança todos os crimes de que são acusados os agentes públicos previstos no art. 102, I, b e c da Constituição, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não guardam qualquer relação com o seu exercício. 2. Impõe-se, todavia, a alteração desta linha de entendimento, para restringir o foro privilegiado aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo. É que a prática atual não realiza adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república, por impedir, em grande número de casos, a responsabilização de agentes públicos por crimes de naturezas diversas. Além disso, a falta de efetividade mínima do sistema penal, nesses casos, frustra valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa. 3. Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo. A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo. 4. A orientação aqui preconizada encontra-se em harmonia com diversos precedentes do STF. De fato, o Tribunal adotou idêntica lógica ao condicionar a imunidade parlamentar material – i.e., a que os protege por suas opiniões, palavras e votos – à exigência de que a manifestação tivesse relação com o exercício do mandato”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). AP nº 937 QO/RJ. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 03.05.2018.

⁸¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 75.

Dessa forma, não poderia o Supremo Tribunal Federal receber denúncia ou queixa-crime contra parlamentar sem a autorização da respectiva Casa Legislativa para iniciar a ação penal. José Levi Mello do Amaral Júnior pondera que esse texto “[t]em a vantagem de manter um maior controle nas mãos do Parlamento contra possíveis interferências externas indevidas, mas tem a desvantagem de potencialmente proporcionar nenhuma investigação ou processo contra parlamentar”,⁸² visto que a mera inércia legislativa impede o prosseguimento processual.

A prerrogativa atinente à persecução criminal foi deslocada do parágrafo primeiro para o terceiro do art. 53, o qual passou a prever, com a Emenda Constitucional nº 35/2001, que “[r]ecebida 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”. Nesse novo cenário, inverte-se a regra. O processo penal contra deputados e senadores poderá ser instaurado e seguir seu curso independentemente de qualquer autorização legislativa. Somente, *a posteriori*, a respectiva Casa poderá sustar o andamento da ação penal.⁸³

Com o texto constitucional originário, o Parlamento tinha um custo político baixo, com pouco desgaste perante a opinião pública, porque não se exigia nenhuma mobilização sua para atravancar a ação penal. Por outro lado, a Emenda Constitucional atribuiu um maior ônus político à decisão de sustar à persecução penal contra parlamentar, requerendo da Casa interessada uma manifestação expressa da maioria de seus membros em favor do parlamentar acusado.⁸⁴

Aproveita-se este momento para direcionar a discussão para o direito constitucional colombiano. A Constituição Política da República da Colômbia de 1991, na primeira parte de seu artigo 186, prevê que: “[d]e los delitos que cometan los Congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser

⁸² Ibidem, p. 75.

⁸³ No que concerne à abrangência da imunidade formal relativa ao processo, Alexandre de Moraes sustenta que “independem de licença quaisquer processos ou medidas de natureza cível, administrativa ou disciplinar, ou mesmo procedimentos criminais em relação a infrações penais praticadas antes da diplomação”. MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 479.

⁸⁴ Nessa esteira, salientam Virgílio Afonso da Silva e José Levi Mello do Amaral Júnior. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 75-76. SILVA, Virgílio Afonso da. Op. cit., pp. 437-438.

aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación”. Pela segunda parte do dispositivo, modificado pelo artigo 1º do Ato Legislativo 1 de 2018, “[c]orresponderá a la Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia investigar y acusar ante la Sala Especial de Primera Instancia de la misma Sala Penal a los miembros del Congreso por los delitos cometidos”. Na terceira parte do artigo 186, garante-se o direito ao duplo grau de jurisdição com a admissão de recurso de apelação contra a decisão exarada pela Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema para a Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.⁸⁵

Pela redação da norma constitucional colombiana, depreendem-se diferenças significativas para o modelo brasileiro. No tocante à imunidade à prisão, não se verifica tal prerrogativa nos moldes estabelecidos pelo direito brasileiro, porquanto há permissão para a prisão dos congressistas desde que ordenados pela Corte Suprema de Justiça. A condução da investigação e o julgamento por este tribunal constitui a prerrogativa de foro em razão da função. De acordo com o art. 234 da Constituição colombiana, “[l]a Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria (...)”.

Além disso, inexistente a prerrogativa de autorização prévia da Casa interessada para a investigação ou o julgamento dos membros do Poder Legislativo. Nos fundamentos da decisão da *Sentencia* SU 047/99, a Corte Constitucional Colombiana expôs que a Constituição anterior garantia aos membros dos corpos legislativos a prerrogativa de não poderem ser investigados, julgados ou apreendidos sem autorização da Casa a que pertenciam.⁸⁶

⁸⁵ COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em <https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

⁸⁶ “La anterior Carta preveía la llamada inmunidad parlamentaria, que es la prerrogativa que tienen los miembros de los cuerpos legislativos de no poder ser investigados ni juzgados, mientras ejercen sus funciones, sin la autorización previa de la cámara respectiva. En efecto, el artículo 107 de la constitución derogada señalaba que ningún miembro del Congreso podía ser aprehendido ni llevado a juicio criminal sin permiso de la cámara a la que pertenecía. Esta figura fue eliminada por la Constitución de 1991 y sustituida por un fuero para los congresistas, según el cual estos servidores sólo pueden ser investigados y juzgados por la Corte Suprema de Justicia, por los eventuales delitos que hayan cometido, pero esas acciones judiciales no requieren de ninguna autorización previa de parte de las cámaras. En efecto, la Carta señala que los delitos que cometan los congresistas serán conocidos, “en forma privativa”, por la Corte Suprema de Justicia (CP art. 186), quien tiene, por ende, como una de sus atribuciones constitucionales propias, “investigar y juzgar a los miembros del Congreso” (CP art. 235 ord. 3º)”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU 047/99. Magistrados Ponentes: Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 29.01.1999.

Na *Sentencia* C-025/93, a Corte Constitucional Colombiana analisou, dentre outros dispositivos, a constitucionalidade do parágrafo único do art. 267 da Ley 5ª de 1992, que disciplinava que “la privación de la libertad sólo es procedente cuando se haya proferido resolución acusatoria debidamente ejecutoriada”. Nesta decisão, o Tribunal Constitucional explica que o Constituinte aboliu o “anacrónico privilegio de la inmunidad” e o substituiu pelo foro especial, igual ao dos altos funcionários do Estado, de modo que os membros do Congresso somente poderiam ser detidos por ordem da Sala Penal da Corte Suprema de Justicia. A justificativa dos constituintes para essa escolha foi de que “[e]n épocas en las que era posible detener a um Congresista sin que la opinión pública se enterara se justificaba la figura de la inmunidad”, continuando que “[h]oy día, cuando los medios de comunicación masiva pueden hacer pública inmediatamente cualquier actuación de la justicia que parezca maniobra política, no parece necesaria la inmunidad para proteger al Congresista de las arbitrariedades”. Conclui que “[e]n cambio, es una figura que se presta a la impunidad del Congresista que delinque”.

Em atenção à vontade do Constituinte, a Corte asseverou que “no puede el Congreso, a través de ley instituir privilegios o prerrogativas, cuya concesión sólo pondría remitirse al momento constituyente”, bem como que a lei em exame ignorava a independência e a competência da Corte Suprema de Justicia para ordenar a detenção do congressista e, por fim, “configura en favor de este último la consagración de un privilegio – adicional a sua fuero – no previsto por el Constituyente y, por tanto, de imposible concesión unilateral por parte del mismo poder constituido beneficiario del mismo”. Declarou, sob esses fundamentos, a inexigibilidade do parágrafo único do art. 267 da Ley 5ª de 1992.⁸⁷

A Constituição brasileira de 1988, ainda, assegura mais três espécies de imunidades formais, segundo José Levi Mello do Amaral Júnior e Bernardo Gonçalves Fernandes.⁸⁸ Não se localizaram, na Constituição colombiana de 1991, essas imunidades que se passará a discorrer.

A quarta espécie de imunidade formal está prevista no §6º do art. 53: “[o]s Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações

⁸⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-025/93. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 04.02.1993.

⁸⁸ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 79-81. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., pp. 1425-1427.

recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações”.

Segundo Guilherme Farias Florentino, a incorporação dessa imunidade pelos constituintes se deu em oposição às Emendas Constitucionais n^{os} 11, de 1978, e 1, de 1969, e da Carta Constitucional de 1967, que retirava a proteção conferida pelas prerrogativas processuais dos parlamentares que arrolados como testemunhas deixassem de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias a convite judicial. O autor afirma que a proteção visava se contrapor ao Executivo e ao Judiciário, “tanto para evitar que este Poder fosse usado como instrumento daquele”, bem como “para evitar que um Judiciário possivelmente fortalecido, o que de fato se deu, subjugasse a atuação do Parlamento”.^{89 90}

A quinta espécie de imunidade formal é a necessidade de prévia licença da Casa respectiva para a incorporação às Forças Armadas de deputados e senadores, consoante §7º do art. 53.

Diante disso, Bernardo Gonçalves Fernandes defende que “a única saída para se incorporar sem a autorização da Casa será mediante a renúncia ao cargo de deputado ou senador, para, por exemplo, ir para a guerra”.⁹¹ As instituições militares se fundam, por força do art. 142 da CRFB, nos valores da hierarquia e da disciplina, os quais não se harmonizam com a independência desejada aos membros do Parlamento. Lênio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cattoni e Dierle Nunes resumem a questão: “ou o parlamentar exerce sua função legislativa, ou a de militar, mas jamais as duas concomitantemente”.⁹²

⁸⁹ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., pp. 72-73.

⁹⁰ Na Questão de Ordem da Ação Penal n^o 421, o Plenário do STF concluiu que “[p]assados mais de trinta dias sem que a autoridade que goza da prerrogativa prevista no caput do art. 221 do Código de Processo Penal tenha indicado dia, hora e local para a sua inquirição ou, simplesmente, não tenha comparecido na data, hora e local por ela mesma indicados, como se dá na hipótese, impõe-se a perda dessa especial prerrogativa, sob pena de admitir-se que a autoridade arrolada como testemunha possa, na prática, frustrar a sua oitiva, indefinidamente e sem justa causa. Questão de ordem resolvida no sentido de declarar a perda da prerrogativa prevista no caput do art. 221 do Código de Processo Penal, em relação ao parlamentar arrolado como testemunha que, sem justa causa, não atendeu ao chamado da justiça, por mais de trinta dias”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). AP n^o 421 QO/SP. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 22.10.2009.

⁹¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., p. 1426.

⁹² Os autores explicam que: “[a] importância desta imunidade salta aos olhos quando lembramos que as Forças Armadas são estruturadas “com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República” (art. 142, CF), o que certamente não coaduna com a preservação da independência do Poder Legislativo espelhada na livre atuação do parlamentar no exercício do mandato”. STRECK, Lênio Luiz; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; NUNES, Dierle. Op. cit., pp. 2047-2048 (e-pub).

A sexta espécie de imunidade formal é a garantia constitucional de que as imunidades dos parlamentares subsistirão durante o estado de sítio, com a sua suspensão somente sendo possível pelo voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos específicos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional e incompatíveis com a execução da medida, por força do §8º do art. 53.

São, pois, três requisitos para a suspensão: i) ato praticado fora do Congresso Nacional; ii) ato incompatível com as medidas do estado de sítio; e iii) aprovação da suspensão da imunidade por dois terços dos membros da Casa interessada. Assim, de acordo com Guilherme Farias Florentino, “tencionava-se assegurar, com mais força, a permanência das imunidades durante o estado de sítio, em relação ao que dispunham, mais recentemente, a EC n. 11, de 1978, a EC n. 1, de 1969, e a Const. de 1967”.⁹³

A possibilidade de suspensão das imunidades parlamentares somente se admite no estado de sítio, não havendo qualquer dúvida sobre sua manutenção durante o estado de defesa, porquanto inexistente norma constitucional correspondente para este último poder emergencial.^{94 95}

José Levi Mello do Amaral Júnior enuncia que “as proibições ou incompatibilidades impostas aos parlamentares completam o mecanismo protetivo gerado pelas imunidades”. Enquanto as imunidades buscam remover o medo de retaliações devido à defesa do interesse público, as incompatibilidades visam afastar a reciprocidade de favores que poderiam comprometer o juízo dos parlamentares sobre os assuntos públicos.⁹⁶

⁹³ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 74.

⁹⁴ A expressão “poderes emergenciais” para se referir aos estados de sítio e defesa é empregada por Virgílio Afonso da Silva que explica a escolha: “[o]s termos usados para descrever o objeto deste capítulo são os mais variados. Talvez a expressão mais usada seja *estados de exceção*. Embora seja verdade que as regras aplicáveis a essas situações sejam excepcionais, a expressão “estado de exceção” é em muitos contextos usada como sinônimo de ausência de controle ou simplesmente como sinônimo de arbítrio. Como ambos (ausência de controle ou arbítrio) não descrevem com precisão o que pode ou deve ocorrer durante o estado de defesa e o estado de sítio previstos pela Constituição brasileira, deu-se preferência aqui à expressão *poderes emergenciais*”. SILVA, Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 619.

⁹⁵ Com esse pensamento, Osmar Veronese manifesta que “[a] manutenção das garantias parlamentares durante o estado de defesa não deve ensejar qualquer dúvida, por não existir qualquer previsão constitucional contrária, por ser a suspensão uma exceção só cabível em situações mais graves (estado de sítio), ainda assim, excepcionalmente, bem como por se estar diante de momentos graves da vida nacional nos quais o constituinte originário determinou ao Poder Legislativo a permanente fiscalização, o controle político do ato, função capenga se exercida desvestida de garantias. Diga-se, nesses momentos, muito mais que noutros de normalidade, o Parlamento necessita de garantias para bem desempenhar seu mister”. VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 91.

⁹⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 81-82.

O art. 54 da Constituição Cidadã veda que, desde a expedição do diploma, os congressistas firmem ou mantenham contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, com exceção dos que obedeçam a cláusulas uniformes, e aceitem ou exerçam cargo, função ou emprego remunerado, inclusive cargos em comissão, com tais entidades. Não se permite, ainda, aos parlamentares, desde a posse, o patrocínio de causas que tais entidades sejam interessadas e a titularidade de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

1.5. As finalidades

Indagar sobre as finalidades de um instituto é investigar e procurar saber qual a sua natureza, qual a sua verdadeira essência que, inclusive, justifica o seu emprego e a sua manutenção em uma ordem jurídica. José Levi Mello do Amaral Júnior coloca antiga lição de Aristóteles, para quem “a natureza é o verdadeiro fim de todas as coisas” e “todas as coisas se definem pelas suas funções”,⁹⁷ de modo que “é possível afirmar que a natureza de uma coisa é revelada pelo seu propósito, pela sua finalidade, pelo fim a que serve”.⁹⁸

Um questionamento inicial que se poderia suscitar é se a inviolabilidade parlamentar configuraria uma forma de privilégio, cujo escopo primordial seria de beneficiar a pessoa do titular do mandato eletivo.

A compreensão dessa tão sensível prerrogativa como um privilégio representaria uma deturpação do instituto e de suas nobres finalidades. José Levi Mello do Amaral Júnior recorda advertência de Rui Barbosa: “nada mais fácil que desmoralizar uma instituição, pregando-lhe o cartaz de ‘privilégio’”.⁹⁹ Conforme visto no tópico 1.3., em que pesem os ordenamentos jurídicos da Inglaterra e dos Estados Unidos empregarem a expressão “parliamentary privilege” para se referirem à inviolabilidade parlamentar, não é recomendável a associação do instituto com a conotação pejorativa que se costuma conferir a privilégio no Brasil. Isso porque a sua finalidade normativa não se atrela à proteção, de maneira indecorosa, da pessoa do parlamentar, mas sim servir à garantia da instituição do

⁹⁷ ARISTÓTELES apud AMARAL JÚNIOR, p. 53.

⁹⁸ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 53.

⁹⁹ BARBOSA apud AMARAL JÚNIOR, p. 53.

Parlamento, atendendo a propósitos adequados, específicos e democráticos que ora se passarão a pormenorizar.¹⁰⁰

A partir da distinção entre a liberdade de expressão das pessoas em geral e a dos deputados e senadores, Virgílio Afonso da Silva começa a sua análise sobre as finalidades da inviolabilidade parlamentar. Ou seja, por que podem os membros do Parlamento injuriar, caluniar e difamar, enquanto o restante da população se submete a sanções penais se fizer o mesmo? De acordo com o autor, a resposta, ainda que não uníssona, perpassa pelo mesmo raciocínio válido à proteção da liberdade de expressão em geral, qual seja, as limitações impostas à liberdade de expressão produzem efeitos para além da situação concreta que se examinar, impactando, negativamente, o livre fluxo de ideias ou o livre mercado de ideias (*marketplace of ideas*), numa expressão do liberalismo utilitarista.¹⁰¹ Aduz-se que

¹⁰⁰ É interessante o contraponto que José Levi Mello do Amaral Júnior faz entre a ideia originária por trás da denominação “privilégio” e a conceituação contemporânea da inviolabilidade, com a rejeição à noção de privilégio. “(...) considerar a imunidade como um privilégio — reconhecido aos representantes dos ‘comuns’ em face do rei e dos nobres — não apenas é o usual na experiência constitucional em que foi concebida, como, também, pode e deve servir de advertência à sua especificidade ou, inclusive, excepcionalidade. Mesmo nos Estados Unidos, República em que não se tem rei ou nobres, a inviolabilidade também é usualmente referida como privilégio. Em outras palavras, a inviolabilidade é — era — um ‘privilégio’ que, como tal, veio a ser reclamado e reconhecido, na sua origem, após longo e disputado amadurecimento, contra reis e nobres. Não obstante, contemporaneamente, mas sem nenhum menosprezo à sua longa história e ao seu papel mais remoto, a inviolabilidade deve ser compreendida no estrito e preciso interesse da lógica democrática”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 54.

¹⁰¹ A noção do livre mercado de ideias (*marketplace of ideas*) é desenvolvida com espedaço na argumentação de John Stuart Mill que associa o cerceamento à liberdade de expressão à dificuldade do conhecimento da verdade pela sociedade. João Trindade Cavalcante Filho discorre sobre o assunto: “Basta que se analise com mais acuro a (belíssima) argumentação de John Stuart Mill em defesa da liberdade de expressão para que se perceba esse viés liberal-utilitarista. Os argumentos centrais levantados pelo autor para defender a liberdade de expressão não se lastreiam no valor intrínseco desse direito, ou mesmo na existência de um direito natural e inalienável a expressar-se. Antes, a argumentação baseia-se em que o cerceamento da liberdade de expressão dificultará à sociedade conhecer a verdade sobre os fatos — um argumento utilitarista, em suma. É nesse contexto que surge a noção de um livre mercado de ideias, em que qualquer ideologia pode ser publicamente sustentada, desde que não se trate de palavras de luta (*fighting words*). O argumento pressuposto na noção de livre mercado de ideias é justamente o de que se deve permitir a expressão de todos, para que a melhor ideia prevaleça. Não se trata, em última análise, de um argumento liberal puro, mas sim, em verdade, de um argumento liberal-utilitário. [...] Nessa linha de raciocínio, em suma, a liberdade de expressão deve ser assegurada sem ressalvas — ou com as mínimas ressalvas possíveis — porque só a partir dela se pode ter efetivamente uma busca pela verdade. Dessa maneira, argumenta Mill, como não há uma certeza, uma verdade absoluta, a manifestação de qualquer ideia deve ser permitida, pois o que era certeza ontem pode se mostrar falso amanhã. Uma forma ‘atualizada’ desse argumento refere-se ao ‘livre mercado de ideias’ (*marketplace of ideas*), ambiente no qual todas as ideias devem competir, de maneira que as melhores fatalmente prevalecerão. Esse argumento pode ser caracterizado como liberal-utilitário porque se baseia nos benefícios que a liberdade de expressão pode trazer para a sociedade. É liberal, pela defesa que faz da liberdade como valor fundamental; mas é ainda parcialmente utilitarista, na medida em que a liberdade é defendida não pelo seu valor intrínseco, mas por meio de uma análise de custo-benefício”. CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira:**

o maior número de restrições e o aumento de sua frequência resultam na intimidação da livre expressão do pensamento e no arrefecimento do debate, isto é, “os efeitos das restrições não atingem apenas aqueles e aquelas que tiveram sua liberdade restringida, mas também aquelas e aqueles que, no futuro, deixarão de expressar o que pensam por receio de punição”.¹⁰²

A autocensura dos agentes comunicativos, provocada por esses receios sancionatórios ou persecutórios, é chamada de efeito inibidor ou resfriador (*chilling effect*).¹⁰³

Com o direito estadunidense em vista, Frederick Schauer define que o efeito inibidor ocorre quando os indivíduos que procuram se envolver em atividades protegidas pela Primeira Emenda — que veda o Congresso dos EUA de cercar a

como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva, 2018, pp. 90-92.

¹⁰² SILVA, Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 435.

¹⁰³ Embora se esteja percorrendo o efeito inibidor (*chilling effect*) no âmbito particular da liberdade de expressão, ele pode recair sobre outros direitos comunicativos (liberdade de associação, liberdade de reunião, liberdade de cátedra etc.) e não apenas sobre o direito fundamental à liberdade de expressão. Nessa esteira, vale citar alguns votos de ministros do Supremo Tribunal Federal que, expressamente, aludem ao efeito inibidor. Na Medida Cautelar na Reclamação nº 33.040, julgada em 25.01.2019, o Min. Luiz Fux registrou que “deve haver extrema cautela na determinação de retirada de conteúdos jornalísticos ou matérias de potencial interesse público por parte do Poder Judiciário, na medida em que tais decisões podem gerar um *chilling effect* (efeito inibidor) na mídia, tolhendo o debate público e o livre mercado de ideias”. Na Medida Cautelar na ADPF 722, em que se questionou ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública que deu ensejo à produção e à disseminação de dossiê com informações de servidores integrantes de movimento antifascismo, a Min. Rosa Weber, em seu voto, consignou que “a mera insegurança decorrente do conhecimento de que se está sendo monitorado, bem como a da ameaça de sofrer sanções, constitui, em si mesma, efeito inibitório (*chilling effect*) prejudicial ao pleno exercício legítimo dos direitos fundamentais de livre manifestação do pensamento, expressão, reunião e associação: os cidadãos podem mudar o modo de se expressar ou até mesmo absterem-se de falar sobre certos assuntos”. No mesmo julgamento, o min. Gilmar Mendes pontua que “essa atuação estatal indevida também tem um efeito pernicioso sobre a sociedade como um todo, a partir do momento em que gera desestímulos ao debate de ideais contrárias àquelas defendidas pelos governantes, caracterizando o denominado efeito dissuasório ou ‘*chilling effect*’”. Na ADI nº 5.537, julgada em 24.08.2020, a Suprema Corte analisou a constitucionalidade da lei nº 7.800/2016, do estado de Alagoas, na qual se criava o Programa “Escola Livre”, também conhecido por “Escola sem Partido”, que vedava “a prática de doutrinação política e ideológica, bem como quaisquer outras condutas por parte do corpo docente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opiniões político-partidárias, religiosa ou filosófica” e determinava a aplicação de sanções aos professores e administradores que a transgredissem. Em seu voto, o relator, Min. Luís Roberto Barroso, declara que: “41. O nível de generalidade com o que as muitas vedações previstas pela Lei 7.800/2016 foram formuladas gera um risco de aplicação seletiva e parcial das normas (*chilling effect*), por meio da qual será possível imputar todo tipo de infrações aos professores que não partilhem da visão dominante em uma determinada escola ou que sejam menos simpáticos à sua direção. Como muito bem observado por Elie Wiesel: ‘A neutralidade favorece o opressor, nunca a vítima. O silêncio encoraja o assédio, nunca o assediado’”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). MC na Rcl nº 33.040/AM. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 25.01.2019. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). MC na ADPF nº 722/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, data de julgamento: 20.08.2020. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI nº 5.537/AL. Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 24.08.2020.

liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e o direito de livre associação pacífica — são dissuadidos de fazê-lo devido à regulamentação governamental não direcionada especificamente a essa atividade protegida. Prossegue o autor que, persuadidos pelo medo de punição, alguns indivíduos se contêm em dizer ou publicar algo que, juridicamente, poderiam e até deveriam. Adiciona que a doutrina do *chilling effect* é corolário da visão de que a supressão da proteção do discurso é uma situação, particularmente, danosa e indesejável.¹⁰⁴

Uma das finalidades precípua da inviolabilidade parlamentar, portanto, é combater o efeito inibidor da liberdade de expressão e possibilitar aos parlamentares o desempenho de suas funções sem amarras, ainda que autoimpostas. Em caso sobre a imunidade parlamentar material, o Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, no Recurso Extraordinário nº 600.063/SP, ressaltou esse escopo:

Vale lembrar que as funções parlamentares abrangem, além da elaboração de leis, a fiscalização dos outros Poderes e, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias, fundamental para o desenvolvimento da democracia. Naturalmente, o ideal seria que tais funções fossem exercidas sem ofensas pessoais, centrando-se nos fatos e argumentos expostos, e não em seus interlocutores. Contudo, mesmo quando tal não ocorre, quis a Constituição proteger os parlamentares da reprimenda judicial. Isso para evitar que a ameaça de perseguição cível e penal gerasse um efeito resfriador de seus discursos (*chilling effect*) e, conseqüentemente, prejudicasse a livre exposição de pensamentos na esfera legislativa, vocacionada que é ao debate público.¹⁰⁵

Percebe-se, nitidamente, pelo excerto supratranscrito, o abrigo que a inviolabilidade fornece contra ameaças de perseguições nas esferas cível e criminal. É uma lógica similar àquela reportada em relação à prerrogativa de foro em razão da função, na qual se intenciona obstar o uso político do Poder Judiciário e, por

¹⁰⁴ Após a definição, Schauer traz exemplos hipotéticos em que se poderia afirmar a incidência do efeito inibidor: “Thus, if a statute which is directed at hard-core pornography has the actual effect of deterring an individual from publishing the Decameron or Lady Chatterley’s Lover, that effect is properly deemed a chilling effect. Similarly, if a common-law sanction aimed at punishing the publication of defamatory factual falsehood causes the suppression of truth or opinion, chilling effect reasoning is again applicable. The same analysis is also appropriate where a statute designed to curb incitement to riot has the additional effect of inhibiting the advocacy of political change”. SCHAUER, Frederick. *Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect*. Faculty Publications. Boston University Law Review, 1978, pp. 693-694.

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 600.063/SP. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento: 25.02.2015.

consequente, garantir o livre desempenho das atividades e dos trabalhos pelos parlamentares.¹⁰⁶

Nessa senda, Virgílio Afonso da Silva ressalta a imprescindibilidade da inviolabilidade parlamentar para “evitar o esfriamento do livre debate e a intimidação da oposição”, haja vista que “[u]ma das formais mais eficazes de calar a oposição é a ameaça de punição a opiniões, palavras e votos”. Uma oposição efetiva é aquela que não teme punições por eventuais exageros que cometer, a ponto de, a cada momento, precisar refletir sobre a viabilidade de tecer determinadas críticas ou expor certa opinião sobre uma pessoa ou mesmo o modo como fazê-las e o seu grau de contundência. Ressalva o autor, porém, algumas condicionantes para tanto que serão discutidas nos capítulos posteriores.¹⁰⁷

Em reforço a esta ideia, Luis Javier Moreno Ortiz, magistrado da Corte Constitucional Colombiana, sustenta que os congressistas não podem ser constrangidos a se restringir a dizer genialidades ou a possuir opiniões razoáveis ou, ainda, a votar de acordo com algo que não acreditam, mesmo que tais posições e falas decorram de erros flagrantes ou de uma carência de tato político.¹⁰⁸

Josh Chafetz sublinha que o fato de parlamentares poderem fazer, no solo do Parlamento, alegações difamatórias sobre indivíduos e entidades públicas e privadas se provou crucial na esfera pública e indicou um caminho em direção à verdade dos eventos.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Chafetz faz uma análise nesse sentido ao apontar que a análise de temas controversos exige que o parlamentar fale livremente, o que poderia acarretar a uma enxurrada de processos judiciais e gastos de perda e dinheiro com as defesas. “It should be clear for at least two reasons that the performance of their duties requires that MPs [Members of Parliament] have special protections of their speech, even in the modern era, when fear of offending the monarch is no longer a concern. First, the nature of their job requires MPs frequently to speak on controversial topics. Were they liable to be hauled into court at any time and made to defend themselves against anyone aggrieved by their statements, many MPs would soon find that they had no time for parliamentary business and that legal fees had sent them into debt. Because it is in the public interest that Members of Parliament conscientiously attend to their duties, it is likewise in the public interest that they not be vexed with a large number of (frequently baseless) lawsuits”. CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 85.

¹⁰⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 435.

¹⁰⁸ Moreno Ortiz enuncia que “[n]o son pocos los casos en los que las opiniones de los congresistas en los interminables debates son infundadas, e incluso lastimosas por su pecaria condición y su espectacularidad mediática. Si se quiere que un voto sea auténtico, es necesario aceptar los votos que son fruto del error, o de la torpeza. Si se aspira a tener un debate público auténtico, se debe aprender a oír genialidades, lugares comunes y estulticias”. ORTIZ, Luis Javier Moreno. Op. cit., pp. 31-32.

¹⁰⁹ Segundo Chafetz, “as S. A. de Smith colorfully put it, ‘It is often the public duty of an M.P. to make defamatory allegations about individuals and public and private bodies’. Colin Munro offers several examples of speeches on the floor of Parliament that, had they been delivered elsewhere, might have been found slanderous yet ultimately proved true and important to have in the public sphere”. CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 85.

Essa autenticidade de opiniões, discursos e votos não poderia ser obtida se subordinada a interferências de agentes externos ao Parlamento, como os magistrados, mediante investigações e punições. O receio daí advindo minaria o fundamento da sua atividade.¹¹⁰

Destarte, indissociável à garantia da inviolabilidade parlamentar está o postulado da separação dos poderes, com a preservação prioritária da independência, autonomia e liberdade do Poder Legislativo ante o Executivo e o Judiciário.¹¹¹ José Levi Mello do Amaral Júnior sintetiza: “a inviolabilidade parlamentar é elemento fundamental da própria organização (ou separação) dos poderes”.^{112 113}

Outrossim, o instituto escuda-se na teoria da representação popular, de forma que o parlamentar, na qualidade de representante eleito diretamente pelo povo, deve ter sua liberdade de expressão garantida para amplificar a voz e os anseios populares. Nos dizeres de Pontes de Miranda, “[s]em liberdade de pensamento, sem liberdade de emitir-lo (liberdade de palavra, de opinião), não há

¹¹⁰ Com a experiência dos acontecimentos políticos colombianos, Moreno Ortiz prega que “[l]a ignorancia de las normas que regulan el proceso de formación de las leyes, o su interpretación inadecuada, no puede ser considerada como un crimen, pues de una parte la tarea a cumplir no es la de aplicar la ley, sino la de hacerla, y de otra, muchos congresistas no son abogados, sino personas con otro tipo de formación profesional o técnica, e incluso sin ninguna formación. En cualquiera de las sesiones del Congreso, que ahora se transmiten por televisión, salta a la vista y la agrade, produciendo estupor, lo menesteroso de algunos discursos y el elemental manejo del idioma, por no hablar de sus prosaicas maneras y de su descortesía. Si una opinión raya en el extremo de la estulticia y de la ridiculez, ello no justifica que su autor deba ser sometido a un juicio criminal, pues en una sociedad abierta el disenso, la necesidad, la torpeza y aun la estupidez, no son crímenes”. ORTIZ, Luis Javier Moreno. Op. cit., pp. 32-33.

¹¹¹ Assim preceitua André Ramos Tavares: “[o] escoro, por assim dizer, da perenidade que instituto da imunidade apresenta está, em sua essência, na teoria da separação dos poderes, mais especificamente no que diz respeito a uma de suas regras lapidares, qual seja, a da inafastável independência dos poderes. Por esta fica assegurado que nenhum dos poderes subordina-se a qualquer dos outros dois, em hipótese alguma”. Igualmente, leciona Osmar Veronese: “[a] inviolabilidade parlamentar, ao lado de outras garantias insertas no campo do denominado Direito Parlamentar (vertente do Direito Público), é prerrogativa destinada a garantir a atuação independente do Poder Legislativo em relação aos demais Poderes do Estado e da sociedade. Objetiva tornar as atividades parlamentares imunes às pressões externas, preservando a liberdade, a autonomia e a independência do parlamento, não amordaçando seus membros”. VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 52. TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 1265.

¹¹² O jurista salienta essa conexão para marcar a indispensabilidade da inviolabilidade parlamentar ao jogo democrático. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 54.

¹¹³ Com foco na experiência constitucional dos Estados Unidos, Josh Chafetz, igualmente, realça a indispensabilidade da inviolabilidade para uma adequada separação de poderes. “The first addresses separation-of-powers concerns: it is dangerous to give the executive and judiciary power over the legislature by allowing them to question legislators in court. This function should be given even more weight in the United States, where separation of powers is so prominent a feature of the constitutional structure, and Jefferson, as we saw above, was especially concerned with this role”. CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 90.

Poder Legislativo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo”.¹¹⁴

Existiriam deveres dos parlamentares para com seus eleitores, sob essa ótica da teoria da representação popular na inviolabilidade parlamentar, o que ocorreria tanto por uma prestação de contas, quanto por uma comunicação e escuta de informações, propostas, reclamações e clamores dos eleitores por parte dos eleitos.¹¹⁵

Dessa forma, seria, *a priori*, incabível, durante o exercício de suas funções legislativas, o seu tolhimento por decisão de outros Poderes. Do contrário, “estar-se-ia indevidamente autorizando a interferência de um poder no pleno funcionamento do outro, impedindo o exercício de uma função recebida diretamente do povo”, nas palavras de André Ramos Tavares.^{116 117}

Essas conexões da inviolabilidade parlamentar com o postulado da separação de poderes e com a teoria da representação popular evidenciam a essencialidade para a conservação das balizas democráticas. Denotam, ao mesmo tempo, uma diferença substancial com suas raízes históricas, nas quais se objetivava, primariamente, afastar o medo e preocupações por desavenças e confrontos com o monarca.¹¹⁸

Pelo exposto, a inviolabilidade parlamentar constitui, decerto, uma garantia institucional do Parlamento, enquanto órgão representativo do Estado Democrático de Direito, com a finalidade fundamental de assegurar sua independência, liberdade e autonomia.¹¹⁹ Inerente à livre formação da vontade da

¹¹⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967. Tomo III (arts. 34-112)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, p. 5.

¹¹⁵ “Second is Congress’s informing function: the Houses have an obligation to communicate with their constituents — that is, their sovereign masters — for the purposes of both providing them with information about the workings of their government and receiving information from them so as to make the government work according to their wishes”. CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 90.

¹¹⁶ TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 1265.

¹¹⁷ Nesse esteio, pronuncia-se Osmar Veronese: “[e]ncontra fundamento no princípio representativo — salvar a representatividade democrática, tendo por fim proteger a liberdade de expressão do deputado enquanto representante de cidadãos que o elegeram. Protege, assim, a função exercida pelo parlamentar, sendo prerrogativa de caráter institucional inerente a um dos Poderes do Estado, só sendo conferida ao parlamentar em razão do cargo e do mandato que exerce. Como norma constitucional exorbitante do direito comum, redigida em favor dos parlamentares, visa a garantir o exercício do *munus* público com altivez, sem receio de perseguições penais, civis, administrativas ou disciplinares desencadeadas com lastro em suas manifestações, orais ou escritas, protegendo o parlamentar na função de possível pressão capaz de macular sua atuação, manchando a representação e desconstituindo a vontade do eleitor”. VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 52.

¹¹⁸ CHAFETZ, Josh. Op. cit., p. 85.

¹¹⁹ Essa associação também é ressaltada por Bernardo Gonçalves Fernandes: “elas (imunidades) visam ao desenvolvimento do princípio da separação dos Poderes e, com isso, desenvolve-se a

Casa Legislativa, a proteção especial da liberdade conferida ao parlamentar se dá, pois, em razão de seu múnus público, e não devido à instituição de um privilégio pessoal. Assim, para garantir a liberdade da instituição é preciso assegurar a liberdade a seus membros, que, se no exercício da função parlamentar, não implica benefício individual, mas demanda institucional.¹²⁰

1.6. A natureza jurídica e as (ir)responsabilidades penal, cível e político-administrativa

No tópico 1.3, referente às terminologias e conceituações, diante da apresentação de propostas de definições por autores como Alexandre de Moraes e Bernardo Gonçalves Fernandes, ficou evidente o entrelaçamento da inviolabilidade parlamentar com a ausência de responsabilização em determinados âmbitos.

Com efeito, conquanto explicitamente sedimentado nos conceitos aludidos, tal conclusão pode ser depreendida pela captação da essência do instituto, a partir do conjunto dos tópicos anteriores e, até mesmo, de cada um deles em separado.

À vista disso, naturalmente, repelem-se eventuais responsabilizações penais e cíveis aos parlamentares. Os processos criminais representam a forma mais perceptível de intimidação aos titulares de mandatos eletivos nas Casas Legislativas, em defluência da função preventiva geral negativa da pena, pela qual se busca desestimular condutas incidentes nos tipos penais.¹²¹

própria lógica do Estado Democrático de Direito. Sem dúvida, um Poder Legislativo independente reforça o princípio democrático”. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., p. 1380.

¹²⁰ Osmar Veronese é preciso: “Quando a doutrina corretamente assevera cuidar-se de proteção precípua da instituição parlamentar (é evidente o caráter público, e não particular, da garantia), não está a negar o alcance pessoal da inviolabilidade, visto não ser possível proteger o Parlamento, senão protegendo seus membros. Não se constitui garantia pessoal, senão de caráter real, protegendo a função parlamentar em si, e só indiretamente aproveita a seu titular, sendo de índole objetiva, e não subjetiva, porque pretende assegurar o bom desempenho da atividade de legislador e fiscal que corresponde ao parlamentar, não favorecer desnecessariamente ao que haja obtido tal investidura. [...] Numa espécie de valoração possível, primeiro aparece a característica funcional-institucional, depois, decorrente e contida nela, brota a garantia individual de seus membros, sem que uma exclua a outra. Proteger a função institucional significa defender seus membros dos possíveis efeitos perversos oriundos do estrito exercício de sua função pública. Entretanto, essa situação de especial liberdade para os membros só importa ao ordenamento jurídico na medida em que afeta a liberdade da instituição”. VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 56.

¹²¹ A função preventiva da pena se divide em prevenção especial e prevenção geral, que se soma à função retributiva. A primeira volta-se à pessoa do condenado. Por seu turno, a segunda é direcionada a toda a coletividade. No que respeito à prevenção geral, pertinente ao exame em voga, Juarez Cirino dos Santos instrui que “[a] prevenção geral negativa aparece na forma tradicional de

Perquirir a natureza jurídica da imunidade parlamentar material equivale, primordialmente, à depuração do fundamento para a não responsabilização do congressista na seara penal.

André Ramos Tavares exprime que “[a] denominada inviolabilidade pode ser entendida como a exclusão do próprio crime, quando se trate de Deputados ou Senadores”, esclarecendo que “[o] crime que se afasta é aquele decorrente do pronunciamento dos congressistas, vale dizer, a imunidade aqui se dá quanto às opiniões, palavras e votos”. Dessa forma, arrebatada que “[a] norma constitucional aqui, portanto, afasta a incidência da norma penal incriminadora da conduta dos congressistas”.¹²²

Cabe explicitar que o dispositivo constitucional, responsável por consagrar a imunidade material, objetiva rechaçar a responsabilização penal dos parlamentares, em primazia, pelos crimes de injúria, calúnia e difamação.¹²³ Na colocação de Pontes de Miranda, “sabemos que a opinião do deputado ou senador é livre, que os chamados crimes de opinião não o alcançam, que as regras de direito penal e de outras leis, sobre manifestação de pensamento, até à tribuna não chegam”.¹²⁴

Segundo Guilherme Peña de Moraes, o instituto “implica a inviolabilidade dos membros do Poder Legislativo por suas opiniões, palavras e votos, na medida em que exclui a caracterização da infração penal, não havendo a instalação de inquérito e processo criminal, *ad instar* art. 53, *caput*, da CRFB”. Na sequência, o autor advoga que “[a] natureza jurídica da imunidade parlamentar penal [material] é a de causa de exclusão da tipicidade, de maneira que não há crime”. Em consonância com esta posição, Peña de Moraes indica os juristas Luiz Flávio

intimidação penal, expressa na célebre teoria da coação psicológica de FEUERBACH (1775-1833): o Estado espera que a ameaça da pena desestimule pessoas de praticarem crimes”. Mais adiante, o penalista condensa que “essa tríplice função atribuída à pena criminal corresponderia aos três níveis de realização do Direito Penal: a função de prevenção geral negativa corresponde à cominação da ameaça penal no tipo legal; a função de retribuição e a função de prevenção geral positiva correspondem à aplicação judicial da pena; as funções de prevenção especial positiva e negativa correspondem à execução penal”. SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: parte geral. 6.ed. Curitiba, PR: ICPC Cursos e Edições, 2014, pp. 430 e 433-434.

¹²² TAVARES, André Ramos. Op. cit., pp. 1266-1267.

¹²³ De forma semelhante, Alexandre de Moraes traz lição de José Celso de Mello Filho: “a imunidade material ou real, de causa justificativa (excludente da antijuridicidade da conduta típica), ou de causa excludente da própria criminalidade, ou, ainda, de mera causa de isenção de pena, o fato é que, nos delitos contra a honra objetiva (calúnia e difamação) ou contra a honra subjetiva (injúria), praticados em razão do mandato parlamentar, tais condutas não mais são puníveis”. MELLO FILHO apud MORAES, Alexandre de. Op. cit., pp. 469-470.

¹²⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Op. cit., pp. 5-6.

Gomes e Luiz Vicente Cernicchiaro, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. De outra banda, na corrente de que a inviolabilidade parlamentar é causa de exclusão da punibilidade ou isenção de pena, estão Damásio Evangelista de Jesus e Juarez Cirino dos Santos.^{125 126}

Bernardo Gonçalves Fernandes reforça que a doutrina majoritária e o entendimento dominante do STF caminham no sentido de que a natureza jurídica da inviolabilidade parlamentar é de causa de exclusão de tipicidade, de sorte que “havendo denúncia ou queixa-crime, esta, deve ser rejeitada por falta de justa causa, não sendo, portanto, admitida a instauração do processo penal”.^{127 128}

Em decorrência disso e da natureza de direito material — e não processual — do instituto, Guilherme Farias Florentino anota que a inviolabilidade é uma prejudicial de mérito, cuja decisão que “reconhece ou a afasta a incidência da imunidade produz coisa julgada material”.¹²⁹

Noutro giro, a permissibilidade com o ajuizamento de ações cíveis em face dos membros do Parlamento, igualmente, pode provocar-lhes um efeito inibitivo, posto que a imposição de condenações indenizatórias possui o potencial de lhes gerar significativos prejuízos econômicos.

No direito brasileiro, por meio da Emenda Constitucional nº 35, de 2001, inseriu-se no *caput* do art. 53 a expressão “civil e penalmente”, por sugestão da então deputada federal Cidinha Campos,¹³⁰ que respondera a dezenas de ações

¹²⁵ MORAES, Guilherme Peña de. Op. cit., pp. 535-536.

¹²⁶ Alexandre de Moraes situa o entendimento de vários autores com as expressões próprias: “Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1967), Néelson Hungria (Comentários ao Código Penal) e José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo) entendem-na como uma causa excludente de crime, Basileu Garcia (Instituições de Direito Penal), como causa que se opõe à formação do crime; Damásio de Jesus (Questões Criminais), causa funcional de exclusão ou isenção de pena; Aníbal Bruno (Direito Penal), causa pessoal e funcional de isenção de pena; Heleno Cláudio Fragoso (Lições de Direito Penal) considera-a causa pessoal de exclusão de pena; Magalhães Noronha (Direito Penal) causa de irresponsabilidade; José Frederico Marques (Tratado de Direito Penal), causa de incapacidade penal por razões políticas”. MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 470.

¹²⁷ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., pp. 1381-1382.

¹²⁸ Guilherme Farias Florentino também assegura essa posição dominante no STF, enumerando uma série de decisões: Inq. nº 2.674; Inq. nº 3.677; Inq. nº 3.604; Pet. nº 6.156; Inq. nº 3.948; Pet. nº 5.875 AgR; Pet. nº 5.714 AgR; Pet. nº 5.956; Inq. nº 4.694; Pet. nº 5.626 AgR; Pet. nº 7.434 AgR; Inq. nº 3.677; Pet. nº 8.630 AgR. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 132.

¹²⁹ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 132.

¹³⁰ Antes da proposição da Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 610, de 1998) que deu ensejo à EC nº 35/2001, a deputada federal Cidinha Campos propôs a PEC nº 155-b, em 1º de abril de 1993, sob a seguinte justificativa: “A presente proposta de emenda à Constituição tem por escopo complementar e fortalecer a tutela da imunidade parlamentar material, qual seja, a inviolabilidade dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos. A imunidade parlamentar material, instituto erigido pelo direito constitucional inglês há quase duzentos anos, consiste em princípio basilar da democracia, mais que um privilégio, constitui-se em prerrogativa fundamental, sem a qual

cíveis por danos morais fruto de manifestações em que apontava o cometimento de crimes por juízes em fraudes à Previdência Social.

Em 12/08/1998, dessarte, previamente à publicação da Emenda Constitucional nº 35/2001, o Supremo Tribunal Federal julgara o Recurso Extraordinário nº 210.917/RJ, em que reconhecera o abrigamento da proteção da inviolabilidade parlamentar também à responsabilização civil, justamente, em um caso da então deputada federal Cidinha Campos. O relator do processo, Ministro Sepúlveda Pertence, sublinhou a contrariedade às finalidades da inviolabilidade do entendimento pela responsabilização cível do parlamentar, bem como a pujança inibitória que condenações indenizatórias podem ensejar.¹³¹

No tocante à imunidade parlamentar material, a Emenda Constitucional nº 35, de 2001, promoveu duas mudanças no *caput* do art. 53 — o acréscimo das expressões “civil e penalmente”, já comentada, e “quaisquer”, em relação a “opiniões, palavras e votos”. José Levi Mello do Amaral Júnior certifica que “[n]enhuma dessas modificações resultou novidade”, na medida em que “a Constituição vigente segue clara e rigorosamente alinhada à tradição do Direito brasileiro no assunto (quebrada, apenas, pela Constituição de 1937 e pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que introduziu novo texto constitucional)”.¹³² De fato, consoante explica Pontes de Miranda acerca da inviolabilidade parlamentar na Constituição de 1967, em seu texto originário, “[n]ão se admite o processo, porque não há crime; nem cabe a responsabilidade por perdas e danos, porque a

estaria comprometida a própria liberdade e independência do Poder Legislativo. Na esteira desse entendimento, já sobejamente consagrado em todos os textos constitucionais pátrios, faz-se mister a ampliação da incolumidade do direito material, entendendo-se a imunidade processual, de tal sorte a impedir que seja intentada qualquer ação de natureza civil, que decorra da livre manifestação do parlamentar no curso de sua representação popular”. BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 155-B, de 1993. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07SET1995.pdf>>. Acesso em 16.11.2022.

¹³¹ Segue a passagem do voto do Min. Sepúlveda Pertence: “além de seguramente inexistente no direito pátrio, como em qualquer Constituição democrática — e norma que assim dispusesse contrariaria gravemente as inspirações teleológicas do instituto da inviolabilidade como garantia da liberdade do exercício da missão do parlamentar: é manifesto que, conforme as circunstâncias, a imputação da responsabilidade civil pode ser tão ou mais inibitória da ação do mandatário político que a incriminação da conduta”. Confira-se fragmento da ementa: “[a] inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é de conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 210.917/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data do julgamento: 12.08.1998.

¹³² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 199.

irresponsabilidade do art. 34 é geral, de direito constitucional material e, pois, compreensiva da irresponsabilidade penal e da irresponsabilidade civil”.¹³³

Em breve parênteses, no que concerne à inclusão da palavra “quaisquer”, pretendia-se estabelecer a interpretação de que todos os discursos e opiniões proferidos por parlamentares seriam invioláveis, pouco importando as circunstâncias que o permeariam, o que foi refutado pelo Supremo Tribunal Federal e é objeto de crítica na doutrina.^{134 135}

Por último, cabe discorrer acerca da responsabilização político-administrativa do membro do Parlamento. A imunidade material resguardaria o parlamentar de sanções no âmbito político-administrativo, de forma idêntica ao que se garante nas esferas cível e penal? Ou seria, então, possível atribuir-lhe penalidades naquela esfera?

Conforme assinalado alhures, Alexandre de Moraes e Bernardo Gonçalves Fernandes trazem em seus conceitos de inviolabilidade parlamentar a subtração da responsabilidade disciplinar ou política.

Alexandre de Moraes acrescenta que, além da ausência de responsabilidade cível e penal por suas opiniões, palavras e votos, não cabe “nenhuma sanção disciplinar, ficando a atividade do congressista, inclusive, resguardada da responsabilidade política, pois trata-se de cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional material”. Ainda, assevera a possibilidade de reconhecimento de ofício pelo Poder Judiciário.¹³⁶

¹³³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Op. cit., p. 7.

¹³⁴ No que concerne à inclusão da palavra “quaisquer”, segundo Guilherme Farias Florentino, “foi uma alteração que possuía intuito mais arrojado, vez que tencionava vergar a jurisprudência e não se ajustar a ela, ampliando indefinidamente as balizas da inviolabilidade parlamentar. Este intento não logrou êxito, pois o Tribunal manteve seu entendimento de que a imunidade protegeria tão somente as manifestações que guardassem relação com o exercício do ofício legislativo. Ou seja, a palavra ‘quaisquer’ se converteu em mera partícula expletiva — dentre as várias outras que inadvertidamente existem no texto constitucional, embora seja adágio e premissa hermenêutica a noção de que a Constituição não tem palavras inúteis”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 80.

¹³⁵ André Ramos Tavares é um de seus críticos: “o acréscimo do vocábulo ‘quaisquer’ é criticável, pois uma exegese benevolente pode levar à conclusão de que absolutamente todos os discursos proferidos pelo parlamentar são invioláveis, independentemente de se tratar de matéria relativa ao exercício parlamentar”. TAVARES, André Ramos. Op. cit., pp. 1267-1268.

¹³⁶ Em mais uma passagem o autor reitera sua posição: “[e]m síntese, a imunidade material, é prerrogativa concedida aos parlamentares para o exercício de sua atividade com a mais ampla liberdade de manifestação, por meio de palavras, discussão, debate e voto; tratando-se, pois, a imunidade, de cláusula de irresponsabilidade funcional do congressista, que não pode ser processado judicial ou disciplinarmente pelos votos que emitiu ou pelas palavras que pronunciou no Parlamento ou em uma das suas comissões”. MORAES, Alexandre de. Op. cit., pp. 470-471.

De forma similar, também se posiciona Bernardo Gonçalves Fernandes ao afirmar que “[t]emos que, conforme parte da doutrina, essa inviolabilidade também pode ser administrativa de cunho disciplinar ou mesmo política, apesar de não explicitado no caput do art. 53”.¹³⁷

André Ramos Tavares, alicerçado no texto constitucional brasileiro, parece indicar entendimento diverso ao sustentar que “[e]m síntese, a imunidade parlamentar material é, atualmente, de duas ordens: 1) civil; 2) penal”.¹³⁸

De acordo com Virgílio Afonso da Silva, “a inviolabilidade não protege congressistas contra sanções internas”. Sublinha que o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados dispõe, em seu art. 5º, III, que atenta contra o decoro parlamentar a conduta de “praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara dos Deputados ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão ou os respectivos Presidentes”. O seu art. 12, em consequência desta conduta, determina a mera aplicação da pena de censura escrita ao infrator. Disposição muito semelhante está prevista no art. 9º, §2º, II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, que impõe, inclusive, idêntica sanção.¹³⁹

Guilherme Farias Florentino observa que “a interpretação que se faz hoje dessa abrangência horizontal da inviolabilidade é ampla, incluindo outras esferas além da cível e criminal, como a seara administrativa, caso seja possível elucubrar hipóteses de sanção nesses domínios”. Entretanto, enfatiza que “a imunidade material não elide a possibilidade de punição político-administrativa *interna corporis*, passível de ser exercida pela respectiva Casa Legislativa”.¹⁴⁰

Osmar Veronese é mais um a apregoar a responsabilidade político-administrativa do parlamentar por sua respectiva Casa Legislativa. Assim, “[e]m se cuidando de inviolabilidade, a maioria poderá ou não sancionar politicamente o

¹³⁷ Com esta posição, o autor menciona, ainda, Raul Machado Horta. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., p. 1381.

¹³⁸ TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 1267.

¹³⁹ Art. 9º A censura será verbal ou escrita. [...] § 2º A censura escrita será imposta pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e homologada pela Mesa, se outra cominação mais grave não couber, ao Senador que: [...] II – praticar ofensas físicas ou morais a qualquer pessoa, no edifício do Senado, ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão, ou os respectivos Presidentes. BRASIL. Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal – Resolução nº 20, de 1993. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/cedp/legislacao> >. Acesso em 19.11.2022.

¹⁴⁰ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 80.

parlamentar”, advertindo que “[h]á nessas situações, uma ampla margem de discricionariedade da respectiva assembleia”.¹⁴¹

De acordo com o autor, “embora a inviolabilidade não imuniza o parlamentar da ação interna e disciplinar da própria Câmara, esta não pode significar censura à sua opinião, sob pena de contraditar com a essência do instituto, voltado à proteção da liberdade de manifestação”. Diante disso, conclui que “[a] qualidade da manifestação continua a pertencer ao campo da inviolabilidade (inclusive para efeito de sanções políticas), enquanto sua forma de exercício, se indecorosa, poderia ser objeto de reprimenda político-disciplinar”.¹⁴²

Desse modo, sustenta Veronese que “excepcionalmente o Poder Legislativo poderá ‘corrigir’ seus membros, só ficando os legisladores verdadeiramente imunes às reprimendas dos ‘estranhos’ ao parlamento”.¹⁴³

Conquanto adote esse entendimento, não deixa de ponderar sobre os perigos do arbítrio da maioria, pelo qual esta poderia se proteger indiscriminadamente e perseguir e aviltar a minoria. Desvirtuar-se-iam as finalidades da inviolabilidade e, por conseguinte, o jogo democrático.

Por isso, formula duas soluções: a primeira seria o estabelecimento de um quórum elevado para infligir punições aos parlamentares; a segunda consistiria na fundamentação expressa de todas as penalidades impostas. A primeira solução dificultaria a imposição de sanções à minoria, mas, concomitantemente, pode incrementar a força da maioria em evitar a punição de um membro de seu grupo político. Nada obstante, reforça que “a fórmula merece ser contemplada, por oferecer mais vantagens do que riscos”. A segunda solução conteria impulsos persecutórios; contudo, poderia abrir brecha para um controle de juridicidade por parte do Poder Judiciário.¹⁴⁴

Veronese cita um caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal em que se decidiu que “[e]xcessos cometidos pelo vereador em suas opiniões, palavras e votos, no âmbito do município e no exercício do mandato” se trata de uma

¹⁴¹ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 101.

¹⁴² Ibidem, p. 102.

¹⁴³ Ibidem, p. 75.

¹⁴⁴ Ibidem, pp. 102-103.

“[q]uestão a ser submetida à Casa Legislativa, nos termos das disposições regimentais”.¹⁴⁵

Em muitas decisões, a Corte imprimiu tais contornos. Exemplifica-se pelo Recurso Extraordinário nº 600.063/SP, no qual se consignou, em sua ementa, que “[a] ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo”.^{146 147}

1.7. As características

Para encerrar o presente capítulo, trabalhar-se-ão as características discriminadas e debatidas por diferentes juristas relativamente ao instituto que ora se estuda.

A inviolabilidade parlamentar possui um caráter perpétuo ou, em outras palavras, uma eficácia temporal absoluta ou permanente. Isso porque se abrigam, eternamente, as opiniões, palavras e votos dos legisladores proferidos durante o exercício de seu mandato, de forma que não podem sofrer contestações judiciais sobre essas condutas tanto no curso, quanto após o término de seu mandato. Conforme Osmar Veronese, “uma vez inviolável determinado ato, sempre será inviolável”.¹⁴⁸ Nessa medida, os efeitos da inviolabilidade seriam “ulteriores e definitivos”, como enquadra Guilherme Farias Florentino.¹⁴⁹

De nada adiantaria não serem submetidos a qualquer tipo de responsabilização no decorrer do período de sua atuação legislativa para logo após o seu encerramento terem que se sujeitar ao risco de sofrer sanções e punições por condutas praticadas naquele momento. Tal receio poderia, facilmente, acarretar o conhecido efeito inibidor (*chilling effect*), o que contrariaria finalidade precípua do instituto. O presente não se esquece e nem pode se esquecer do futuro. Por isso,

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). RE nº 140.867/MS. Relator p/ acórdão: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, data de julgamento: 03.06.1996.

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). RE nº 600.063/SP. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 25.02.2015.

¹⁴⁷ Em diversas decisões do STF, é escrito o seguinte trecho: “a manifestação assim proferida não é capaz de dar lugar a qualquer tipo de responsabilidade civil ou penal, cabendo à própria Casa Legislativa promover a apuração, *interna corporis*, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar”. Vide RE nº 659.115, Pet. nº 5055, RE nº 899.851, RE nº 1.165.482, Pet. nº 8205, Pet. nº 8630 e ARE nº 1.321.116.

¹⁴⁸ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 76.

¹⁴⁹ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 20.

Veronese clama que “[n]ão basta hoje ser livre e amanhã ser réu pelo dito na condição de livre, porque se assim for, sobre o atual estará projetado o medo, desconstituindo a essência da inviolabilidade”.¹⁵⁰

Dessa proteção futura das opiniões, palavras e votos proferidos durante o exercício do mandato, é possível depreender, mais uma vez, que a imunidade constitui uma prerrogativa institucional, atrelada ao cargo de parlamentar.¹⁵¹

É interessante o raciocínio engendrado por Alexandre de Moraes, segundo o qual a inviolabilidade “possui eficácia temporal permanente ou absoluta, de caráter perpétuo, pois pressupondo a inexistência da infração penal ou ilícito civil, mesmo após o fim de sua legislatura, o parlamentar não poderá ser investigado, incriminado ou responsabilizado”.¹⁵² Ou seja, uma vez que não há crime, nem ilícito cível no momento dos fatos, não é possível sua responsabilização futura, em atenção, inclusive, ao princípio *tempus regit actum*.

Essa primeira característica é um fator diferenciador entre as imunidades parlamentares material e processual, posto que, nesta última, pode ocorrer a sustação do processo instaurado contra o parlamentar por deliberação de sua respectiva Casa Legislativa; todavia, ultimado o mandato, o processo ou o procedimento investigatório paralisado retomará seu curso normal, o que não acontece na inviolabilidade, cujo processamento e reprimendas ulteriores são vedados.¹⁵³

Segundo Osmar Veronese, o instituto em voga seria uma garantia absoluta no sentido de que o ato que reúna os pressupostos indispensáveis para se inserir

¹⁵⁰ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 76.

¹⁵¹ Assim se manifesta Bernardo Gonçalves Fernandes: “a imunidade material tem uma eficácia temporal absoluta. Isso significa que, mesmo após o fim do mandato, os deputados e senadores vão conservar a imunidade material que tiveram no íter do mandato. Nesse sentido, após o fim do mandato, mesmo não tendo mais imunidade, visto que ela é do cargo, será conservada a imunidade sobre as opiniões ou palavras proferidas no exercício do mandato”. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., p. 1388.

¹⁵² MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 473.

¹⁵³ Essa diferença é assinalada por Guilherme Peña de Moraes e Osmar Veronese. Peña de Moraes se limita a suscitar a distinção: “[a] extensão temporal denota que a imunidade parlamentar material ou penal, e não também a imunidade parlamentar processual ou formal, é insuscetível de restrição temporal”. Por sua parte, Veronese aprofunda que “[n]ão se há de confundir a inviolabilidade com o instituto da imunidade formal/processual, cuja autorização para processamento, neste caso, é pressuposto procedimental ou obstáculo para a perseguibilidade, da qual o ex-parlamentar decai, mesmo nos países que expressamente a adotam. Em sendo caso de imunidade, findo o mandato, o processo porventura paralisado ou não iniciado segue seu curso normal. Em se tratando de inviolabilidade, não houve nem haverá processamento ou outra reprimenda fundamentada em atos incluídos”. MORAES, Guilherme Peña de. Op. cit., p. 538. VERONESE, Osmar. Op. cit., pp. 76-77.

entre os invioláveis assim o seria sem se admitir quaisquer exceções. Ressalva, porém, o autor de que “[a] inviolabilidade parlamentar historicamente considerada nunca significou exclusão de todos os crimes e nem abrangeu qualquer ato alheio ao exercício da função, nem por isso deixou de ser considerada absoluta”.¹⁵⁴

Consoante enunciado no decorrer dos tópicos anteriores, a inviolabilidade é uma prerrogativa institucional e objetiva das Casas Legislativas, inerente às atividades funcionais dos parlamentares, que não se vincula, pessoalmente, ao ocupante do cargo, na forma de um privilégio. Dessarte, trata-se de uma questão de ordem pública, cuja primazia do interesse público se sobrepõe a qualquer interesse particular ou pessoal do interessado.

Por essas razões, chega-se a outra característica da inviolabilidade parlamentar, qual seja, a irrenunciabilidade ou a indisponibilidade que se traduz na impossibilidade de renúncia ou disposição desta imprescindível garantia.^{155 156} Uma vez que não se traduz em uma proteção pessoal e subjetiva do parlamentar não se lhe permite renunciá-la ou dispô-la. Premissa básica é não se poder dispor de algo que não lhe pertence — volta-se a frisar a prerrogativa é própria da Casa Parlamentar. Por consequência, descabe a aplicação do raciocínio típico das relações entre particulares, sobretudo, àquelas que envolvam bens patrimoniais.¹⁵⁷

Essa é uma característica compreendida também para as imunidades formais, porquanto se destinam, igualmente, à institucionalidade, de modo que constituem uma questão de ordem pública. Neste caso, contudo, pode-se renunciar ao mandato parlamentar e, assim, perder as prerrogativas indissociáveis ao cargo, podendo a investigação ou o processo criminal seguir o seu trâmite normal, inclusive, sem o foro por prerrogativa de função. Vale realçar que, no tocante à

¹⁵⁴ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 82.

¹⁵⁵ Alexandre de Moraes é incisivo de que “a imunidade material é de ordem pública, razão pela qual o congressista não pode renunciá-la”. Bernardo Gonçalves Fernandes vai na mesma toada: “a imunidade material dos parlamentares é de ordem pública não podendo os mesmos renunciarem a ela”. MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 472. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., p. 1389.

¹⁵⁶ José Levi Mello do Amaral Júnior ressalta que “sendo prerrogativa institucional das Casas parlamentares, no interesse do povo mesmo, a quem pertence em última instância, a inviolabilidade não é disponível, segundo já ensinava Rui Barbosa”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 60-61.

¹⁵⁷ Segundo Osmar Veronese, “[e]m se tratando de uma garantia de caráter institucional inerente ao Poder Legislativo, só conferida ao parlamentar em função do cargo e do mandato que exerce, *ratione muneris*, não pode o destinatário renunciar pessoalmente ao que não lhe pertence na individualidade. Até porque, caso essa hipótese fosse admitida, resultaria transformada a essência da inviolabilidade, de uma garantia absoluta para uma garantia relativa, algo a destoar de sua *ratio*”. VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 82.

inviolabilidade, a renúncia ao cargo pouco importa, porque o que for opinado, pronunciado ou votado, durante o exercício da função parlamentar, estará protegido — aqui, percebem-se as características da perpetuidade e da exclusividade, esta que se verá na sequência.

A irrenunciabilidade das imunidades parlamentares é um aspecto crucial para garantir aos membros do Poder Legislativo o exercício de suas funções de fiscalização com liberdade, autonomia e independência.¹⁵⁸

Sem a produção de qualquer efeito jurídico, parlamentares anunciavam, em mero tom de bravata, renunciar à inviolabilidade com interesse restrito à repercussão política da declaração.¹⁵⁹

O Supremo Tribunal Federal já registrou em algumas decisões esse caráter da irrenunciabilidade que se atribui à inviolabilidade.¹⁶⁰ Entretanto, nem sempre julgou assim. Pedro Aleixo e Guilherme Farias Florentino ressalvam que, sob a égide da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a Suprema Corte entendeu que os parlamentares poderiam renunciar às imunidades

¹⁵⁸ DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas Catib de. Op. cit., p. 10.

¹⁵⁹ O autor cita dois casos na França. VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 81.

¹⁶⁰ No Inquérito nº 510/DF, de 1991, o Plenário do STF consignou que “[o] congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre ela [imunidade parlamentar], qualquer poder de disposição”. No RE nº 600.063/SP, julgado em 25/02/2015, o Min. Marco Aurélio asseverou que “[e]sta garantia funcional, de caráter irrenunciável, protege os membros do Legislativo contra eventuais abusos e impede fiquem vulneráveis à pressão dos demais poderes”. Nas decisões do RE nº 639.136, julgado em 15/06/2015, AI nº 832.137, julgado em 28/06/2017, e ARE nº 1.103.498, todos de relatoria do Min. Roberto Barroso, o magistrado destaca um fragmento mais amplo do mencionado do voto do Min. Marco Aurélio, no qual consta a trecho acima transcrito, destacando que “[c]ita-se, a propósito, trecho do voto do Ministro Marco Aurélio, do qual divergi tão somente quanto às premissas fáticas constantes dos autos do referido paradigma”. Ou seja, corroborando o entendimento jurídico assinalado. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inq. nº 510/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data do julgamento: 01.02.1991. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). RE nº 600.063/SP. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento: 25.02.2015. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). RE nº 639.136/SP. Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento: 15.06.2015. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). AI nº 832.137/SP. Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento: 28.06.2017. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). ARE nº 1.103.498/MS. Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento: 12.04.2018.

parlamentares, ¹⁶¹ inclusive de forma tácita. ¹⁶² Na Constituição seguinte, de 1934, não mais se conferiu ao parlamentar a permissão constitucional para a disposição das imunidades formais e material. ¹⁶³

Uma característica mencionada alhures foi a exclusividade, segundo a qual a prerrogativa protege os parlamentares para os atos exercidos, exclusivamente, na função parlamentar, ficando de fora todos aqueles extraparlamentares, dentre eles os praticados por ex-parlamentares após o encerramento de seu mandato. ¹⁶⁴

Dentro dessa lógica, Bernardo Gonçalves Fernandes pontua que “somente os parlamentares são abarcados pela imunidade material, não se estendendo às pessoas que participam dos trabalhos legislativos, mas que não exercem mandato”.¹⁶⁵

Esse é um aspecto essencial para a compreensão da inviolabilidade e do que se propõe nos capítulos seguintes, ou seja, de se averiguar o que as jurisprudências da Corte Constitucional Colombiana e do Supremo Tribunal

¹⁶¹ O fundamento apontado para a renunciabilidade está no dispositivo da imunidade parlamentar formal (art. 20), mas não se parece ter feito distinção para a imunidade parlamentar material. De acordo com Pedro Aleixo, “[a] renúncia das imunidades era expressamente autorizada pela Constituição de 1891, segundo a qual se permitia que o Congressista, preso em flagrante por crime inafiançável, optasse pelo prosseguimento do processo e, conseqüentemente, pelo julgamento imediato, em vez de aguardar que sua Câmara apreciasse a acusação e viesse a dar ou a negar a licença para o curso normal de ação penal. Talvez sob a influência da permissão constitucional, o Supremo Tribunal Federal, contra os votos de Manoel Murтинho, João Pedro e Alberto Tôres, no caso do Senador Lauro Sodré (que se deixou prender por ocasião da revolta da Escola Militar, a propósito da vacina obrigatória) considerou que se tornara legítima a prisão, porque a ela não se opôs o Congressista que, acudindo a um chamado, se apresentou ao Quartel General (Revista Forense, vol. III, pág. 357). O relator do acórdão invocou o precedente do Senador Joaquim Murтинho que, tendo dispensado a licença do Senado, submeteu-se logo ao julgamento do Supremo Tribunal Federal e obteve imediata impronúncia”. ALEIXO, Pedro. Op. cit., p. 98.

¹⁶² Guilherme Farias Florentino indica que “ao julgar o HC n. 2.255, em 1º de abril de 1905 (D.O.U. de 02/04/1905), o STF formara a convicção, a princípio, de que seria possível a renúncia. A ordem foi denegada, sob o argumento de que o paciente, que era senador, renunciara de forma tácita às imunidades, pela suposta admissão da prisão”. E continua que “[a] par disso, Roure (1920, p. 472) menciona que o STF assentou, em 1904, isto é, um ano antes, a admissibilidade da renúncia às imunidades. Trata-se, pelo que se presume, de um caso possivelmente relacionado ao senador Joaquim Murтинho, a que Aleixo se refere como tendo servido de precedente para o HC 2.255. De todo modo, o HC n. 2.269, julgado em 2 de maio de 1905 (D.O.U. de 07.05.1905), reafirmou a tese”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 22.

¹⁶³ Pedro Aleixo expõe críticas à norma da Constituição de 1891 e o enaltecimento à mudança promovida pelo constituinte de 1934: “[b]em lembrado foi por Danton Jobim (Conferência no Instituto dos Advogados, em 25-5-1950), invocando a autorizada lição de Rui, que a permissão da renúncia na Constituição de 91 representava uma anomalia. Também Carlos Maximiliano (voto proferido no “habeas- -corpus”, nº 26.178 – Revista Forense, vol. 72, pág. 407), trazendo para maior prestígio da tese a palavra de Anschuetz, comentador da Constituição de Weimar, assevera: ninguém renuncia senão a aquilo que é seu; ora a imunidade é prerrogativa da Câmara; jamais do deputado; logo andou acertado o legislador de 1934 ao eliminar o direito de renúncia”. ALEIXO, Pedro. Op. cit., pp. 98-99.

¹⁶⁴ VERONESE, Osmar. Op. cit., p. 84.

¹⁶⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Op. cit., p. 1389.

Federal delinearão estar no exercício da função parlamentar. A dificuldade e a consistência no enquadramento talvez sejam as grandes dificuldades em matéria de inviolabilidade parlamentar, seja pela doutrina, seja pelos tribunais.

Cumpra, ainda, avançar sobre mais uma característica da inviolabilidade parlamentar. Antes disso, convém anotar que o instituto é inculcado em quase todas as Constituições do mundo. José Levi Mello do Amaral Júnior revela que, em consulta ao sítio eletrônico do *Constitute Project* (www.constituteproject.org), as imunidades parlamentares, “de algum modo, constam de 180 das Constituições vigentes”, sendo que “disposições constitucionais da espécie daquelas constantes do art. 53 da Constituição brasileira de 1988 aparecem em outras 179 Constituições vigentes”. Pedro Aleixo descreveu, brevemente, as normas, vigentes à sua época, das Constituições das seguintes nações: começa com as do Afeganistão, Egito, Eritreia, Etiópia, Grécia, Iraque, Irã, Jordânia, Líbano, Líbia, Sudão, Síria e Turquia; depois se refere às da Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, El Salvador, Uruguai, Venezuela e Porto Rico; avança para Albânia, Alemanha (Oriental e Ocidental), Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Polónia, Romênia, Suécia, Tchecoslováquia, União Soviética, Iugoslávia, Holanda, Japão, Tailândia, Vietnã, China, Taiwan e Indonésia; em relação à Índia, Canadá, Ceilão e Austrália anota que se reportam “aos poderes, privilégios e imunidades da Câmara dos Comuns do Parlamento do Reino Unido”. Todas essas sem contar também as menções à Constituição dos Estados Unidos e às origens na Inglaterra.¹⁶⁶

Essa presença intensa da inviolabilidade nas mais diversas Constituições é um forte indício de que se desvela uma norma materialmente constitucional, isto é, uma norma cujo conteúdo seja tipicamente constitucional, como as normas atinentes à organização do Estado e aos direitos fundamentais.

Vale lembrar que a Constituição britânica, embora não esteja condensada em um único documento e parte dela ser produto de convenções, advém também de normas constitucionais escritas. De acordo com John Gardner, as regras que delineiam as competências, as funções e as formas de interação das principais

¹⁶⁶ ALEIXO, Pedro. Op. cit., pp. 38-54.

instituições e dos seus agentes públicos, indispensáveis a todo sistema jurídico, são as que compõem a Constituição dessa ordem jurídica.¹⁶⁷ Exatamente três documentos abordados no primeiro tópico deste capítulo servem de exemplos ilustrativos — a Magna Carta, a *Petition of Right* e o *Bill of Rights*.¹⁶⁸ Conforme visto, o artigo 9º do *Bill of Rights* de 1689 explicita a inviolabilidade parlamentar ou, na forma inglesa, *parliamentary privilege*.

Assim, se para identificar as normas que compõem a Constituição britânica, é preciso analisar o seu conteúdo e se se constata que a norma da inviolabilidade está inserida em um texto normativo cuja substância é reputada constitucional; logo, pode-se deduzir, por esse raciocínio, alicerçado no direito inglês, que a inviolabilidade parlamentar pode ser considerada uma norma materialmente constitucional.

Outrossim, pode-se argumentar que a própria ideia que ensejou as denominações de imunidade parlamentar material, substantiva ou substancial indicaria uma regra de direito constitucional material. Nessa senda, Pontes de Miranda, referindo-se ao art. 34 da Constituição de 1967— inviolabilidade parlamentar —, assegura se tratar de “regra de direito constitucional material: aqui, irresponsabiliza-se o deputado, ou senador”.¹⁶⁹

¹⁶⁷ “In the UK, there is no canonical constitutional master-text, and no live proposal to have one. This does not mean, I hasten to add, that there are no rules of the UK constitution that have canonical texts. On the contrary, there are many. To take a few famous examples, there are constitutional provisions in Magna Carta 1297, the Laws in Wales Acts 1535-1542, the Habeas Corpus Act 1679, the Bill of Rights 1689, the Act of Union (with Scotland) 1707, the Act of Union (with Ireland) 1800, the Judicature Acts 1873 and 1875, and the Statute of Westminster 1931. [...] But none of these, nor all of them stapled together, is ‘the UK constitution’, in the sense that many inquirers have in mind. They are only some written fragments of the otherwise unwritten (and so maybe we should say ‘uncodified’ rather than ‘unwritten’) UK constitution”. GARDNER, John. Op. cit., pp. 1 e 3.

¹⁶⁸ Luís Roberto Barroso indica a presença das leis constitucionais, que “têm natureza constitucional não em razão da forma de votação, mas do seu conteúdo, por lidarem com matérias afetas ao poder político e aos direitos fundamentais”. BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., pp. 34-35.

¹⁶⁹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Op. cit., p. 5.

2. A jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana em matéria de inviolabilidade parlamentar

Preliminarmente, convém esclarecer que, antes de adentrar nos julgamentos, será feita uma aproximação com o direito constitucional colombiano, a fim de melhor compreender a sua construção, sistemática e dinâmica, bem como semelhanças e diferenças para o direito constitucional brasileiro.

Por seu turno, ao se progredir para a análise da jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana na matéria da inviolabilidade parlamentar propriamente dita, proceder-se-á a uma divisão em tópicos de acordo com a ordem cronológica dos julgados, com a conjugação eventual de decisões de temáticas correlatas.¹⁷⁰

2.1. Uma aproximação com o Estado Democrático de Direito colombiano e com a Constituição Política da República da Colômbia de 1991

No século XX, o Estado colombiano gozou de relativo grau de estabilidade institucional.¹⁷¹ Um indicativo disso é a própria manutenção da Constituição de 1886 por mais de cem anos. Outro argumento nesse sentido se refere ao fato de que a democracia colombiana é considerada uma das mais duradouras da América Latina, porque as eleições são realizadas contínua e ininterruptamente desde 1958, com a ocorrência das transições governamentais sem comprometimento dessa regularidade eleitoral.

Não necessariamente isso se traduz em qualidade democrática ou em um Estado Democrático de Direito sem traumas ou celeumas graves. Do contrário, possivelmente, a discussão sobre a implementação de uma nova Constituição não

¹⁷⁰ Cabe esclarecer que a pesquisa foi realizada no site do tribunal (<https://www.corteconstitucional.gov.co/>), utilizando as expressões “inviolabilidad” ou “inviolabilidad parlamentaria”. Isso porque não há a mesma correspondência entre a imunidade parlamentar e a inviolabilidade parlamentar no direito colombiano. Dos resultados encontrados, foram descartados aqueles referentes à inviolabilidade de domicílio e outros sem maiores discussões sobre o objeto de estudo. Assim, foram localizados 17 decisões da Corte Constitucional Colombiana pertinentes ao tema.

¹⁷¹ Essa é uma afirmação feita por Manuel José Cepeda Espinosa e por David E. Landau, que ressaltam que se evitaram longos períodos de ditaduras militares no país. ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. Oxford University Press, 2017, p. 2.

viria com tamanha força, especialmente popular, como se notou no caso colombiano.

Em síntese das particularidades das condições políticas locais, Mauricio Jose Avilez Alvarez elenca três aspectos ilustrativos dessa situação: i) o primeiro é uma “tradição de violência”, cuja longevidade acompanhou o processo democrático no curso dos anos; ii) o segundo é o conflito belicoso e prolongado por mais de cinquenta anos entre forças paramilitares e estatais; iii) e o terceiro são os inúmeros assassinatos de lideranças políticas, notadamente, dos partidos de oposição Alianza Democrática M-19 e Unión Patriótica (UP) no decorrer das décadas de 1980 e 1990. O autor destaca o impacto das violações dos direitos humanos como um fator essencial para a política do país, o que não teria sido, adequadamente, assim considerado em algumas análises.¹⁷²

Um outro ponto de arrefecimento para o aprimoramento da democracia colombiana foi o denominado pacto da Frente Nacional. Outrora importante para a superação da ditadura militar do general Roja Pinilla (1953-1957), a Frente Nacional restringia a participação política aos partidos Liberal e Conservador, responsáveis pelo compartilhamento do poder político, com a obstaculização para a criação de outras frentes partidárias e, logo, de uma oposição firme e concreta.¹⁷³ Reservavam-se metade dos cargos eletivos para o partido Liberal e a outra metade para o partido Conservador. Revezavam-se, ainda, na sucessão presidencial. O presidente dividia seus ministérios na mesma proporção de 50% para um e 50% para outro. A paridade bipartidária alcançou até mesmo as nomeações para o Poder Judiciário.^{174 175}

¹⁷² ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. **Os limites da democracia colombiana: uma análise a partir da oposição política nas décadas de 1980 e 1990**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre, 2014, pp. 21-22.

¹⁷³ Segundo explica Mauricio Jose Avilez Alvarez, a ditadura já veio com o propósito de conter a violência e pacificar o país, mas não logrou êxito. Assim, os partidos Liberal e Conservador chegaram a um acordo para assumir e repartir o poder, que foi legitimado por meio do plebiscito de 1957, no qual se aprovou com 94% dos votos uma reforma constitucional para a superação da ditadura e a implantação do mecanismo da Frente Nacional. *Ibidem*, pp. 44-45.

¹⁷⁴ Mauricio Jose Avilez Alvarez fez um quadro com as principais medidas aprovadas no plebiscito da Frente Nacional, citando, dentre elas, as divisões políticas mencionadas. *Ibidem*, p. 46.

¹⁷⁵ Manuel José Cepeda Espinosa e David E. Landau sopesam que “its independence was protected by a system called ‘cooptation’ — members served for life, and existing members of the Court would pick their own replacements as seats opened up due to death or retirement”. ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. *Op. cit.*, p. 3.

Não bastasse essa aliança bipartidária que detinha a edificação de novos partidos e uma oposição real ao sistema estabelecido, os governos instituídos valeram-se, reiteradamente, do instrumento excepcional do estado de sítio, com vistas à manutenção da ordem pública e à mitigação de direitos fundamentais, o que fortaleceu, em demasia, o Executivo, inclusive, assegurando-lhe poderes legislativos.¹⁷⁶ Mauricio Jose Avilez Alvarez afirma que essa situação estimulou a organização de setores da sociedade civil, tanto para fazer uma oposição armada, quanto para uma oposição democrática pacífica.¹⁷⁷

Com a criação de políticas de paz e de uma Comissão de Paz e a anistia para as organizações dedicadas à guerrilha, o governo do Presidente do Partido conservador, Betancur Cuartas, as guerrilhas das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, as FARC, e o Movimento 19 de Abril, o M-19, iniciaram, em 1984, processos de paz e cessar fogo.¹⁷⁸

Durante este processo, ficou definida a formação de um partido político de oposição, o Unión Patriótica, com o objetivo de incorporar, paulatinamente, esses grupos armados ao regime democrático. Todavia, tão logo assumido o compromisso governamental, militantes, dirigentes e líderes do Partido Unión Patriótica começaram a ser assassinados, o que prejudicou, demasiadamente, o avanço do projeto de paz.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Segundo Manuel José Cepeda Espinosa e David E. Landau, “[a]s the executive branch had clear preeminence, and as the public order situation in the country worsened, the presidente often governed alone, using emergency powers or broad delegations of legislative power from Congress. The presidente and not Congress thus became the main legislator. Both the State of Siege (included in the Constitution of 1886) and the State of Economic and Social Emergency (which was added in a constitutional reform in 1968) became increasingly common instruments of Governance. Colombia was under one of these states of exception a remarkable 82 percent of the time between 1970 and 1991”. ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., pp. 3-4.

¹⁷⁷ De acordo com Mauricio Alvarez, “[n]a Colômbia não foi um partido hegemônico, foram dois, mas com a hegemonia e monopólio criado pela Frente Nacional as guerrilhas, como oposição armada, paulatinamente foram se fortalecendo e abstenção, como fenômeno eleitoral, mantiveram porcentagens que superavam 40% do censo eleitoral”. Acrescenta que “[o] contexto histórico e político da democracia colombiana, no período de 1958- 1982 aponta para construção de uma democrática restringida. A Frente Nacional, como pacto de governança entre o Partido Liberal e o Partido Conservador não permitiu a construção de partidos de oposição que pudessem consolidar-se dentro da arena eleitoral e no sistema partidário. Essa situação foi acompanhada pelo uso quase que permanente do estado de sítio como forma de manter a ordem pública em detrimento dos direitos humanos”. E completa que “[c]omo consequência da situação apresentada alguns setores sociais organizaram-se em guerrilhas esquerdistas para fazer oposição armada assim como também, pouco a pouco, foram aparecendo algumas tentativas de construção de uma oposição democrática. Esses aspectos foram desgastando a Frente Nacional sendo que no final da década de 1970 a ordem pública estava conturbada e cada vez mais as organizações de oposição exigiam a ampliação da democracia”. ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. Op. cit., pp. 57-58.

¹⁷⁸ Ibidem, pp. 61-62.

¹⁷⁹ Ibidem, pp. 63-64.

No governo do liberal Barco Ruíz, de 1986 a 1990, não mais se articulou sob o manto do pacto da Frente Nacional, que formalmente fora extinta em 1974, mas continuou influenciando o jogo político.¹⁸⁰ O presidente não seguiu a orientação da representação proporcional entre os dois partidos e “somente ofereceu três ministérios de seu gabinete para o Partido Conservador fato que fez com que os conservadores rechaçassem fazer parte do governo”, de acordo com Mauricio Avilez Alvarez. O autor ainda deu outro exemplo de descontinuidade: “[c]omo nos municípios os prefeitos eram nomeados pelo presidente da República, o referido governo também distribuiu as prefeituras segundo a votação obtida em cada município e não segundo a fórmula proporcional da Frente Nacional”.¹⁸¹

A violência política, porém, não cessou por parte de nenhum dos espectros políticos. E continuou tão intensa quanto, ou mais. Muitos são os casos marcantes de políticos, autoridades e instituições de Estado,^{182 183} que sofreram com a crise de segurança pública.¹⁸⁴

O recrudescimento exponencial da violência política conduziu a um quadro caótico que demandou respostas, como mais um estado de sítio decretado, e, talvez a principal delas, a elaboração de uma nova Constituição Política.¹⁸⁵

¹⁸⁰ ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., p. 3.

¹⁸¹ ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. Op. cit., p. 66.

¹⁸² De acordo com Manuel José Cepeda Espinosa e David E. Landau, “[d]uring the late 1980s, a worsening problem of guerrilla activity combined with high levels of violence connected to the drug trade. In 1985, for example, the Colombian Palace of Justice, which housed both the Supreme Court and the Council of State (the high administrative court) was stormed by the M-19 guerrilla group. Following a military raid to retake the Court, half of the Supreme Court’s magistrates, and many more staff members, were killed”. ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., pp. 4-5.

¹⁸³ Em 1987, o candidato à presidência do Partido Unión Patriótica, J. Pardo Leal, foi morto. Segundo Mauricio Alvarez, “[a]lém do assassinato de Pardo Leal, haviam assinado quatro congressistas, cinco deputados parlamentares, quatro prefeitos, quarenta e cinco vereadores e mais de meio milhão de militantes”. Nos preparativos para as eleições presidenciais de maio de 1990, seu pré-candidato José Antequera fora assassinado em 1989. Seu substituto, Jaramillo Ossa, também fora assassinado em março de 1990. O partido, então, resolveu apoiar o candidato da Alianza Democrática M-19, grupo político constituído a partir do M-19, o candidato Carlos Pizarro, que fora, igualmente, assassinado em abril de 1990. ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. Op. cit., pp. 67-69.

¹⁸⁴ Mauricio Alvarez traz dados que explicitam a violência: “[s]egundo dados de Giraldo (1991), na pesquisa feita com a organização Comissão Colombiana de Juristas entre 1970-1979, foram registrados 105 assassinatos políticos e não há registros de sequestros políticos; já para a década de 1980-1989 o número das execuções extrajudiciais aumentou registrando-se 11.723, da mesma forma que se registraram 1080 desaparecimentos de militantes políticos e sociais e 23.258 detenções arbitrarias”. ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. Op. cit., p. 69.

¹⁸⁵ Nas palavras de Mauricio Alvarez, “Leongómez (1992) explica que a crise profunda dos anos de 1989 e 1990 mostrou os problemas criados pelas restrições democráticas e também pela violência, situação que levou ao Governo de V. Barco Ruíz a ter que aceitar a proposta feita dentro dos processos de paz pelos grupos guerrilheiros em fazer uma nova constituição política como solução às restrições democráticas e à violência”. Ibidem, p. 70.

Ao se valer dos poderes conferidos ao Chefe do Executivo pela decretação do estado de sítio, o Presidente Barco Ruíz, por meio de Decreto nº 927, de 1990, convocou, em conjugação com a eleição presidencial de maio de 1990, um referendo oficial para a eleição de uma Assembleia Constituinte. A proposta foi aprovada com mais de 88% dos votos.¹⁸⁶

Questionou-se, porém, a constitucionalidade da medida, com a alegação de usurpação da competência do Congresso pelo Presidente da República, visto que a Constituição de 1886, então vigente, determinava a necessidade de aprovação por dois terços dos congressistas para modificá-la. Na *Sentencia* nº 59, de 24 de maio de 1990, a Corte Suprema de Justicia declarou a constitucionalidade do referido decreto, sob os fundamentos de que o estado de sítio conferia essa atribuição ao Chefe do Poder Executivo e de que o povo é o constituinte primário, de forma que não haveria inconstitucionalidade em convocá-lo para se manifestar sobre a formação de uma Assembleia Constituinte.^{187 188}

A composição das 70 cadeiras da Assembleia Nacional Constituinte se deu com os seguintes partidos e movimentos: i) o Partido Liberal com 25 membros; ii) o Partido Conservador com 20 membros; iii) a Alianza Democrática M-19 com 19 membros; iv) a Unión Cristiana com 2 membros; v) a Unión Patriótica com 2 membros; e vi) Movimientos Indígenas com 2 membros.¹⁸⁹

A instalação da Assembleia Constituinte aconteceu em 5 de fevereiro de 1991 com a promulgação da Constituição em 4 de julho de 1991. Durante seu

¹⁸⁶ NIELSON, Daniel L.; SHUGART, Matthew Soberg. *Constitutional change in Colombia: Policy adjustment through institutional reform*. Comparative Political Studies, v. 32, n. 3, 1999, p. 326.

¹⁸⁷ Convém transcrever duas passagens da decisão. A primeira sobre a atribuição presidencial: “[d]e las premisas sentadas atrás se infiere que el decreto objeto de control de constitucionalidad por la Corte se enmarca dentro de las facultades que la Carta Política prescribe para el Presidente en épocas de anormalidade”. A segunda é de que “En fin, el decreto que se revisa, por una parte ordena a la organización electoral que contabilice los votos sobre la posibilidad de integrar la Asamblea Constitucional, para realizar la Reforma a la Constitución, y por otra parte hace una invocación al pueblo para que se manifieste sobre la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, lo cual constituye un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza y sobre el cual la Corte no encuentra ningún reparo de constitucionalidad. Por esta razón, la Corporación no ve la necesidad de adentrarse en analizar las competencias del constituyente primario y el alcance de las mismas. En este sentido lo dicho no se contrapone ni desconoce el artículo 218 de la Constitución Nacional, preceptiva que se refiere al constituyente secundario y que es otra hipótesis jurídica”. COLÓMBIA. Suprema Corte de Justicia (Pleno). *Sentencia* 59/1990. Data de julgamento: 24.05.1990.

¹⁸⁸ ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. Op. cit., p. 72. OSPINA, Juan Carlos; CRUZ, David Fernando. *Treinta años de aspiraciones constitucionales de paz para el cambio social*. Estudios de Derecho, v. 78, n. 172, 2021, p. 202. NIELSON, Daniel L.; SHUGART, Matthew Soberg. Op. cit., pp. 326-327.

¹⁸⁹ ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. Op. cit., p. 74.

funcionamento, os episódios de violência e desrespeito aos direitos humanos permaneceram em profusão no país. Esse cenário belicoso que atormentava o país por décadas serviu para promover um consenso político sobre a necessidade de formulação de mudanças estruturais e a consecução de se firmar com a Constituição um pacto pela paz.¹⁹⁰ De acordo com Espinosa e Landau, “[t]he most important goal, in other words, was to construct a set of institutions and values that would end the high levels of violence in the country”.¹⁹¹

É simbólico, pois, que a paz tenha sido, expressamente, inscrita no artigo 22 da Constituição de 1991 como um direito fundamental e um dever de cumprimento obrigatório. Em outras passagens do texto constitucional também são feitas referências à paz, como em seu preâmbulo e no artigo 2º, este ao incluir a convivência pacífica como uma finalidade essencial do Estado. Entretanto, ponderam Juan Carlos Ospina e David Fernando Cruz: “[e]n todos los casos se trata de referencias aspiracionales sin caminos expresos de concretización”.¹⁹²

María Cristina Gómez Isaza reflete que “en Colombia, a pesar de la guerra, nuestra cultura constitucional há mantenido la ilusión de un compromiso permanente con la paz y con los derechos fundamentales, así como las expectativas de construir un diálogo social a pesar de del miedo a ser acallados”. De acordo com a autora, trata-se de uma cultura constitucional própria que “lucha por el reconocimiento, a pesar de los resentimientos y de los prejuicios heredados de nuestra violencia”.¹⁹³

Em consonância com este ideal, Ospina e Cruz salientam que “uno de los actos más interesantes de la Asamblea de 1991 fue desenmascarar el Estado de sitio de la Constitución de 1886 para evidenciar su cercanía con la figura del Estado de guerra, lo que resultaba incompatible con algunos proyectos de paz”.¹⁹⁴

A transformação constitucional entre os textos de 1886 e 1991 foram substanciais. Libardo José Ariza expõe que a Constituição de 1886 se alicerçava

¹⁹⁰ De acordo com Juan Carlos Ospina e David Fernando Cruz, “[l]a ‘Constituyente por la Paz’ tuvo como tarea construir los rieles para producir un cambio institucional estructural del país. Las garantías y los mecanismos de protección, así como la formulación de instancias para la promoción de los derechos humanos, tuvieron una particular confección. Las múltiples expresiones orgánicas y dogmáticas del texto constitucional son interdependientes e interrelacionadas”. OSPINA, Juan Carlos; CRUZ, David Fernando. Op. cit., pp. 202-203.

¹⁹¹ ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., p. 6.

¹⁹² OSPINA, Juan Carlos; CRUZ, David Fernando. Op. cit., p. 205.

¹⁹³ GOMEZ ISAZA, Maria Cristina. **La Constitución de 1991 y el sentimiento constitucional**. Estudios de Derecho, 2021, p. 10.

¹⁹⁴ OSPINA, Juan Carlos; CRUZ, David Fernando. Op. cit., p. 206.

nos pilares do centralismo político, da democracia representativa e da defesa e promoção do Catolicismo, prevendo alguns poucos direitos individuais.¹⁹⁵

Com o escopo de aproximar o Estado do cidadão, para que este não tivesse apenas voto, mas também voz, explana Francisco Gutiérrez Sanín que se “institucionalizó (y constitucionalizó) la democracia participativa, a través de toda una serie de instrumentos (los artículos 40, 45, 46, 49, 68, 78, 79, 92, 103, 273, 311, 318, 329, 340 y 369 de la Carta, que fueron seguidos por una avalancha de desarrollos legales)”. E acrescenta que “[d]escentralización y democracia participativa permitirían transformar al cliente en ciudadano, que reclamaba derechos en lugar de pedir favores (esta una de las promesas políticas básicas de la Constitución)”.^{196 197}

Malgrado se fale em descentralização, não se deve depreender que o país tenha adotado a federação como forma de estado.¹⁹⁸ Com efeito, o art. 1º da

¹⁹⁵ ARIZA, Libardo José. *The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia*. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Cambridge University Press, 2013, pp. 135-136.

¹⁹⁶ SANÍN, Francisco Gutiérrez. *Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Editorial Norma, 2007, pp. 255-256.

¹⁹⁷ As inovações constitucionais, contudo, não deixaram de ser objeto de críticas. Yenny Andrea Celemin Caicedo sustenta que “estas innovaciones constitucionales tampoco atacaron de raíz los viejos vicios enquistados en el sistema electoral colombiano relacionados con la reducción de la libertad de los electores como consecuencia del ejercicio de la violencia, el clientelismo y la corrupción electoral, asuntos que parecieron conservar algún grado de inmunidad frente al nuevo diseño constitucional. Los fenómenos del paramilitarismo y el narcotráfico, así como las relaciones clienterales entre representantes y votantes continuaron asomándose como un problema relevante aún después de 1991 (García y Revelo, 2009). La nueva propuesta, entonces, se quedó corta en su vocación de transformación de las instituciones políticas colombianas. [...] Dentro de las medidas aprobadas por el constituyente de 1991 para atacar los clásicos problemas del Congreso se destaca la eliminación de la figura de los auxilios parlamentarios. Pero otras de las medidas planteadas durante el proceso constituyente para erradicar estas prácticas se quedaron a medio camino en el proyecto constitucional del 91 (Duque, 2011). La devolución de la iniciativa del Congreso en materias económicas, para eliminar los costos de transacción entre los intereses de los territorios y los del ejecutivo, la prohibición de la reelección indefinida de los Congresistas para debilitar sus redes clientelares, la imposición de mandatos obligatorios que posibilitaran la revocatoria de los congresistas como mecanismo de control, la consagración del voto obligatorio para aumentar los costos en la captura del sistema electoral, entre otras propuestas, no lograron, en su momento, ni en la actualidad, hacer parte del catálogo de remedios para solucionar los clásicos problemas de la época de autorización electoral en nuestro país”. CAICEDO, Yenny Andrea Celemin. *Constitutionalismo y democracia: análisis desde el caso colombiano en los 30 años de la expedición de la constitución de 1991*. *Estudios de Derecho*, v. 78, n. 172, 2021, pp. 234-235.

¹⁹⁸ Virgílio Afonso da Silva faz essa advertência e ensina que: “Quando se fala em forma de Estado, quer se fazer menção à maneira como o poder é organizado, compartilhado e exercido no território de um determinado país. Embora a contraposição entre centralização e descentralização seja a mais intuitiva nesse âmbito, ela não é capaz de explicar as diferenças institucionais entre as diversas formas de Estado (...) a diferença entre um Estado unitário e um Estado federal não é apenas o grau de centralização. Um Estado federal não é um Estado unitário descentralizado; tampouco o Estado unitário é um Estado federal centralizado. É possível afirmar que todo Estado tem algum nível de descentralização. Ou seja, não é possível supor que, em algum Estado, todas as decisões sejam

Constituição de 1991 designou que a Colômbia é um Estado organizado “en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.¹⁹⁹

Por sua vez, o catolicismo não é mais a religião oficial, sendo o Estado considerado laico,²⁰⁰ e são expressos e garantidos diversos direitos fundamentais — dentre os quais, os direitos sociais, econômicos e culturais, insculpidos sob a pretensão de redução da pobreza e da desigualdade social.²⁰¹ Com efeito, não só esses, mas muitos temas foram incorporados ao texto constitucional e de forma

tomadas por uma autoridade central (...) em qualquer Estado, há decisões que são tomadas de forma centralizada (sobre política econômica, por exemplo), enquanto algumas decisões locais são tomadas por autoridades locais responsáveis (como a instalação de semáforos, por exemplo). Isso é verdadeiro não importa a forma de Estado, ou seja, é assim em um Estado federal, mas é assim também em um Estado unitário. Mais do que isso, não seria impossível imaginar um exemplo de Estado unitário no qual autoridades locais ou regionais tenham mais competências (isto é, podem decidir sobre mais coisas) do que as autoridades locais ou regionais de um hipotético Estado federal”. SILVA, Virgílio Afonso da. Op. cit., pp. 354-355.

¹⁹⁹ Interessante perceber que a Constituição estabeleceu o Estado unitário e a autonomia de suas entidades territoriais, o que gerou tensões constantes, conforme já observou a Corte Constitucional Colombiana, como na *Sentencia* SU-095/2018: “La coexistencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial genera en su aplicación tensiones permanentes que hacen necesario en cada caso estudiar concretamente las situaciones de hecho y el uso de herramientas que permitan hacer una interpretación armónica del sistema jurídico constitucional para definir una posición frente a la aplicación de uno de estos dos principios, o de la confluencia de los mismos en caso de ser necesario. En este orden, es el mismo ordenamiento constitucional el que dispone que en estos casos para resolver las tensiones se dará aplicación los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-095/18. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 11.10.2018. COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em < https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

²⁰⁰ Com fulcro nos artigos 1º e 19 da Constituição de 1991, por meio dos quais, respectivamente, foi definido o Estado colombiano como pluralista e reconhecida a igualdade entre todas as religiões, bem como na ausência de imposição constitucional de um Estado confessional, a Corte Constitucional Colombiana já afirmou a laicidade do Estado, pelo menos, nas seguintes decisões: *Sentencia* C-350/1994, *Sentencia* C-766/2010 e *Sentencia* C-570/2016.

²⁰¹ David Bilchitz assevera que “[a] similar intention concerning the advancement of distributive justice is evidente on Reading the Colombian Constitution of 1991. [...] It was passed against a backdrop of internal armed conflict, as well as large-scale poverty and inequality. The Preamble refers to a just ‘political, economic and social order’. Chapter 1 of the Constitution deals with ‘fundamental rights’ and largely includes a range of civil and political rights. An extensive set of economic, social, and cultural rights are recognized in chapter 2 that include, among others, the provision of the right to social security (article 48); public health (article 49); the right to live in dignity (article 51), which includes a componente relating to housing; a restricted right to property (article 58); and the right to education (article 68)”. BILCHITZ, David. *Constitutionalism, the Global South, and Economic Justice*. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Cambridge University Press, 2013, pp. 48-49.

detalhada, o que permite deduzir a classificação da Constituição de 1991 como analítica.²⁰²

Em celebração aos trinta anos da Constituição Política da Colômbia de 1991, María Cristina Gómez Isaza elenca uma série de motivos para o seu enaltecimento, resumindo os pontos acima abordados:

Celebramos a la Constitución de 1991 como la oportunidad histórica de transformación y deconstrucción de la cultura constitucional de la regeneración política y de sus principios de unidad nacional excluyente y homogeneizador, confesionalismo y estado de sitio, para construir una nueva cultura constitucional basada en principios como el reconocimiento de una sociedad pluriétnica, el estado laico y la creación de un Estado Social de Derecho, unitario con autonomía de las regiones.²⁰³

Em demonstração do reconhecimento da pluralidade étnica da sociedade, concedeu-se espaço no Senado às comunidades indígenas pela destinação de duas cadeiras, por força do disposto no artigo 171, e na Câmara de Representantes, com a garantia de eleição de três Representantes, sendo dois das comunidades afrodescendentes e um das comunidades indígenas, consoante artigo 176, ambas normas constitucionais.

Nota-se, portanto, que se adotou o bicameralismo. De um lado, o Senado, integrado por cem membros, cuja eleição “deixou de ser colégios departamentais

²⁰² Para dar uma visão inicial da extensão da Constituição de 1991, vale reparar na sua estrutura, que é precedida de um Preâmbulo: i) Título I — Dos Princípios Fundamentais (artigos 1º a 10); ii) Título II — Dos Direitos, das Garantias e dos Deveres (artigos 11 a 95); iii) Título III — Dos Habitantes e do Território (artigos 96 a 102); iv) Título IV — Da Participação Democrática e dos Partidos Políticos (artigos 103 a 112); v) Título V — Da Organização do Estado (artigos 113 a 131); vi) Título VI — Do Poder Legislativo (artigos 132 a 187); vii) Título VII — Do Poder Executivo (artigos 188 a 227); viii) Título VIII — Do Poder Judiciário (artigos 228 a 257); ix) Título IX — Das eleições e da Organização Eleitoral (artigos 258 a 266); x) Título X — Dos Organismos de Controle (artigos 267 a 284); xi) Título XI — Da Organização Territorial (artigos 285 a 331); xii) Título XII — Do Regime Econômico e da Fazenda Pública (artigos 332 a 373); xiii) Título XIII — Da Reforma da Constituição (artigos 374 a 380); e as Disposições Transitórias.

²⁰³ GOMEZ ISAZA, María Cristina. Op. cit., p. 8.

para passar a ser de caráter nacional (artigo 171)”.²⁰⁴ ²⁰⁵ De outra banda, a Câmara dos Representantes, cuja quantidade de membros, além dos já citados e de um representante para os colombianos no exterior, é de dois representantes por cada circunscrição territorial e mais um por cada 365 mil habitantes ou fração maior de 182.500 que tenham em excesso sobre os primeiros 365 mil, na forma do aludido artigo 176. Senadores e Representantes são eleitos para o exercício de um mandato de quatro anos, conforme prevê o art. 132 da Constituição.

Outrossim, cumpre reportar que, não obstante o Chefe do Executivo mantenha uma gama de atribuições, “el presidencialismo de la Constitución de 1991 es menos intenso que el de la Constitución de 1886, em parte, por la inclusión de nuevas instituciones que son capaces de frenar al presidente, como la Corte Constitucional”.²⁰⁶ ²⁰⁷

²⁰⁴ Mauricio Alvarez indigita outras mudanças: i) para um mandato de quatro anos, o Presidente passou a ser eleito por maioria absoluta dos votos no primeiro turno — isto é, exige-se mais de 50% dos votos válidos — ou, caso não a alcance, por maioria simples no segundo turno, nos termos do art. 190 da Constituição, assim como ocorre no Brasil; ii) instituiu-se a figura do Vice-Presidente da República, eleito em conjunto com o Presidente (art. 202); iii) estabeleceu-se a eleição pelo voto popular dos Governadores, de acordo com o art. 260, que, ainda, especifica a votação direta para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Senador, Representante, Deputados, “Alcaldes”, “Consejales municipales y distritales”; iv) financiamento público parcial de campanhas eleitorais (art. 109); e v) definição de dois órgãos de controle eleitoral — o Consejo Nacional Electoral, responsável pelo controle e vigilância do processo eleitoral, e a Registraduría Nacional del Estado Civil, imbuído da direção e organização das eleições (arts. 120, 264 e 265). ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. Op. cit., p. 75.

²⁰⁵ Segundo Daniel L. Nielson e Matthew Soberg Shugart, “[t]he most significant reform to the Colombian institutional structure mandated by the new constitution is the shift of the Senate from a body representing regional districts just like the lower house, to one elected from a nation wide district. This reform means that each house is elected on a different basis, thereby implying broader consultation in the enactment of policy, because the two houses should be less likely to agree than in the past. Whether the process of reconciling Senate and House majorities works in favor of interests that prefer greater attentiveness to median voter preferences will depend primarily on the composition of the Senate. The Senate is now elected in a single, 100- seat district. [...] More important, the nationwide Senate district creates new opportunities for candidates (or, rather, the heads of lists) to exploit in attracting the votes needed to win representation. Under the prereform departmental-district system for Senate elections (and continuing in the lower house, as we shall see), a member necessarily represented voters in only one department. Under the new rules, it is still possible for a senator to concentrate his or her votes in just one department, but it is also possible for a candidate to pursue a dispersal strategy: garnering small shares of the votes in multiple departments that aggregate across departamental boundaries to reach the number of votes needed to win the election. The strategy of dispersed votes is most beneficial to nonclientelist parties and movements that could not hope to break the hold of monied groups under the district-based allocation but that can attract minority support in many departments”. NIELSON, Daniel L.; SHUGART, Matthew Soberg. Op. cit., pp. 329-330.

²⁰⁶ OSPINA, Juan Carlos; CRUZ, David Fernando. Op. cit., p. 207.

²⁰⁷ Nesse contexto de limitação dos poderes do Executivo e novas instituições, impende reproduzir o seguinte excerto de Manuel Espinosa e David E. Landau: “It also aimed at limiting presidential power to legislate unilaterally. [...] The Assembly also created a number of new control institutions charged with ensuring that the rights included in the Constitution were actually protected. Thus, along lines argued by Bruce Ackerman, it supplemented traditional democratic institutions such as the legislature with a number of other bodies meant to reinforce and protect the democratic order

Para encerrar essa aproximação com o texto constitucional colombiano, realça-se que a inviolabilidade parlamentar, primordial instituto do Poder Legislativo ante os outros Poderes, conforme esmiuçado no primeiro capítulo, foi insculpida no art. 185 da Constituição de 1991, cuja redação é: “[l]os congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”.

2.2. A Corte Constitucional Colombiana

Nos termos do art. 239 da Constituição de 1991, os nove magistrados da Corte Constitucional são eleitos pelo Senado, a partir de listas com três nomes apresentadas pelo Presidente da República, pela Corte Suprema de Justicia e pelo Conselho de Estado, para um mandato de oito anos, do qual não podem concorrer à reeleição.

Esse modelo foi idealizado justamente para propiciar uma maior independência aos juízes constitucionais e, ao mesmo tempo, impedir o mecanismo que existia antes, nos quais os ministros eram vitalícios e escolhiam seus sucessores. Há uma influência bastante contida do Presidente da República e dos órgãos que participam do processo de escolha. Manuel José Cepeda Espinosa e David E. Landau demonstram a essencialidade dessa formatação com um caso crítico submetido à apreciação da Corte em 2009, quando, pouco antes de seu exame, a composição do tribunal mudou consideravelmente, e se discutia se o Presidente Álvaro Uribe poderia concorrer ou não a um terceiro mandato. Mesmo com certa influência devido à indicação de sua lista, acabou derrotado.²⁰⁸

O artigo 151 da Constituição Colombiana de 1886 atribuía à Corte Suprema de Justicia uma combinação de poderes, que iam do controle judicial de

and individual rights. For example, the new Constitution created a Defensoria del Pueblo or Ombudsman, who is given the power to investigate and publicize rights violations. It also created a national prosecutor’s office and shifted the criminal justice system away from an inquisitorial model and toward an adversarial one more like that found in the United States. The most important of these new institutions, of course, was the creation of a specialized Constitutional Court to carry out judicial review, as detailed below”. Além disso, externou mudanças em relação aos poderes emergenciais do Presidente: “the Assembly maintained three different kinds of state of exception, but placed new limitations on the conditions for their use, duration, and scope. It also limited Congress’s ability to delegate emergency lawmaking power to the president, and gave Congress new powers, such as voting motions of non-confidence on members of the Cabinet appointed by the president”. ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., pp. 8, 273 e 274.

²⁰⁸ Ibidem, p. 10.

constitucionalidade até a nulidade e a interpretação da lei ordinária. Internamente, repartiam-se as matérias por suas Câmaras/Turmas, como cível e criminal.

A criação de uma Corte Constitucional, dotada dos poderes de exercer o controle judicial de constitucionalidade — ou seja, com especialização em matéria constitucional —, é considerada uma das mais importantes e impactantes decisões tomadas pela Assembleia Nacional Constituinte de 1991. Em adição, conferiu-se a competência de julgar as reclamações individuais dos cidadãos, propostas por meio das ações de tutela, o que garantiu um relevante papel ativo ao Tribunal, dando-lhe voz nas políticas públicas.²⁰⁹ Frisa-se, pois, que tão somente à Corte Constitucional se confiou a guarda da integridade e da supremacia da Constituição da Colômbia de 1991.²¹⁰

Manuel José Cepeda Espinosa e David E. Landau assinalam que, desde 1910, era constitucionalmente permitido, a qualquer cidadão, o ajuizamento de uma ação pública perante a Suprema Corte, com o fito de questionar qualquer lei por qualquer razão constitucional, o que se manteve com a Constituição colombiana de 1991, em seus arts. 241, itens 1, 4 e 5, e 242, item 10.^{211 212}

²⁰⁹ Ibidem, p. 9.

²¹⁰ O art. 241 da Constituição Colombiana de 1991 prescreve que: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”. COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em < https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

²¹¹ Os autores registram que “[t]he Assembly maintained the traditional public action, but switched jurisdiction from the old Supreme Court to the new Constitutional Court. As has been true since its creation in 1910, the public action allows any Colombian Citizen to raise a challenge to any law or decree-law, in abstract, at any time. Unlike in many others countries within and outside of Latin America, the power to initiate abstract review is not limited to certain defined groups of actors (such as political groupings or institutions), but extends to every citizen”. No direito brasileiro, por exemplo, há um rol restrito de legitimados previsto no art. 103 da CRFB. ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., pp. 2 e 10-11.

²¹² Artículo 241 A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. [...] 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

Artículo 242 Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones: 1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública. COLÔMBIA. Constitución Política de la

Logo nos primeiros julgados, a Corte Constitucional assumiu uma perspectiva neoconstitucionalista, substituindo um conceito formal e estático de direito e de separação de poderes por uma visão mais concretista, na qual se enfatiza o gozo efetivo dos direitos constitucionais pelos colombianos.^{213 214}

Um mecanismo que facilita a adoção dessa postura pelo tribunal é a possibilidade de uma pessoa propor uma ação de tutela, que pode ser remetida, posteriormente, à Corte Constitucional, quando diante de ameaça ou de violação de seus direitos constitucionais fundamentais, consoante prescrição do art. 86 da Constituição.

Com efeito, em determinadas situações nas quais se recebeu muitas ações individuais de tutela e diante da constatação de um quadro generalizado e de violações maciças e sistemáticas de direitos fundamentais, a Corte Constitucional

República de Colombia de 1991. Disponível em<
https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

²¹³ Cita-se a *Sentencia* T-406/1992, na qual a Corte reputou que: “Existe una nueva estrategia para el logro de la efectividad de los derechos fundamentales. La coherencia y la sabiduría de la interpretación y, sobre todo, la eficacia de los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, están asegurados por la Corte Constitucional. Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior; dicho cambio puede ser definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales. En el sistema anterior la eficacia de los derechos fundamentales terminaba reduciéndose a su fuerza simbólica. Hoy, con la nueva Constitución, los derechos son aquello que los jueces dicen a través de las sentencias de tutela. [...] La doctrina de la separación de poderes ha variado sustancialmente en relación con la formulación inicial. Aquello que en un principio tenía como punto esencial la separación de los órganos, cada uno de ellos depositario de funciones bien delimitadas, ha pasado a ser, en la democracia constitucional actual, una separación de ámbitos funcionales dotados de un control activo entre ellos. Lo dicho está en acuerdo, además, con una interpretación contemporánea de la separación de los poderes, a partir de la cual el juez pueda convertirse en un instrumento de presión frente al legislador, de tal manera que este, si no desea ver su espacio de decisión invadido por otros órganos, adopte las responsabilidades de desarrollo legal que le corresponden y expida las normas del caso. Este contrapeso de poderes, que emergen de la dinámica institucional, es la mejor garantía de la protección efectiva de los derechos de los asociados”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Primera de Revisión). *Sentencia* T-406/92. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Baron. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 05.06.1992.

²¹⁴ Assim também indicam Ospina e Cruz: “[e]l proyecto constitucional colombiano de 1991, heredero y muestra de algunas ideas neoconstitucionales, generó cambios en el diseño institucional, con la creación de la Corte Constitucional; en la forma en que se comprenden los derechos, con un enfoque garantista a partir de un amplio catálogo, que en todo caso no resulta taxativo para el reconocimiento de nuevos derechos; en el entendimiento de la Constitución como norma de normas, con un profundo proceso de constitucionalización; y en la labor de las autoridades judiciales, que promueven nuevas prácticas interpretativas y argumentativas, así como nuevos desarrollos teóricos. Adicionalmente, la Constitución cuenta con características como la capacidad de invadir y condicionar el ordenamiento jurídico; la construcción de un proceso especial de movilización social; y la sensibilización de los jueces, la politización de la justicia y el activismo judicial”. OSPINA, Juan Carlos; CRUZ, David Fernando. Op. cit., p. 208.

declarou o chamado “estado de coisas inconstitucional”, a partir do qual o Tribunal determina a tomada de providências concretas às autoridades públicas competentes.

Em 1998, na *Sentencia* T-153, a Corte Constitucional Colombiana certificou as “graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos”, ou seja, a situação precária e degradante em que vivem as pessoas privadas de sua liberdade. Em função disso, assinalou que “[e]sta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional”. E concluiu que o remédio para os males que impregnam o sistema carcerário colombiano não está nas mãos de uma única autoridade, “[p]or eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema”.²¹⁵

Este caso inspirou diretamente a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 e o seu julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, que, do mesmo modo, também reconheceu, em medida cautelar, o “estado de coisas inconstitucional”, mencionando expressamente decisões da Corte Constitucional Colombiana e as lições da doutrina colombiana.

216

²¹⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Tercera de Revisión). *Sentencia* T-153/98. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 28.04.1998.

²¹⁶ Confirmam-se as passagens dos votos de dois ministros do STF: “O requerente diz estar configurado o denominado, pela Corte Constitucional da Colômbia, de ‘estado de coisas inconstitucional’. Segundo as decisões desse Tribunal, há três pressupostos principais: situação de violação generalizada de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades (Corte Constitucional da Colômbia, *Sentencia* nº SU-559, de 6 de novembro de 1997; *Sentencia* T-068, de 5 de março de 1998; *Sentencia* SU – 250, de 26 de maio de 1998; *Sentencia* T-590, de 20 de outubro de 1998; *Sentencia* T – 525, de 23 de julho de 1999; *Sentencia* T-153, de 28 de abril de 1998; *Sentencia* T – 025, de 22 de janeiro de 2004). [...] Ao Supremo cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las. Deve formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos. Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações. Como destaca a doutrina colombiana, o Tribunal não chega a ser um ‘elaborador’ de políticas públicas, e sim um ‘coordenador institucional’, produzindo um ‘efeito desbloqueador’ (GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2010, p. 39)” — Ministro Marco Aurélio. “Senhor Presidente, hodiernamente, o que se tem verificado em várias cortes constitucionais é exatamente esse ativismo judicial-dialógico que

Em que pese o maior conhecimento da doutrina do “estado de coisas inconstitucional” no Brasil ocorrer por conta da situação dos estabelecimentos prisionais, de acordo com Manuel José Cepeda Espinosa e David E. Landau, o seu uso mais conhecido e em maior escala foi na *Sentencia* T-025/2004, no qual a Corte Constitucional Colombiana verificou a violação de direitos da “población desplazada” (*displaced persons*)²¹⁷ e a inércia de diversas autoridades na promoção de políticas públicas para a solução desse quadro nefasto, bem como delineou os fatores para a definição do “estado de coisas inconstitucional”.²¹⁸ Neste caso em particular, a Corte Constitucional realizou um acompanhamento constante e periódico das medidas implantadas para a materialização dos direitos fundamentais dessas pessoas.²¹⁹

visa a implementar esses direitos fundamentais previstos na Carta dos respectivos países. Então, aqui, cita-se como exemplo a corte colombiana, que efetivamente é uma corte que tem dado ênfase a essa implementação de políticas públicas. Entendo que cabe, sim, ao Judiciário, num estado de inércia e de passividade em que os direitos fundamentais não estão sendo cumpridos, interferir. E me recorde, por exemplo, que na Índia, na África do Sul, na Colômbia, enfim, em todos esses países, as cortes supremas, elas, digamos assim, determinam a prática de uma política pública e acompanham e coordenam essas práticas” — Ministro Luiz Fux. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). MC na ADPF 347/DF. Relatora: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 09.09.2015.

²¹⁷ A “población desplazada” são aquelas pessoas que se veem obrigadas a abandonar sua residência e se deslocar, em uma migração forçada, para escapar de perseguições, conflitos, repressões, desastres naturais e provocados pelo homem.

²¹⁸ “Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Tercera de Revisión). *Sentencia* T-025/04. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 22.01.2004.

²¹⁹ Manuel José Cepeda Espinosa — que também foi um dos magistrados do caso — e David E. Landau pontuaram que “[i]n the displaced persons case, the Court has continued to exercise jurisdiction over the case and has issued a large number of follow-up orders. The key elements of this model have been well-described by César Rodríguez-Garavito: (1) the Court has maintained jurisdiction over the case, in the displaced persons example for over a decade; (2) the Court requires the state to issue periodic reports, and to appear at periodic public hearings, on compliance and on the effective enjoyment of rights by displaced persons; (3) the Court relies on the aid of civil society (in particularly a Monitoring Commission composed by many of these groups), and on state institutions such as the Ombudsman and Inspector General, to monitor compliance and to develop policy ideas, and (4) the Court issues new orders through follow-up decisions (called ‘Autos’) as the case develops, and often issues more detailed orders, with tighter time frames, in the event of initial noncompliance”. ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., pp. 384-385.

Muitos outros julgamentos poderiam ainda ser aqui descritos para externar e ilustrar a atuação da Corte Constitucional Colombiana, como os casos de reconhecimento da doutrina da consulta prévia aos povos indígenas, amparada no art. 330 da Constituição, ou sobre separação de poderes, com o exame dos contornos do estado de exceção e a estrita observância do art. 213 da Constituição,²²⁰ mas se optou por dar esse enfoque em razão da importação da doutrina do “estado de coisas inconstitucional” pelo direito brasileiro.

Assim como o Supremo Tribunal Federal, a postura mais ativista da Corte Constitucional Colombiana recebe críticas, contudo, de um modo geral, a jurisdição constitucional é elogiada por ter fortalecido a democracia, tornando-se um fórum democrático, acessível a todos os cidadãos, com debates plurais e inclusivos sobre inúmeras matérias de interesse público.²²¹

Após a situação e a aproximação que se procurou fazer com a Constituição Política da Colômbia de 1991 e a Corte Constitucional Colombiana, passar-se-á a se debruçar sobre os casos julgados por essa jurisdição constitucional que, explicitamente, discutiram a questão da inviolabilidade parlamentar, seguindo, precipuamente, a ordem cronológica das decisões.²²²

²²⁰ Sobre a doutrina da consulta prévia aos povos indígenas, citam-se os julgados SU-039/1997, SU-383/2003 e C-030/2008. Por seu turno, a respeito do alcance e limites do estado de exceção, menciona-se a decisão C-802/2002. ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., pp. 264-270 e 273-296.

²²¹ Nesse sentido, reflete Manuel Iturralde: “[d]espite the shortcomings of the Constitutional Court and new constitutionalism, they have changed for the better Colombian society and its political regime. Under extreme conditions of violence and inequality, they have protected and enhanced democracy. This is so because, given the restrictions of a traditionally exclusive political regime, the constitutional jurisdiction has become a democratic forum, accessible to all citizens, where plural and inclusive debates over different public interest matters take place. The access to constitutional justice has improved the protection of the rights of all citizens, as well as enhanced the effective control and exercise of political power for the greater good, not only of those already included in the social contract, but also of the forgotten minorities and excluded majorities”. ITURRALDE, Manuel. **Access to Constitutional Justice in Colombia: Opportunities and Challenges for Social and Political Change**. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Cambridge University Press, 2013, p. 402.

²²² Deve-se fazer esta ressalva, porque Luis Javier Moreno Ortiz indica como os dois primeiros casos sobre a matéria da inviolabilidade dos congressistas a *Sentencia* C-198, de 1994, e a *Sentencia* C-222, de 1996, nos quais a Corte Constitucional não debateu, propriamente, questões a respeito da inviolabilidade parlamentar, mas sim das competências do Congresso no exercício de funções de controle político e judicial que serviram, sim, posteriormente, como referências para outras decisões nas quais o tema em voga foi, efetivamente, objeto de análise. ORTIZ, Luis Javier Moreno. Op. cit., pp. 36-37.

2.3. As decisões

2.3.1. *Sentencia C-245/1996*²²³

A primeira decisão da Corte Constitucional Colombiana que discutiu a inviolabilidade parlamentar ocorreu somente em 3 de junho de 1996, quase cinco anos depois da promulgação da Constituição.

Iniciou-se com a propositura por um cidadão, Luis Antonio Vargas Alvarez, de uma ação pública de inconstitucionalidade em que se arguia a afronta dos artigos 131 e 337 da Lei 5ª de 1992, por meio da qual se expediu o Regulamento do Congresso, do Senado e da Câmara de Representantes, aos artigos 241 e 242 da Constituição.

O art. 131 da Lei 5ª de 1992 determina a votação secreta pelos congressistas em três eventos: a) quando deve ser feita uma eleição; b) para decidir sobre proposições de acusação ante o Senado ou sua admissão ou rejeição por parte desta corporação; e c) para decidir sobre as proposições de anistia ou indultos.

A inviolabilidade parlamentar, assegurada no art. 185 da Constituição, foi levantada pontualmente para abordar este dispositivo sobre o segredo das votações. A Corte entendeu que as alíneas “a” e “c” do art. 131 encontram fundamento no dispositivo constitucional da inviolabilidade parlamentar, porque, nesses casos, “con el voto secreto se busca garantizar la plena independencia del elector, sin que sea posible indagarle a quien favorece con su elección” e, com relação às anistias e indultos, “estas decisiones se adoptan con fines de orden público”, complementando que “[e]stas amnistías e indultos recaem por lo general, sobre grupos indeterminados de individuos que se han visto comprometidos en movimientos alzados en armas”. Arrematou, então, que “[r]esulta claro pues, que la norma del artículo 185 de la Carta Política refiere su contenido a la actividad legislativa como función de orden genérico, razón por la cual los literales a) y c) de la norma demandada non son contrarios a la Constitución”.

Por outro lado, quanto à alínea “b”, a Corte não concordou com a alegação de que o voto secreto buscava a independência e a segurança do congressista. No

²²³ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-245/96*. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 03.06.1996.

que toca à independência, afirmou que esta não é comprometida por ser o voto público ou nominal, sendo uma “oportunidade que tiene el congressista para demostrar la independencia que debe animar todos sus actos en cuanto tal”. Afastou também a questão da segurança do parlamentar ao sustentar que o desempenho de qualquer posição elevada dentro do Estado significa assumir riscos e que “no podría extremarse hasta llevar a la inmunidad total y absoluta, de suerte que no se los pueda hacer jurídicamente responsables de sus actos, lo cual sería totalmente contrario a nuestro Estado de derecho”. Assim, declarou a inexecutabilidade da alínea “b”, “por cuanto se refiere a una actuación de índole judicial que desarrolla el Congreso de la República de conformidad con la atribución especial dispuesta en el artículo 116 de la Constitución”.

Em síntese, no caso das alíneas “a” e “c”, por considerar que os congressistas estariam no desempenho de sua função legislativa, a Corte Constitucional entende que se encontrariam guarnecidos pela inviolabilidade parlamentar. No caso da alínea “b”, uma vez que os congressistas se revestiriam da qualidade de julgadores, no exercício de função judicial, não poderiam se valer da proteção da prerrogativa constitucional do art. 185, bem como “para efectos de establecer la responsabilidad personal del congresista que actúa como juez, la votación deberá ser nominal y pública”.²²⁴

Merece menção, ainda, o voto do magistrado Jorge Arango Mejia que dissentiu do entendimento pela inexecutabilidade da alínea “b” do art. 131 da Lei 5ª, de 1992. Em primeiro lugar, aduziu que as funções de “la reforma de la Constitución, la expedición de las leyes, el ejercicio del control político sobre el gobierno y la administración, y la investigación y el juzgamiento del Presidente de

²²⁴ Luis Javier Moreno Ortiz anota que: “[l]a Corte declara exequibles los artículos 131 y 337 de la Ley 5 de 1992, e inexecutable el literal b del artículo 131. Se sienta el principio de que si las sesiones del Congreso son públicas, las votaciones también deben serlo, a menos que existan motivos razonables que permitan sostener una excepción. Este principio se examina en dos contextos diversos, el de la función legislativa y el de la función judicial del Congreso. En el primer caso, la Corte considera que el secreto de la votación es razonable, pues se funda en la inviolabilidad de los congresistas. Esta inviolabilidad operaría cuando se trata de ejercer la función legislativa, como se ha dicho, o de ejercer otras funciones como la constituyente derivada, la de control político y la administrativa. En el segundo caso, la Corte considera que ocurre algo diferente, pues en ella se trata de juicios públicos, en los cuales los congresistas están revestidos de la calidad de jueces, como se había dicho en la Sentencia C-222 de 1996. Esta distinción funcional le sirve a la Corte para sostener que la inviolabilidad no tiene una extensión ilimitada. La inviolabilidad no podría aducirse para escudar faltas penales o disciplinarias, cometidas por el congresista al ejercer su función judicial, tal y como ocurre con cualquier otro juez. Siendo su responsabilidad personal, no es posible admitir que su voto sea secreto, pues ese voto es justamente el fundamento de la imputación de responsabilidad”. ORTIZ, Luis Javier Moreno. Op. cit., p. 37.

la República y de los demás funcionarios señalados en el artículo 174 de la Constitución”, todas elas “exigen una absoluta independencia de los congresistas”, sendo as duas primeiras frente aos interesses particulares em atenção à primazia do interesse público e as duas últimas ante os governantes, a oposição e os acusadores. E esta independência seria a essência da inviolabilidade, segundo o julgador.

Além disso, compreendeu que, diante de um conflito entre a independência dos congressistas como juízes dos altos membros do poder público, em particular, do Presidente da República, e a responsabilidade que lhes fora incumbida quando administram a justiça, “la Constitución y la ley hacen que prevalezca la primera, como una garantía contra el despotismo”.²²⁵

2.3.2. *Sentencia T-322/1996*²²⁶

Nas dependências do Senado, os então senadores Fabio Valencia Cossio e Hernan Motta Motta, ao se referirem a questões de ordem pública e de segurança pública no Departamento de Antioquia, associaram o Secretário de Governo do Departamento de Antioquia, Pedro Juan Moreno Villa, a grupos paramilitares, o que teve grande repercussão nos meios de comunicação.

Por conta desses fatos e acrescentando que passou a sofrer constantes ameaças de morte, tendo sido desvendado um plano de ataque a sua residência, Pedro Juan Moreno Villa instaurou uma ação de tutela contra os então senadores Fabio Valencia Cossio e Hernan Motta Motta, sob a alegação de que teriam violado seus direitos fundamentais de dignidade humana, intimidade, bom nome, honra,

²²⁵ Nessa senda, transcreve-se outra passagem do voto do magistrado Jorge Arango Mejia: “A todo lo anterior puede agregarse que la inviolabilidad de los congresistas y el voto secreto que tiende a garantizarla, se basan en el que es un principio jurídico universalmente reconocido: el de la presunción de la buena fe. En virtud de éste, hay que suponer que los congresistas no incurrirán en abusos o en faltas al administrar justicia. Pero si incurren, menester será sancionarlos, no solamente de conformidad con las normas disciplinarias contenidas en el reglamento, sino con sujeción a la ley penal, como a todos los que violan ésta. En tales casos, el voto secreto puede ser una dificultad para definir la responsabilidad, pero no lo hace imposible”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-245/96*. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 03.06.1996.

²²⁶ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia T-322/96*. Magistrado Ponente: Alejandro Martinez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.07.1996.

informação,²²⁷ propriedade, liberdade,²²⁸ vida e integridade física.²²⁹ Diante disso, o autor formulou os seguintes pedidos: i) determinação de que os dois senadores em questão retificassem suas declarações nas dependências do Senado e às suas custas em canais de televisão e outros meios de comunicação; ii) determinação de que os dois senadores não repetissem as ações que deram ensejo à tutela; iii) solicitação ao Presidente do Senado que impedisse casos semelhantes; iv) notificação ao Procurador e à Corte Suprema de Justicia a fim de investigar os senadores pelos delitos de injúria e calúnia; v) encaminhamento de ofício ao Presidente do Senado para que se iniciasse um processo disciplinar contra ambos; e vi) condenação dos envolvidos em reparar os danos supostamente sofridos.

A defesa dos Senadores invocou a inviolabilidade parlamentar, o que foi acolhido em primeira instância pela Sala Civil do Tribunal Superior de Bogotá. No entanto, em segunda instância, a Sala Civil da Corte Suprema de Justicia pronunciou-se favoravelmente ao autor, afirmando que “la inviolabilidad parlamentaria de que trata la Constitución Nacional, no puede ser más que un instrumento para el cabal ejercicio del control político sin que pueda llegar hasta el

²²⁷ Com relação ao direito à informação, nos termos colocados na decisão, o autor defende uma suposta violação “como que, no existiendo derecho a divulgar informaciones que no se ajusten a la verdad, debieron los distinguidos senadores, dejar de lado de los hechos debatidos, lo que en realidad eran sus opiniones para evitar así calumniar al petente [demandante] y al Gobernador de Antioquia”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-322/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martinez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.07.1996.

²²⁸ No que tange aos direitos de propriedade e liberdade, “lo considera vulnerado en tanto que para el caso resulta intimamente ligado con otros derechos de rango fundamental, tales como la dignidad y la vida”, conforme descrito na decisão. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-322/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martinez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.07.1996.

²²⁹ A Corte Constitucional possui competência para “[r]evisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”, por força do disposto no item 9 do art. 241 da Constituição. O art. 86 da norma suprema dispõe sobre a ação de tutela: “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”. COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em< https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

punto de conculcar derechos de tanta entidad como son a la dignidad humana, a la intimidad, al buen nombre, a la honra, etc.”. Afastaram-se as violações dos demais direitos fundamentais suscitados por ausência de nexos causal entre a situação de perigo descrita e as manifestações dos senadores.

Nesta segunda parte, a Corte Constitucional concordou com a Corte Suprema de Justicia, adicionando que “tanto los Senadores como el Secretario de Gobierno han visto aumentar las amenazas en su contra, pero en ningún caso puede haber responsabilidades mutuas entre ellos”.

No que tange à primeira parte, a decisão trabalhou a inviolabilidade parlamentar e começou ressaltando que é uma garantia institucional, “porque protege funciones del congreso, especialmente, el derecho al control político que los congresistas tienen en virtud del artículo 114 de la Constitución, en armonía con el artículo 40 de la misma carta”. Esse controle político a que se aludiu é o controle que os integrantes do Congresso exercem sobre o governo e a Administração Pública em geral.²³⁰

No passo seguinte, a Corte Constitucional delimitou o alcance da inviolabilidade parlamentar ao asseverar que “[l]a finalidad de la mencionada inviolabilidad es garantizar el control político; todo lo que no corresponde a esa función, e invade derechos ajenos, se cataloga como abuso”.

Dessa forma, inferiu o tribunal que a inviolabilidade parlamentar não possuiria um caráter absoluto, isto é, a garantia nem sempre deveria prevalecer, podendo ser rejeitada quando a conduta não se coadunar com a finalidade para a qual foi conferida e, ainda, ferir diretamente direitos fundamentais de terceiros, o que configuraria um abuso dessa prerrogativa, de acordo com a Corte.²³¹

²³⁰ Artículo 114 Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em <https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

²³¹ “En algunas oportunidades surge tensión de garantías institucionales con derechos fundamentales, y, entonces, científicamente no se puede decir que la garantía institucional de la inviolabilidad de las opiniones de los congresistas, en ejercicio de sus funciones, es absoluta y que frente a ella, desaparecen los derechos fundamentales, sino que, de acuerdo con la transformación de la interpretación constitucional que se inició desde antes de la segunda guerra mundial, se puede dar solución adecuada a cualquier colisión de principios, lo cual no implica la desaparición de uno de ellos, sino la ponderación de cuál tiene prevalencia para el caso concreto en estudio”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-322/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.07.1996.

Apesar disso, no caso em tela, o debate no Senado envolvia diretamente o valor inestimável da paz, com a discussão acerca dos melhores caminhos para superar a situação belicosa do local e das medidas tomadas pelo autor no exercício de seu cargo público. Por isso, entendeu-se que as manifestações críticas dos membros do Poder Legislativo em relação ao autor e às providências por ele adotadas não caracterizariam, por mais ácidas que tivessem sido, uma intromissão indevida em sua vida privada.²³²

Ademais, registrou-se na decisão que se os pronunciamentos forem direcionados a um importante servidor público ou a uma personalidade suscetível a estar sujeita à opinião pública e os fatos guardem relação com um assunto de interesse público, como é o caso da paz, não caberia a argumentação genérica de que se afrontou a sua privacidade, honra ou imagem, de modo que incidiria a inviolabilidade parlamentar. Ressalvaram-se apenas questões de foro íntimo irrelevantes em que a conduta poderia gerar responsabilização ao parlamentar.²³³

234

²³² “En un debate parlamentario, donde está en juego el valor supremo de la paz, si se hacen planteamientos contra un proceder de un funcionario, en relación precisamente con la búsqueda de los mecanismos mejores para derrotar la guerra y la intolerancia, no puede decirse que las críticas a ese proceder administrativo, por fuertes que sean, constituyen una intromisión indevida en la vida privada. Si con ocasión del debate, el afectado considera que para defenderse tiene que explicitar él mismo aspectos de su realidad personal y familiar que no era su intención publicitarlos, habrá que reconocer que esta contingencia responde a la transparencia que los altos funcionarios y los políticos deben tener frente a la sociedad y ante quien los controla”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-322/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.07.1996.

²³³ “Si las referencias que se hacen a un importante servidor público o a una personalidad que es susceptible de ser sujeto de opinión pública, guardan relación con un problema que interesa a todos, como es el de la paz y que era el tema del orden del día para controvertir en las Cámaras, no puede invocarse de manera generalizada por quien es mencionado en la crítica, que su intimidad, su honra y su imagen le sirven de escudo; por supuesto que si se traen a colación aspectos de la vida íntima que no vienen al caso, si la burla grosera supera a la ironía, entonces, ahí si no puede ubicarse el debate parlamentario en una esfera intocable. Caben en estas últimas situaciones los controles político, reglamentario, disciplinario, de tutela y aún penal”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-322/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.07.1996.

²³⁴ “La dureza de las expresiones de los Senadores tienen trascendencia política, pero no invadieron en ningún instante la vida íntima del doctor Moreno ni de su familia, se refirieron a su forma de ser frente a un problema crucial y esto no implica violación de sus derechos constitucionales. Respecto a las referencias al paramilitarismo, un Senador hizo críticas generales y el otro empleó frases de construcción gramatical de sentido impersonal que, al ser considerados por el doctor Moreno Villa como violatorias de los derechos fundamentales, obligan al juez constitucional a ponderar cuál tendría preferencia: si la garantía institucional a la inviolabilidad de la opinión de los congresistas o los de honra, honor e imagen del Secretario de Gobierno; se opta por el primero porque las opiniones respondieron al derecho al control político, porque al personaje público se le restringe en parte la amplitud de sus derechos fundamentales y, especialmente, porque las opiniones no atentaron contra el núcleo esencial de los aludidos derechos, ni contra la esencia de lo que debe ser”. COLÔMBIA.

Assim sendo, a Corte Constitucional Colombiana revogou a decisão proferida pela Corte Suprema de Justicia e, em seu lugar, confirmou a de primeira instância, denegando a tutela.

2.3.3. Sentencia T-405/1996 ²³⁵

A *Sentencia* T-405/1996 decorre de mais uma ação de tutela ajuizada por Pedro Juan Moreno Villa, desta vez, contra Bernardo Guerra Hoyos, Beatriz Gómez Pereañez e Juan Carlos Sánchez Franco, deputados da Assembleia do departamento de Antioquia.

Novamente, aduziu-se a violação de seus direitos fundamentais de dignidade, intimidade, bom nome, honra, propriedade, liberdade, vida e integridade física por pronunciamentos dos referidos deputados em sessões da Assembleia departamental de Antioquia direcionados ao demandante, na sua qualidade de Secretário de Governo do Departamento.

Em primeira instância, o Tribunal Administrativo de Antioquia julgou improcedente a ação, assinalando que insultos e atritos verbais e até físicos seriam inevitáveis em fóruns deliberativos, conquanto condenáveis, e fariam parte da democracia. Um magistrado acrescentou que os deputados não deveriam ser responsabilizados por suas opiniões.

Em segunda instância, o Conselho de Estado confirmou a decisão, fundamentando-a na inviolabilidade parlamentar ao afirmar que “lo único que hicieron los diputados fue expresar sus opiniones respecto al tema, entendiendo que tales afirmaciones se hacían en el ejercicio de sus funciones, toda vez que se produjeron en un debate en el cual se encontraban protegidos por la inviolabilidad”, consagrada no art. 59 do Código de Régimen Departamental (Decreto nº 1.222, de 1986).

No exame do caso, a Corte Constitucional Colombiana consignou que a Constituição de 1991, em seu art. 185, restringiu a inviolabilidade parlamentar aos

Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-322/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.07.1996.

²³⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-405/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.08.1996.

congressistas, de forma que não seria extensível aos deputados dos Departamentos e nem aos “Concejales Municipales”.

Adicionou-se que “[e]sta garantía institucional es exclusiva de los congresistas porque en cabeza de ellos está el control político (artículo 114 de la C.P)”. Na sequência, exemplifica-se que expressões desse controle político são “la facultad de citar funcionarios y aún personas (35.8, 137 C.P.) y proponer mociones de censura a los ministros”, as quais, segundo a Corte, seriam diferentes das citações “que se pueden hacer en una Asamblea para solicitar informes (artículo 2º Acto Legislativo N° 1 de 1996)”, porquanto “[e]l desarrollo de esta última atribución responde a la vigilancia y control administrativos y estará desarrollada en el reglamento de la respectiva Asamblea, allí se regulará la manera como debe efectuarse la citación”.

Para a Corte, a efetividade do controle político, constitucionalmente atribuído aos congressistas, é atrelada, de maneira indissociável, à inviolabilidade das opiniões expressadas no exercício das funções parlamentares.

Dessa forma, ainda que a Constituição assegure o controle do poder político aos cidadãos, em seu art. 40, o exercício do controle político sobre a administração departamental à Assembleia Departamental, em seu art. 299, e o exercício do controle político sobre a administração municipal ao Conselho Municipal, em seu art. 312, a inviolabilidade não lhes é constitucionalmente garantida. Além disso, a Corte anotou que “[e]l control político escapa a las atribuciones de los diputados en razón de que Colombia es una República unitaria (art. 1º C.P.)” e que “las Asambleas son y han sido entidades administrativas, esto implica que el control que ejercen es administrativo”.

Não se admitiu, ainda, que o art. 59 do Código de Régimen Departamental pudesse assegurar a inviolabilidade aos deputados departamentais, haja vista que “[n]o puede una norma inferior consagrar una garantía institucional que los Constituyentes sólo establecieron para los Congresistas”, de acordo com o Tribunal Constitucional. Desse modo, entendeu que esta norma é contrária a Constituição e não pode ser aplicada.

Embora a Corte Constitucional tenha concluído pela inviabilidade da extensão da inviolabilidade parlamentar aos deputados departamentais, a decisão não foi favorável ao autor, porque se entendeu, ao se analisar detidamente os pronunciamentos de cada um dos envolvidos, que “[l]as opiniones expresadas en la

Asamblea, en ningún momento significaron falta de respeto al secretario de gobierno de Antioquia ni atentado contra su valoración personal, ni vulneración al reconocimiento que la sociedad le ha hecho”, não havendo qualquer ofensa à sua honra, bom nome, dignidade, imagem, vida privada, tampouco à sua propriedade, liberdade, vida e integridade física. Foram, pois, confirmadas as decisões anteriores, que declararam improcedente a tutela requerida.²³⁶

2.3.4. *Sentencia SU-047/1999*^{237 238}

Segundo Manuel José Cepeda Espinosa e David E. Landau, a *Sentencia SU-47/1999* é o *leading case* em matéria de inviolabilidade parlamentar na jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana.²³⁹

²³⁶ Sobre o caso em comento, Luis Javier Moreno Ortiz expõe que: “[e]l problema jurídico a resolver es si la inviolabilidad de los congresistas puede extenderse a los diputados. La respuesta es negativa, por cuanto la inviolabilidad no se encuentra establecida por la Carta para los diputados, ya que en una república unitaria, como es Colombia, ellos no cumplen la función de control político, sino una función de control administrativo. Por ello, la Corte encuentra que el artículo 59 del Código de Régimen Departamental, que establece la irresponsabilidad de los diputados por sus opiniones, es contrario a la Constitución y, valiéndose de la excepción de inconstitucionalidad, decide inaplicarlo. Al estudiar si se violaron o no los derechos fundamentales del actor, la Corte encuentra que no se afectó el ámbito personalísimo del individuo o su familia; que las opiniones no significaron falta de respeto para con él, ni atentaron contra su honor, honra y buen nombre; que no se vulneraron el derecho a la imagen, el derecho a la información y la dignidad del actor, por cuanto su imagen permaneció inalterada y porque el pluralismo propio de las democracias no afecta ni la información ni la dignidad”. ORTIZ, Luis Javier Moreno. Op. cit., pp. 39-40.

²³⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia SU-047/99*. Magistrados Ponentes: Carlos Gaviria Díaz e Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 29.01.1999.

²³⁸ SU significa *Sentencia de Unificación*. De acordo com a Corte Constitucional, na *Sentencia SU-055/2015*, “[e]n el caso se las sentencias de unificación (SU), que expide la Sala Plena de la Corporación, su función no es entonces sólo resolver el caso concreto sino que va más allá, y se orienta también hacia ‘clarificar y precisar su doctrina constitucional’, con lo cual unifica la interpretación constitucional hacia el futuro, con el fin de consolidar criterios para solucionar controversias similares en lo relevante, y asegurar así el mayor nivel posible de certeza y predictibilidad en torno a la aplicación de la Constitución”. Preocupação similar é demonstrada na *Sentencia SU-047/1999*: “[e]l análisis precedente ha mostrado entonces, de manera concluyente, que era no sólo legítimo sino necesario que la Corte precisara y corrigiera los criterios que había adelantado, en anteriores ocasiones, sobre la inviolabilidad parlamentaria en los juicios adelantados por las cámaras. En efecto, las opiniones incidentales de las sentencias C-222 de 1996 y C-245 de 1996 habían puesto en peligro valores esenciales de nuestro ordenamiento constitucional, como la propia inviolabilidad parlamentaria, el libre debate democrático y el debido proceso de algunos congresistas investigados por la Corte Suprema. Era pues necesario aclarar esos criterios, y esa rectificación era legítima, ya que en realidad se trataba, como se ha mostrado, de unos *obiter dicta*, que bien puede corregir la propia Corte Constitucional, cuando busca clarificar y precisar su doctrina constitucional, por medio de las sentencias de unificación de la Sala Plena de la Corporación”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia SU-055/15*. Magistrada Ponentes: María Victoria Calle Correa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 12.02.2015.

²³⁹ ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., pp. 305-310.

Em fevereiro de 1996, o Presidente da República, Ernesto Samper Pizano, foi denunciado pelo Fiscal General de la Nación perante a Câmara de Representantes,²⁴⁰ sob a acusação de recebimento de fundos de narcotraficantes para sua campanha presidencial de 1994 e de violação dos limites legais de doação eleitoral.²⁴¹

O Congresso, então, iniciou a tramitação de processo de impeachment contra o Presidente da República com a remessa da investigação para a Comissão de Investigação e Acusação da Câmara de Representantes, em conformidade com o procedimento estabelecido pela Constituição.²⁴²

A Comissão de Investigação e Acusação deu prosseguimento às acusações e submeteu à apreciação do Plenário da Câmara de Representantes que as rejeitou, na sessão de 12 de junho de 1996, pelos votos contrários à acusação de 111 de seus membros ante 43 favoráveis. Dos 111 Representantes, encontrava-se a autora da ação de tutela que deu ensejo ao caso, a então Representante e posteriormente Senadora, Viviane Morales Hoyos.

Nos meses seguintes à decisão do Plenário da Câmara de Representantes, vários cidadãos formularam denúncias à Corte Suprema de Justicia contra os 111 Representantes por suposto cometimento de crimes, entre eles, prevaricação, com o objetivo de invalidar a votação. Em junho de 1998, ordenou-se a instrução processual contra esses membros da Câmara dos Representantes, com exceção de um que falecera.

Por considerar que foram vulnerados seus direitos ao devido processo e à inviolabilidade de seus votos e opiniões emitidos no exercício do cargo, a autora, Viviane Morales Hoyos, ajuizou ação de tutela na qual requereu a declaração de nulidade deste processo em trâmite na Sala Penal da Corte Suprema de Justicia,

²⁴⁰ O conhecimento das denúncias apresentadas pelo Fiscal General de la Nación contra o Presidente da República é uma atribuição da Câmara dos Representantes, por força do art. 178, item 4, da Constituição de 1991.

²⁴¹ ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Op. cit., p. 305.

²⁴² No Congresso colombiano, o processo de impeachment do Presidente da República precisa tramitar, inicialmente, pela Comissão de Investigação e Acusação da Câmara de Representantes para então, por solicitação desta, ir ao seu Plenário, onde se deve formar maioria dos Representantes para o prosseguimento da acusação ante o Senado, conforme estabelece o art. 178, item 3, da Constituição de 1991. Ao Senado compete conhecer e julgar as acusações formuladas na Câmara dos Representantes contra o Presidente da República, consoante disposto nos artigos 174 e 175 da Lei Maior. Nas hipóteses dos itens 2 e 3 do art. 175 c/c art. 199 e item 2 do art. 235, pode o acusado, ainda, ser submetido a julgamento perante a Corte Suprema de Justicia para responsabilização criminal.

bem como a determinação para que esta arquivasse os autos, revogando qualquer medida decretada contra a sua liberdade. Após decisão contrária a seu pleito, o caso foi remetido à Corte Constitucional Colombiana.

Para examinar o caso em tela, a Corte Constitucional procedeu a um estudo aprofundado da inviolabilidade parlamentar, perpassando por vários aspectos esmiuçados no primeiro capítulo deste trabalho.

Em começo, ressaltaram-se finalidades do instituto, asseverando que “es que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole”, de modo que se garante “una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso”.²⁴³

Em consequência disso, a inviolabilidade parlamentar se revela essencial para o jogo democrático. Exatamente assim também compreende o Tribunal Constitucional ao registrar que “[l]a irresponsabilidad de los congresistas es entonces consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular”.²⁴⁴

Marca-se a correspondência entre os pensamentos da doutrina constitucional e da prática jurisprudencial de que “esta prerrogativa es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal”. E justamente por essa razão “no pueda ser renunciada por su titular y que, en un proceso judicial, el juez deba tomarla en cuenta de oficio, por tratarse de un asunto de interés público, incluso si ésta no es alegada por el congresista”.²⁴⁵

Assim, introduziu-se a primeira característica (irrenunciabilidade) da inviolabilidade parlamentar que, ainda, é considerada perpétua, “esto es, el parlamentario o congresista escapa a cualquier persecución judicial por sus votos y opiniones, incluso después de que ha cesado en sus funciones”.²⁴⁶

No tocante à irresponsabilidade jurídica, a Corte certificou que “el congresista escapa no sólo a las persecuciones penales sino también a cualquier

²⁴³ Vide tópico 1.5.

²⁴⁴ Vide tópicos 1.5. e 1.6.

²⁴⁵ Vide tópicos 1.3. e 1.5.

²⁴⁶ Vide tópico 1.7.

eventual demanda de natureza civil por los votos u opiniones formulados en ejercicio de sus funciones”. Sem exceção, aponta a Corte, “todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica”, o que denotaria o caráter absoluto da inviolabilidade.

A Corte Constitucional percebeu muito bem que “la inviolabilidad es precisamente una excepción a la regla general de la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares”. E destacou outra finalidade, inerente à pretensão maior de garantir a autonomia, a liberdade e a independência do Legislativo, que é “ni los jueces, ni las otras ramas del poder, puedan perseguir ciertos discursos o afirmaciones, que si hubieran sido pronunciados por un particular o por otro servidor público, podrían configurar delitos de injuria, calumnia, apología del delito o similares”.

Não há, assim, qualquer lógica na argumentação, aduzida pelos magistrados que proferiram a decisão revisada, de que a inviolabilidade parlamentar não cobriria fatos delituosos. Não haveria, se assim fosse, qualquer garantia institucional, ou seja, “[s]ería como decir que a los congresistas no se les puede sancionar por hechos que no sean delictivos, lo que es predicable de cualquier persona”. A Corte Constitucional fez uma crítica bem contundente a tal posição ao apregoar que essa tese “implica desconocer el sentido mismo de la figura y equivale simplemente a ignorar el mandato perentorio establecido por el artículo 185 de la Carta”.

O caráter absoluto da inviolabilidade dos congressistas fora explicado com amparo nas interpretações literal, finalística e histórica. O texto constitucional não faz qualquer ressalva quanto ao alcance dessa proteção para os votos e as opiniões emitidas pelos congressistas no exercício de seus mandatos eletivos. A finalidade fundamental dessa garantia institucional é assegurar a independência, a liberdade e a autonomia do Parlamento em todas as suas funções constitucionalmente conferidas. Ademais, nos debates históricos da Assembleia Constituinte de 1991 sobre esse instituto, “en ningún momento se planteó la posibilidad de limitar esa inviolabilidad según el tipo de función ejercido por el senador o el representante”, complementando que “[l]a única limitación que se quiso establecer fue en relación con las ofensas de carácter calumnioso, pero la propuesta no fue aceptada”.

Conquanto se tenha atribuído esse carácter absoluto à inviolabilidade parlamentar, a Corte Constitucional especificou e esclareceu algumas questões. Apenas votos e opiniões estariam protegidos pela garantia institucional, motivo pelo qual, obviamente, uma agressão física não permitiria qualquer guarida, assim como aceitação de suborno para votar de determinada maneira. Outrossim, o Tribunal afirmou que “si un Representante, en su campaña para ser reelecto, formula afirmaciones injuriosas contra una determinada persona, podría incurrir en responsabilidad penal o civil, ya que la opinión no fue manifestada en el ejercicio de sus funciones parlamentarias”.

A opinião deve ser exarada no exercício das suas funções parlamentares, de sorte que “no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano”.

O carácter absoluto da inviolabilidade parlamentar “no significa que en una democracia constitucional no exista ninguna responsabilidad de los congresistas por sus votos y opiniones en el ejercicio de sus funciones”. A Corte Constitucional Colombiana advertiu que “la mayor parte de las constituciones, y específicamente el artículo 185 de la nuestra, establecen que los parlamentarios están sometidos a las normas disciplinarias de las cámaras”, a fim de que se consiga “mantener un orden en el debate, pueden controlar y sancionar internamente ciertos abusos de la libertad de expresión”.

De acordo com o Tribunal, mais impactante ainda poderia ser a responsabilização política dos parlamentares, em virtude de possível penalização nas urnas pelos votos e discursos realizados, deixando seu eleitorado de elegê-los.

247

²⁴⁷ “De otro lado, y más importante aún, el control esencial sobre los congresistas lo ejercen la propia ciudadanía y la opinión pública, cuyos cuestionamientos pueden traducirse en la imposición de formas de responsabilidad política sobre los senadores y representantes. En efecto, como ya se explicó en esta sentencia, una de las razones esenciales que justifican la inviolabilidad parlamentaria es que los congresistas son los representantes del pueblo (CP art. 133), por lo cual se les debe permitir actuar libremente en el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, si en sus votos u opiniones, los senadores y representantes traicionan la confianza popular, la más importante sanción proviene del propio electorado, que puede entonces, entre otras cosas, dejar de elegirlos. En ese sentido, el artículo 133 superior establece que el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de sus obligaciones”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-047/99. Magistrados Ponentes: Carlos Gaviria Díaz e Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 29.01.1999.

Curioso perceber ainda que a afirmação desse caráter absoluto da inviolabilidade contradiz asserção da *Sentencia* T-322/1996, segundo a qual “no se puede decir que la garantía institucional de la inviolabilidad de las opiniones de los congresistas, en ejercicio de sus funciones, es absoluta y que frente a ella, desaparecen los derechos fundamentales”.

Em que pesem todas as importantes considerações tecidas, o ponto nevrálgico da *Sentencia* SU-047/1999 centrou-se na análise da conservação da inviolabilidade parlamentar quando Representantes e Senadores exercem funções judiciais. Imediatamente, poder-se-ia indagar se essa questão já não teria sido decidida na *Sentencia* C-245/1996.

De acordo com a Corte Constitucional, “resultaba necesario que esta Corporación precisara y corrigiera su jurisprudencia en este tema, la cual infortunadamente había abonado interpretaciones que desfiguraban el sentido mismo de la inviolabilidad de los congresistas”.

No entanto, ao mesmo tempo em que fez essa afirmação, sustentou que “la tesis según la cual la inviolabilidad no cubre las actividades de los congresistas cuando ejercen funciones judiciales no es vinculante para la propia Corte como precedente”, dado que em nenhum caso esta afirmação constituiu a *ratio decidendi*.

O primeiro caso levantado, em que se tentou deprender a questão sobre a não garantia da inviolabilidade no exercício de funções judiciais por congressistas, foi a *Sentencia* C-222/1996. Contudo, conforme já mencionado anteriormente, a inviolabilidade não é, especificamente, abordada nesta decisão, razão pela qual sequer se listou.

As passagens da *Sentencia* C-222/1996 que deram ensejo a essa associação foram: i) “los miembros de las Cámaras, en su condición de jueces, asumen una responsabilidad personal, que incluso podría tener implicaciones penales”; e ii) “[l]a función atribuida a las cámaras es de naturaleza judicial siempre que se refiera a hechos punibles y, por lo tanto, no es en modo alguno discrecional”.

O problema a ser resolvido versava sobre as competências da Comissão de Investigação e Acusação da Câmara e da Comissão de Instrução do Senado disciplinadas por normas do Regramento do Congresso. Por isso, ficou claro que, por não envolver dispositivos relativos à responsabilidade dos congressistas, “no era necesario, para declarar la exequibilidad o la inexecuibilidad de esas normas, adelantar las reflexiones que la Corte hizo sobre la naturaleza de los juicios en el

Congreso y las responsabilidades judiciales de los representantes y senadores”. Concluiu-se que “[l]as tantas veces mencionadas afirmaciones de la sentencia C-222 de 1996 son entonces un mero *obiter dictum*”.

Situação bem diferente é a da *Sentencia* C-245/1996, conforme inclusive reconheceu a Corte Constitucional: “[e]n este caso, parece pues que el fundamento de la inexequibilidad de la norma es verdaderamente que la inviolabilidad parlamentaria no se extiende al ejercicio de las funciones judiciales”.

A despeito disso, entendeu-se que “la afectación del principio de publicidad es la verdadera causa de la inconstitucionalidad de esa norma, por cuanto la inviolabilidad no puede traducirse en el secreto de las deliberaciones de las cámaras”. Complementou que “las deliberaciones y los votos en los juicios ante el Congreso deben ser públicos, no porque los congresistas carezcan de inviolabilidad en el desarrollo de esas funciones judiciales, sino precisamente porque la tienen”. Então, arrematou que “la protección de la publicidad en las deliberaciones y los votos del Congreso en estos juicios es la verdadera *ratio decidendi* de la sentencia de inexequibilidad C-245 de 1996”, assim como “la interpretación que excluye la inviolabilidad parlamentaria del ejercicio de las funciones judiciales no pasó de ser un [*obiter*] *dictum*, apresurado, innecesario y desafortunado”.

Fica nítida a preocupação da Corte Constitucional em não desprezar os seus próprios precedentes, mantê-los íntegros, identificar a *ratio decidendi* e, conseqüentemente, preservar a higidez do sistema.

Todo o esforço argumentativo empreendido pela Corte Constitucional se deveu à indispensabilidade de se aplicar a inviolabilidade parlamentar aos votos, opiniões e discursos dos congressistas mesmo quando estes exerçam funções judiciais, notadamente, contra os altos dignatários. E quais as razões para isso?

De início, nada no texto constitucional assinala para a inviabilidade de incidência da inviolabilidade parlamentar aos congressistas quando estiverem no exercício de funções judiciais.

A finalidade primordial da inviolabilidade parlamentar, intrínseca à garantia da autonomia, da liberdade e da independência dos membros do Parlamento, deve ser preservada em todas as funções por eles desempenhadas. A apreciação de processos em desfavor de detentores dos mais elevados cargos públicos, como o Presidente da República, é, sem dúvida, um exemplo típico da essencialidade da inviolabilidade parlamentar, a fim de que não sofram

intimidaciones ou perseguições e atuem em seu papel fiscalizatório sem qualquer arrefecimento.²⁴⁸ Adotar essa interpretação restritiva significaria “una inacceptable erosión de la inviolabilidad parlamentaria, en detrimento de la independencia del Congreso y de la libertad del debate democrático”.

Descabe eventual argumentação de que, nesses casos, os congressistas perderiam a discricionariedade política e ficariam adstritos à imparcialidade típica dos magistrados e ao estrito rigor da lei e do material probatório incorporado aos autos do processo em apreciação no Congresso.

Com efeito, a Corte sublinhou que “incluidos obviamente sus votos y opiniones cuando ejercen funciones judiciales, los senadores y representantes actúan consultando la justicia y el bien común (CP art. 133), lo cual tiene inevitablemente un componente de libertad política”. Em consequência disso, “bien podría un congresista considerar que existen fuertes pruebas contra un alto dignatario, pero estar convencido de que su destitución puede tener efectos catastróficos para el país, y por ello, consultando el bien común, opinar y votar en favor del investigado”. Até mesmo porque “las corporaciones representativas no tienen que estar conformadas por peritos en derecho”. Tal conduta não se esperaria de um juiz integrante do Poder Judiciário, o qual deve se submeter à ordem jurídica.

A Corte Constitucional apontou, ainda, uma grande incoerência e inconsistência na tese denegatória da inviolabilidade parlamentar aos votos, opiniões e discursos dos congressistas quando estes exercem funções judiciais. A Corte Suprema de Justicia julga os delitos cometidos pelos congressistas no exercício de suas funções. Se se admitir que os congressistas, nessas circunstâncias, seriam somente movidos pela estrita legalidade e não gozariam de inviolabilidade, a Corte Suprema de Justicia poderia examinar a questão de fundo, atinente ao

²⁴⁸ Neste ponto, é pertinente a seguinte passagem da decisão: “[e]sta interpretación de José María Samper es fortalecida por otros comentaristas nacionales e internacionales que consideran que, sin la inviolabilidad, mal podría el Congreso adelantar la labor de fiscalización que implica el juicio a otro alto dignatario, ya que los representantes y senadores carecerían de la independencia necesaria para ejercer esa labor, por cuanto sus decisiones se verían condicionadas por el temor a una posible represalia de los investigados. En efecto, no se debe olvidar que estos procesos en las cámaras se encuentran previstos para el Presidente, que goza de importantes poderes, y para los magistrados de las altas cortes, algunos de los cuales son los jueces naturales de los Congresistas. Por ello, como bien dice Antonio José Iregui, “son condiciones necesarias para llenar cumplidamente la función de legislador la inmunidad y la irresponsabilidad de los diputados porque sin ellas el legislador estaría sometido al gobierno y su función fiscalizadora sería nula; su carácter de fiscal y juez, respecto de los altos funcionarios, sería irrealizable. [...] sólo amparados por la inviolabilidad, pueden los senadores y representantes gozar de la suficiente independencia para ejercer, sin temores a represalias, esta importante labor de fiscalización”.

juulgamento contra o Presidente da República, com o propósito de determinar se os congressistas cometeram ou não o crime de prevaricação ao votar a favor do encerramento do processo. As prescrições constitucionais seriam subvertidas, porquanto, a Corte Suprema de Justicia estaria conhecendo e apreciando as acusações em desfavor do Presidente, mesmo com manifestação em sentido contrário do Congresso.²⁴⁹

Dessa forma, refutou-se a competência da Corte Suprema de Justicia para “investigar los votos y opiniones de los congresistas emitidos en ejercicio de sus funciones, por lo cual desconoce el debido proceso que esa corporación judicial adelante indagaciones penales fundadas precisamente en la orientación de un voto parlamentario”.

Portanto, por cinco votos a dois,²⁵⁰ decidiu a Corte Constitucional que “la investigación adelantada por la Corte Suprema contra la peticionaria afecta su derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que desconoce la garantía institucional de la inviolabilidad, puesto que las indagaciones de esa corporación judicial han recaído sobre el sentido de su voto”.

²⁴⁹ “La tesis que niega la inviolabilidad a los congresistas en sus votos y opiniones en estos juicios puede llegar a ser todavía más irrazonable si se tiene en cuenta que la Corte Suprema es a su vez, como ya se indicó, el juez penal de los congresistas por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones. Por ende, si se admite que los senadores y representantes, cuando juzgan al Presidente, son funcionarios judiciales ordinarios, que sólo actúan movidos por estrictas razones de legalidad, y no gozan de inviolabilidad, entonces llegaríamos a la siguiente eventualidad, totalmente contraria a las prescripciones constitucionales. La Corte Suprema podría, precisamente como lo hace en el proceso penal adelantado contra la peticionaria, entrar a conocer del fondo del juicio contra el Presidente, en caso de que éste no hubiera sido encausado por las cámaras, con el fin de determinar si los congresistas prevaricaron o no al votar en favor de la preclusión de la investigación. Sin embargo esta posibilidad es manifiestamente inconstitucional por cuanto, como bien lo señala la peticionaria, la Carta establece que la Corte Suprema sólo adquiere competencia para juzgar al Presidente, si el Senado ha declarado que hay lugar al seguimiento de causa, luego de la correspondiente acusación por parte de la Cámara de Representantes (CP arts 175 ord 2º, 199 y 235 ord 2º). Por ende, si el Senado no ha efectuado tal declaración, la Corte Suprema carece de toda competencia para entrar a conocer de fondo de las acusaciones contra el primer mandatario. Sin embargo, ese estudio del fondo del proceso contra el Presidente es ineludible si la Corte Suprema pretende acusar por prevaricato a los representantes que precluyeron el proceso, puesto que el delito se configuraría si, y sólo si, la Sala de Casación Penal concluye que, debido al material probatorio, había mérito para acusar, pero los representantes precluyeron; sin embargo, como esa corporación judicial carece de competencia para conocer del fondo sobre la acusación del juicio al Presidente, por cuanto no hay la autorización del Congreso, que es requisito de procedibilidad, una obvia conclusión se impone: la Corte Suprema no puede investigar a los congresistas por la manera cómo votaron en ese proceso”.

²⁵⁰ Dois magistrados não participaram do julgamento, segundo a Corte Constitucional: “[I]os Magistrados José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa, este último actual Presidente de la Corte Constitucional, no participaron en la presente decisión, por cuanto la Sala Plena de la Corporación, en la sesión del 12 de noviembre de 1998, encontró fundado y legal el impedimento por ellos manifestado”.

Assim, revogou-se a decisão anterior e tutelou-se o direito fundamental ao devido processo da autora, uma vez que a garantia institucional da inviolabilidade parlamentar afastaria a competência da Corte Suprema de Justicia para processar como delitos os fatos ligados aos votos e às opiniões emitidas pela congressista em exercício de suas funções.

Segundo Luis Javier Moreno Ortiz, a *ratio decidendi* é: “la garantía institucional de la inviolabilidad (CP art. 185) priva, de manera absoluta, a la Corte Suprema de competencia para investigar como delitos los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por la actora”.²⁵¹

2.3.5. *Sentencia* SU-786/1999²⁵²

Jairo José Ruíz Medina, membro da Comissão de Acusações da Câmara de Representantes, no exercício de suas funções parlamentares, instaurou inquérito, colheu provas e convocou alguns Conselheiros de Estado por supostos crimes cometidos.

Essa atuação fez com que a Corte Suprema de Justicia permitisse uma investigação penal contra o referido Representante por suposto crime de prevaricação por ação. Em 19 de março de 1998, a Sala de Cassação Penal da Corte proferiu sentença condenatória lhe impondo pena de 42 meses de prisão, interdição de direitos e das funções públicas por igual período e, ainda, pagamento de indenização aos Conselheiros de Estado convocados. Os recursos interpostos desta decisão foram negados. Assim, ajuizou-se ação de tutela também denegada. Um dos argumentos suscitados foi justamente a inviolabilidade parlamentar.

O caso, então, passou ao exame da Corte Constitucional que, de pronto, reforçou o alcance do instituto da inviolabilidade parlamentar delineado na *Sentencia* SU-047, de 29 de janeiro de 1999, destacando que deve se tratar tão somente de opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções como Representantes ou Senadores.

²⁵¹ ORTIZ, Luis Javier Moreno. Op. cit., p. 42.

²⁵² COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-786/99. Magistrado Ponente: Jose Gregorio Hernandez Galindo. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 13.10.1999.

Frisou-se, pois, que “no comprende las actuaciones, decisiones o actos de los congresistas cuando no se trate de opiniones o votos, o cuando no se hayan pronunciado las unas o emitidos los otros por fuera del ejercicio de su cargo”.

No caso em voga, a Corte Constitucional entendeu que os atos do autor da ação de tutela “no correspondía[m] ni a una opinión ni a un voto suyo en ejercicio de su cargo sino a un mero acto de impulsión de un proceso en sus etapas iniciales, no era algo que pudiese ser tratado bajo la perspectiva y la protección constitucional de la inviolabilidad”.

Com base nisso, confirmaram-se as decisões que consideraram a validade da investigação e da sanção penal imposta ao congressista pela Corte Suprema de Justicia, a quem compete processar e julgar os membros do Congresso, por força do item 3 do art. 235 da Constituição de 1991.²⁵³

2.3.6. Sentencia C-959/1999²⁵⁴

O cidadão José Miguel Arango Isaza propôs ação pública de inconstitucionalidade da norma prevista no art. 59 do Código de Régimen Departamental (Decreto 1.222/1986), o qual dispõe que “[l]os Diputados no serán responsables por las opiniones que emitan en el curso de los debates, ni por los votos que den en las deliberaciones, salvo lo dispuesto por el artículo 235 de este Decreto”.

²⁵³ Luis Javier Moreno Ortiz teceu as seguintes considerações sobre o caso: “[u]n congresista, Jairo José Ruíz Medina, miembro de la Comisión de Acusaciones, llama a indagatoria a varios Consejeros de Estado, por la posible comisión de un delito al fallar un proceso de pérdida de investidura a favor del procesado. Esta actuación lo hace merecedor de que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia le inicie un proceso penal por prevaricato por acción, que a la postre concluye con una condena a 42 meses de prisión. El desvalido congresista acude a la acción de tutela, porfiando en lo absoluto de su inviolabilidad. La Corte Constitucional se ocupa del caso y lo resuelve en la Sentencia de unificación 786 de 1999, en la cual, con el matiz de una aclaración de voto, decide negar la tutela. La ratio de la negativa es que la inviolabilidad del congresista no lo ampara cuando no está emitiendo un voto o cuando no está expresando una opinión en ejercicio de sus funciones, pues lo que haga por fuera del ejercicio de sus funciones, incluso en el recinto del Congreso, sí puede originarle responsabilidad penal, así como lo que diga por fuera de los debates, caso en el cual actúa como un simple ciudadano. De tal suerte que la Corte Suprema sí es competente para investigar a los congresistas cuando su conducta no constituye un voto o una opinión en ejercicio de sus funciones. El llamar a indagatoria no es para la Corte Constitucional lo mismo que un voto o una opinión, sino un mero acto de impulsión de un proceso, que no puede ser cubierto por la inviolabilidad”. Por fim, ressalta que “[e]sta posición será revisada en la sentencia que se analiza en la siguiente sección”. ORTIZ, Luis Javier Moreno. Op. cit., pp. 42-43.

²⁵⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-959/99. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 01.12.1999.

O autor amparou seu pedido na violação aos artigos 6º — que impõe a responsabilização aos servidores públicos por infringência ao texto constitucional e por omissão ou por abuso no exercício de suas funções — e 185 — que garante a inviolabilidade parlamentar como única exceção à regra anterior —, ambos da Constituição de 1991.

Novamente, assim como na *Sentencia* T-405/1996, a questão trazida à baila à Corte Constitucional Colombiana versava sobre a possibilidade de garantir ou não a inviolabilidade parlamentar aos deputados departamentais.

Mais uma vez, a decisão da Corte Constitucional foi pela impossibilidade de extensão da garantia institucional e constitucional da inviolabilidade parlamentar aos deputados departamentais.

Em seu exame, o Tribunal questionou se seria possível a ampliação, por meio de lei, das exceções de não responsabilização de servidores públicos. E respondeu negativamente, argumentando que a Constituição de 1991 “consagra la irresponsabilidad por los votos y opiniones que se emiten en el ejercicio del cargo, exclusivamente en favor de los congresistas y, por tratarse de una excepción constitucional, no es posible que la ley extienda su ámbito de aplicación a otros servidores públicos”.

Em adição, lembrou que as Assembleias Departamentais e os Conselhos Municipais possuem natureza administrativa, conforme estabelece, respectivamente, os artigos 299 e 312 da Lei Maior. Desse modo, assevera a Corte Constitucional que “las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones de elección popular, deliberantes, y con facultades normativas, no son órganos legislativos, pues en un régimen político centralizado como el colombiano, la competencia para dictar leyes está reservada al Congreso”.

Por último, pontuou-se que, apesar da função de controle político que exercem esses órgãos, tal atribuição é apenas “colateral al ejercicio de las competencias esencialmente administrativas adscritas a las asambleas departamentales y a los concejos municipales”, razão pela qual deduz que “no se justifica hacer extensiva a sus miembros el estatuto de la inviolabilidad, singular excepción al principio genérico de responsabilidad de los servidores públicos”.

A Corte Constitucional, portanto, repetiu sua posição — desta vez, em sede de controle abstrato — pela incompatibilidade do artigo 59 do Código del Régimen Departamental (Decreto nº 1.222/1986) com o texto constitucional.

2.3.7. *Sentencia* SU-062/2001²⁵⁵

Em desdobramentos dos fatos que ensejaram a *Sentencia* SU-047/1999, os magistrados da Sala de Cassação Penal da Corte Suprema de Justicia foram denunciados para a Comissão de Investigação e Acusação da Câmara de Representantes, a qual deu início a um inquérito e à sua instrução. Por conta dessa atuação, o Representante Pablo Ardila Sierra, responsável por tomar estas providências, foi denunciado ante a Sala de Cassação Penal da Corte Suprema de Justicia, na qual se instaurou contra ele inquérito pelo crime de prevaricação por ação e o manteve privado de sua liberdade.

O aludido Representante ajuizou, então, ação de tutela, alegando a violação de seu direito fundamental ao devido processo legal e à inviolabilidade parlamentar que lhe acobertaria no exercício de suas atividades, evocando os parâmetros fixados na *Sentencia* SU-047/1999. O juízo *a quo* negou a tutela, entendendo que as condutas por ele perpetradas não encontrariam amparo na inviolabilidade parlamentar.

A Corte Constitucional rememorou os termos da *Sentencia* SU-047/1999. Primeiramente, ao realçar que a inviolabilidade parlamentar não abarca todas as ações dos membros do Congresso, ficando excluídas aquelas não relacionadas, inexoravelmente, à manifestação de um voto ou de uma opinião e que não concorra para a formação da vontade do Parlamento. Além disso, as funções constitucionais dos congressistas, acobertadas pela inviolabilidade parlamentar, dizem respeito tanto ao controle político, quanto à sua função jurisdicional, aí abrangidos os poderes para a instauração de inquéritos e a acusação contra altos dignatários.

Interessante pontuar, especialmente, este último ponto. O Tribunal Constitucional assinalou que “[l]a función de acusación es de naturaleza jurisdiccional y se ejerce progresivamente”, a qual “[c]omienza con el conocimiento de unos hechos y culmina con una valoración provisional de responsabilidad que formula el Senado ante la Corte Suprema de Justicia”. Informou-se que “[s]e trata de una actividad única, conformada por una serie de actos individuales concatenados, orientados a fijar y concretar un hecho histórico, que servirá de parámetro al momento del juicio definitivo sobre la comisión de un

²⁵⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-062/01. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 24.01.2001.

hecho punible”. Em outras palavras, em virtude do entrelaçamento entre os atos de acusação e os de avaliação de responsabilidade (política) pelo Senado, bem como o amparo desse arcabouço prévia para futura responsabilização penal por parte da Corte Suprema de Justicia, haveria uma atividade única que deve ser considerada de natureza jurisdicional.

Nessa toada, sustentou a Corte Constitucional que, diante da abrangência da inviolabilidade parlamentar para atos de maior gravidade que poderiam acarretar sérios traumas, como a formulação de uma acusação ilegal, o instituto deveria proteger também atuações com menor potencial lesivo, como a abertura de um inquérito e intimações dele provenientes.²⁵⁶

Concluiu-se, então, que a Sala Penal da Corte Suprema de Justicia é absolutamente incompetente para processar e julgar membros do Congresso, os quais, atuam em cumprimento de suas funções constitucionais de acusação e instauração formal de investigação contra altos dignatários do Estado, “porque se trata de una actividad estrechamente ligada con los votos y opiniones amparados con la inviolabilidad parlamentaria”. Revogou-se a decisão do juízo a quo e tutelou-se o direito fundamental ao devido processo, visto que “la garantía institucional de la inviolabilidad (CP art. 185) priva, de manera absoluta, a la Corte Suprema de competencia para investigar como delitos los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por el demandante en las actuaciones realizadas como representante investigador”. Segundo Luis Javier Moreno Ortiz, esta é a *ratio decidendi* da *Sentencia* SU-062/2001.²⁵⁷

Uma minoria de magistrados, por outro lado, entendeu que as condutas do Representante não se relacionavam com opiniões ou votos, invocando a decisão tomada pela mesma Corte Constitucional na *Sentencia* SU-786/1999.

²⁵⁶ “Si la Constitución extiende la inviolabilidad para los graves atentados contra el ordenamiento jurídico, plasmados en actos jurisdiccionales con potencialidad de ocasionar serios traumatismos en la continuidad en el servicio público (por ejemplo, la formulación de una acusación ilegal), debe abarcar también actuaciones con menos potencialidad de daño, como la apertura de la investigación o la citación a indagatoria, expresión clásica de la defensa material (argumento a maiori ad minus)”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-062/01. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 24.01.2001.

²⁵⁷ ORTIZ, Luis Javier Moreno. Op. cit., pp. 43-44.

2.3.8. *Sentencia T-461/2003*²⁵⁸, *Sentencia C-578/2002*²⁵⁹ e *Sentencia C-302/2021*²⁶⁰

O Senador Jattin Safar votou, em dezembro de 1995, a favor de um projeto de lei que visava à modificação da jurisprudência da Corte Constitucional acerca do enriquecimento ilícito, condicionando a ocorrência do crime à demonstração de que o dinheiro havia sido obtido de uma atividade ilícita.

O projeto beneficiava o próprio Senador, porquanto permitia a suspensão do processo por enriquecimento ilícito que respondia perante a Corte Suprema de Justicia. Com base nesse conflito de interesses e nos artigos 183, item 1, e 184, ambos da Constituição de 1991,²⁶¹ o Conselho de Estado decretou a perda de sua investidura. Dentre outros fundamentos, o Senador sustentou a inviolabilidade das opiniões e dos votos dos congressistas para se insurgir contra tal decisão.

Na *Sentencia T-461/2003*, no exame dessa situação fática, a Corte Constitucional repetiu que o instituto é uma garantia institucional e não um privilégio pessoal, protegendo as funções deliberativas intrínsecas à persecução do interesse coletivo e não as situações e os interesses particulares.

De outro lado, há o regime de conflito de interesses, expressamente previsto no texto constitucional no item 1 do art. 183, que “busca establecer las condiciones internas del debate”, ou seja, “[e]l constituyente quiso que el debate parlamentario tuviera por objeto establecer aquello que consultara con el bien común y no que se defendieran o propugnaran intereses particulares de determinados miembros del Congreso”.

²⁵⁸ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia T-461/03*. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 05.06.2003.

²⁵⁹ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-578/02*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 30.07.2002.

²⁶⁰ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-302/21*. Magistrada Sustanciadora: Cristina Pardo Schlesinger. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 09.09.2021.

²⁶¹ Artículo 183; Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. [...] Artículo 184. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano. COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em< https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

Entendeu-se que não haveria contradição entre a inviolabilidade parlamentar e o regime de conflito de intereses, mas sim complementariedad, porque, enquanto o primeiro “impide la persecución del parlamentario, garantizando la independencia del Congreso frente a otros poderes”, o segundo protege al Congreso internamente de la dominación de intereses privados y particulares”. De toda forma, “[d]e ambas maneras de garantiza la orientación del Congreso hacia la discusión y el debate de los intereses colectivos y públicos”.

Assim sendo, o Tribunal Constitucional rejeitou a alegação de violação à inviolabilidade parlamentar, bem como as demais suscitadas, mantendo a condenação imposta ao Senador.

Cumpra anotar que se trata de uma decisão importante na relativização da inviolabilidade parlamentar, pois refuta diretamente a proteção da garantia institucional a votos em projetos de lei que possam beneficiar o próprio congressista em processos dos quais tenha conhecimento.

Na *Sentencia* C-302/2021, a Corte Constitucional evidenciou que as situações de conflito de intereses configuram limites constitucionais à inviolabilidade parlamentar, por força dos artigos 182 e 183, item 1, ambos da Constituição.²⁶²

Por sua vez, na *Sentencia* C-578/2002, por meio da qual se analisou a constitucionalidade do texto normativo que aprovou o Estatuto de Roma, o Tribunal Constitucional indicou que “con la adopción del Acto Legislativo 02 de 2001, por el cual se adicionó el artículo 93 de la Constitución, el constituyente derivado autorizó un tratamiento diferente en los eventos regulados por el Estatuto de Roma” para, em seguida, asseverar que “[e]ste constituye una excepción expresa, entre otros, a los artículos 185, 186, 199, 221, 251.1, 174 y 235 numerales 2, 3 y 4 de la

²⁶² “Un primer elemento de la jurisprudencia contenciosa que debe ser subrayado consiste en que los artículos 182 y 183 de la Constitución son un límite a la inviolabilidad del congresista por las opiniones y los votos que expresa con ocasión de su labor legislativa, reconocida en el artículo 185 de la Constitución. En este sentido, la interpretación armónica de estos preceptos constitucionales implica admitir que el régimen de conflicto de intereses es una excepción a la inmunidad de los congresistas. De ahí que a pesar de lo dispuesto en el artículo 185 del texto constitucional, a los congresistas les esté prohibido «encubrir los intereses personales en las decisiones que le competen al Congreso, en otras palabras, están obligados a hacer a un lado su interés particular en determinados temas o decisiones, para no confundirlo con el general, y evitar que se desdibuje el mandato político que le han encomendado y la mencionada inmunidad». COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-302/21. Magistrada Sustanciadora: Cristina Pardo Schlesinger. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 09.09.2021.

Constitución”. Assim, procurou-se garantir o processamento dos altos dignatários pelas normas do Estatuto de Roma.²⁶³

2.3.9. *Sentencia C-1174/2004*²⁶⁴

A cidadã Marcela Adriana Rodríguez Gómez ajuizou ação pública de inconstitucionalidade do parágrafo primeiro do artigo 7º da Lei 678, de 2001 por ofensa ao artigo 185 da Constituição de 1991.

De acordo com a autora, o dispositivo questionado permitiria a responsabilização de Senadores e de Representantes para a reparação patrimonial do Estado, por meio de ação de regresso — chamada de “acción de repetición” —, em razão de prejuízos que possam causar no exercício de suas funções, o que iria de encontro com a norma constitucional garantidora da inviolabilidade parlamentar.

A Corte Constitucional começou sua análise rememorando casos já julgados, como a *Sentencia C-245/1996*, a *Sentencia SU-047/1999*, a *Sentencia SU-786/1999* e a *Sentencia SU 062/2001*, das quais se extraem as seguintes conclusões:

3.3.3.6. Del anterior recuento se desprende que i) la inviolabilidad que se establece en el artículo 185 superior no ofrece al congresista una suerte de inmunidad judicial y disciplinaria total en relación con cualquiera de sus actuaciones.; ii) el ámbito preciso de la inviolabilidad allí establecida se circunscribe a los votos y opiniones que se emitan por los congresistas en el ejercicio del cargo; iii) la actuación de un senador o representante se encuentra amparada por la inviolabilidad sólo si a) se trata de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto del Congreso; b) la opinión o voto es emitido en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones o votos que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios; iv) la inviolabilidad no puede entenderse en el sentido de que con ella se amparan conductas delictivas que se cometan por fuera

²⁶³ “La diferencia entre el artículo 27 del Estatuto de Roma y las normas constitucionales que reconocen inmunidad, entendida en sentido amplio, a ciertas personas que ocupan altos cargos públicos, opera sin desmedro del tratamiento dado por el derecho interno al procesado por un crimen de los descritos en el Estatuto. Las normas constitucionales no obstaculizan la competencia de la Corte para investigar o juzgar a las personas sindicadas de haber cometido uno de tales crímenes, siempre que se den las condiciones de admisibilidad del caso, ya analizadas”. COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-578/02*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 30.07.2002.

²⁶⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-1174/04*. Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 24.11.2004.

del preciso marco señalado para la inviolabilidad, a saber los votos y opiniones de los congresistas en el ejercicio del cargo y que en este sentido nada impide que se persigan conductas como por ejemplo el tráfico de influencias, o cualquier otro delito que se cometa por el Congresista por fuera de dicho marco, bien relacionado con el ejercicio de sus funciones o por fuera de ellas; v) si bien en decisiones de constitucionalidad y de tutela se han expresado criterios divergentes sobre el alcance de la inviolabilidad en relación con la función jurisdiccional que excepcionalmente cumple el Congreso, es claro que la jurisprudencia tiene como eje los votos y opiniones que se emitan por los congresistas en ejercicio de dichas funciones.

Asseverou-se que os congressistas se submetem à Constituição e à Lei e a inviolabilidade não comporta uma ausência completa de controle por parte de suas ações, não podendo nela ser escudada uma conduta fora do exercício de suas funções, o que permitiria, nestes casos, a responsabilização por danos que causassem.

Afastou-se, pois, a interpretação conferida pela autora de que os congressistas deteriam uma inviolabilidade total, mas se ressaltou no dispositivo da decisão, a qual declarou a constitucionalidade da norma, que a ação de regresso “no cabe para las decisiones amparadas por la inviolabilidad a que se refiere el artículo 185 de la Constitución Política”. Destarte, procedeu-se a algo parecido a uma interpretação conforme a Constituição para assentir com a possibilidade de responsabilização de Representantes e Senadores por danos que possam causar ao Estado, desde que fora do âmbito de proteção da inviolabilidade parlamentar.

2.3.10. Sentencia C-1040/2005 ²⁶⁵, **Sentencia C-1043/2005** ²⁶⁶ e **Sentencia C-141/2010**²⁶⁷

A *Sentencia* C-1040/2005 e a *Sentencia* C-1043/2005 serão analisadas em conjunto, porquanto decorrem de duas ações públicas que atacam a constitucionalidade do Acto Legislativo nº 02, de 2004 — ainda que com fundamentos diversos—, foram julgadas no mesmo dia pela Corte Constitucional e, principalmente, devido à argumentação semelhante com relação à inviolabilidade parlamentar.

Contestou-se a regularidade no trâmite do processo legislativo sob a alegação de participação indevida de congressistas que estariam impedidos de votar e opinar sobre o projeto normativo. Na *Sentencia* C-1040/2005, teceram-se esclarecimentos preliminares de que os congressistas manifestaram seus impedimentos e estes foram debatidos pelos seus pares e, ainda, “cada parlamentario sólo se abstiene de votar sobre su propio impedimento, participando en la definición de los otros, a menos que la votación para la decisión de los mismos, se haya practicado de manera conjunta”.

Nesta decisão, argumentou a Corte que, sob o pretexto de um impedimento mal tramitado, não lhe caberia invalidar o voto do respectivo congressista, porque feriria a autonomia do Parlamento, violaria o direito de representação política do parlamentar que efetivamente participou do processo de votação e não poderia, no caso de punição com a perda da investidura imposta pelo Conselho de Estado, estender o efeito de uma sanção individual a todo o processo legislativo. E, por fim, advertiu que “la existencia de un régimen de conflicto de intereses no autoriza a los jueces a juzgar las opiniones ni los votos de los congresistas”, de modo que “[l]a sanción para la violación del régimen de conflictos de intereses es la pérdida de investidura, no la abolición de la inviolabilidad parlamentaria”.

²⁶⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-1040/05. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra, Alvaro Tafur Galvis e Clara Inés Vargas Hernández. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 19.10.2005.

²⁶⁶ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-1043/05. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra, Alvaro Tafur Galvis e Clara Inés Vargas Hernández. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 19.10.2005.

²⁶⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-141/10. Magistrado Sustanciador: Humberto Antonio Sierra Porto. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 26.02.2010.

Nesta parte final, nota-se a distinção para a *Sentencia* T-461/2003. Em 2003, discutiu-se e rejeitou-se a aplicação da garantia da inviolabilidade parlamentar para evitar a punição com a perda da investidura pelo Conselho de Estado; já, nesses processos de 2005, asseverou-se a cobertura pelo instituto das opiniões e dos votos dos congressistas no curso do processo legislativo, mormente, para proteger a vontade expressa pelos representantes do povo.

Na *Sentencia* C-1043/2005, impugnou-se, especificamente, a participação da Representante Yidis Medina. Outrora identificada como ferrenha opositora da reeleição presidencial, um dos pontos de discussão, teria, no último momento, mudado sua posição e votado a favor da alteração normativa como contraprestação à proposta governamental de elevar os gastos públicos na região de sua base eleitoral.

Este acordo pactuado pela Representante foi um dos motivos alegados para arguir um vício na tramitação do projeto. No entanto, a Corte Constitucional refutou essa tese, sustentando que “los miembros del Congreso están amparados por la garantía constitucional de inviolabilidad de sus opiniones y sus votos, cuyo efecto inmediato es que ningún juez de la República, incluida la Corte Constitucional, tiene competencia para juzgar los motivos por los cuales votó en un sentido”. Ressalvou, por sua vez, os limites à inviolabilidade parlamentar, sobretudo, situação configuradora de conflito de interesses, cuja sanção é a perda da investidura do congressista, o que “no fue fructífera en el caso de Yidis Medina”.

Nos mesmos termos da *Sentencia* C-1040/2005, destacou-se que a Constituição estabeleceu uma sanção específica para o regime de conflito de interesses, que é a perda de investidura, “[n]o estableció como sanción, principal o accesoria, la invalidez o ineficacia de su voto en el trámite del proyecto correspondiente” e nem aboliu a inviolabilidade parlamentar.

No caso da *Sentencia* C-141/2010, uma das alegações suscitadas foi vício no processo legislativo decorrente da troca de apoio político por benefícios oferecidos pelo governo para a aprovação da Lei 1354/2009. Entretanto, a Corte Constitucional a rejeitou, pontuando que “sólo cuándo se pruebe como un hecho completamente cierto y definitivo la voluntad viciada de uno o varios congresistas podrá la Corte tomar en cuenta esta situación para atribuirle consecuencias en la validez del acto analizada en sede de constitucionalidade”. E reforçou que um entendimento diverso “obligaría a la Corte a realizar una valoración de los motivos

que han tenido los miembros del Congreso para participar en uno u otro sentido en desarrollo de una votación, lo cual sería claramente contrario al mandato del artículo 185 de la Constitución que prevé la inviolabilidad de los congresistas por las opiniones que manifiesten en ejercicio de sus funciones”.

2.3.11. *Sentencia SU-712/2013* ²⁶⁸

Em ação de tutela, a Senadora Piedad Esneda Córdoba Ruíz impugnou as sanções disciplinares de destituição e de inabilitação para o exercício de cargos públicos por um prazo de 18 anos, as quais lhe foram impostas pelo Procurador Geral da Nação por considerar a ocorrência de falta gravíssima decorrente de atos de promoção e colaboração com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia — FARC.²⁶⁹ O ponto fulcral contraditado pela autora foi a incompetência do órgão ministerial para a determinação de tais penalidades.

Ainda que, para a resolução do caso, não se tenha ocupado primariamente da discussão em torno da inviolabilidade parlamentar, essa e outras garantias dos congressistas foram percorridas para sedimentar os argumentos e o raciocínio construídos na decisão.

A Corte Constitucional lembrou que a Assembleia Constituinte de 1991 “propuso mantener la inviolabilidad de los congresistas por los votos y opiniones, pero suprimir la inmunidad parlamentaria y en su reemplazo adoptar un ‘fuero especial’”, designando à Corte Suprema de Justicia a competência para o processamento e o julgamento dos parlamentares.

Convém esclarecer uma diferença de nomenclatura existente entre o direito colombiano e o direito brasileiro. Enquanto este secciona a imunidade parlamentar em material — inviolabilidade parlamentar — e formal — com as suas subespécies —, aquele adota a nomenclatura inviolabilidade parlamentar e, ao se

²⁶⁸ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia SU-712/13*. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 17.10.2013.

²⁶⁹ Em trecho da decisão, revelou-se certa equiparação entre a perda da investidura e a destituição: “[l]a pérdida de investidura ha sido calificada por la jurisprudencia como ‘un proceso jurisdiccional, de carácter disciplinario, con el que se hace efectiva la exigencia de responsabilidad política a través de la imposición de una sanción, equiparable por sus efectos y gravedad, a la de destitución de los altos funcionarios públicos’, aún cuando en todo caso tiene alcance diferente”.

referir à imunidade, remete-se à necessidade de autorização prévia da Casa Legislativa respectiva para a investigação e o julgamento de seus membros.²⁷⁰

Ressaltou-se que os constituintes previram a existência de regras disciplinares internas com o escopo de zelar pelo regular exercício da atividade legislativa e moderar o comportamento dos congressistas. E cita, especificamente, o artigo 185 da Constituição de 1991, que garante a inviolabilidade dos votos e opiniões dos membros do Congresso emitidos no exercício do cargo, sublinhando a sua parte final “sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”. O regramento do Congresso, do Senado e da Câmara de Representantes é a Lei 5ª, de 1992.

Seguindo sua linha de raciocínio, o Tribunal Constitucional expôs os pensamentos contrapostos de Karl Loewenstein,²⁷¹ em defesa da autonomia do Parlamento no exercício de seu poder disciplinar sobre seus membros e na sua proteção contra ingerências externas, e de Hans Kelsen,²⁷² para quem seria inadequada a mera sanção disciplinar por delitos cometidos no desempenho de suas funções por ocasião de um discurso parlamentar.

Advertiu, então, que o poder disciplinar do Estado com relação aos congressistas no ordenamento jurídico colombiano “no se agota con la acción de pérdida de investidura (control político-disciplinario), ni con las medidas correccionales internas (control ético-disciplinario)”, uma vez que “pueden ser sujetos del control derivado del incumplimiento de sus deberes funcionales en su calidad de ‘servidores públicos’”, cuja vigilância geral foi conferida à Procuradoria Geral da Nação, imbuída de “poder disciplinario preferente”, segundo art. 118 e item 6 do art. 277, ambos da Constituição.²⁷³ Em complemento, o art. 266 da Lei

²⁷⁰ No item 1.4. do primeiro capítulo desta obra, esta diferenciação também é abordada.

²⁷¹ LOEWENSTEIN apud COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-712/13. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 17.10.2013.

²⁷² KELSEN apud COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-712/13. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 17.10.2013.

²⁷³ Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por si o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: [...] 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder

5ª, de 1992, establece que “[e]n cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 118 y 277 numeral 6, constitucional, sólo el Procurador General de la Nación podrá ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los Senadores y Representantes”.

A Corte somou a esses fundamentos o fato de a Constituição ter disposto somente duas hipóteses de ausência de poder disciplinar pelo Procurador Geral da Nação: i) a declaração de perda de investidura, cuja competência é do Conselho de Estado, conforme art. 184 da Constituição; e ii) “[p]ara imponer medidas correccionales disciplinarias, como aquellas derivadas de los votos y opiniones emitidas por los congresistas en ejercicio de su cargo, donde opera la inviolabilidad parlamentaria (art. 185 CP)”.

Assim, não sendo os casos de declaração de perda de investidura, cuja competência é do Conselho de Estado, e de votos e opiniões emitidos no exercício das funções parlamentares, que são cobertos pela inviolabilidade parlamentar, reconheceu-se “expresamente la potestad disciplinaria del Procurador en relación con los servidores públicos, incluidos los de elección popular”. Com base precipuamente nessas razões, negou-se a tutela requerida.

2.3.12. *Sentencia C-408/2017*²⁷⁴ e *Sentencia C-017/2018*²⁷⁵

Na *Sentencia C-408/2017*, a Corte Constitucional analisou a constitucionalidade da Lei nº 1830, de 2017, por meio da qual se adicionou um artigo à Lei 5ª, de 1992. O *caput* do dispositivo incluído garantiu a designação de “3 voceros o voceras em cada uma de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes” por parte da “Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal”. A norma, ainda, assegura que “[p]odrán

disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”. COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em < https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

²⁷⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-408/17*. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 28.06.2017.

²⁷⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia C-017/18*. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 21.03.2018.

intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso”.

Diante disso, o Tribunal Constitucional esclareceu que as pessoas designadas são particulares que “no están vinculados con el Estado ni hacen parte de la Rama Legislativa”, de forma que “los voceros no son titulares de las garantías institucionales que se predicán de los integrantes del Congreso”, dentre elas “el fuero para la investigación y juzgamiento penal o disciplinaria; así como la inviolabilidad parlamentaria respecto de votos y opiniones”.

Por sua vez, na *Sentencia* C-017/2018, examinou-se a constitucionalidade do Decreto-Lei nº 588, de 2017, por meio do qual se organizou a “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, considerado “un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio”, criada no contexto de implementação dos acordos de paz entre o governo colombiano e as FARC.

No artigo 29 dessa regulamentação normativa, garantiu-se a inviolabilidade das opiniões dos comisionados, ou seja, dos membros da Comissão.²⁷⁶ Nota-se que, neste caso, ao contrário do anterior, expressamente se assegurou uma garantia similar à inviolabilidade dos parlamentares.

Por conta disso, a Corte Constitucional traçou paralelos entre ambos. Anotou-se que “según resulta claro de la norma, como en la inviolabilidad parlamentaria, se trata en este caso de una garantía institucional, no de un privilegio o inmunidad del que se desprendan ventajas o prerrogativas personales para los comisionados”, explicando que “el fundamento y el sentido últimos de la inviolabilidad de los comisionados están relacionados con la independencia de la CEV, tanto de las ramas del poder público, como de otras entidades estatales”.

Ademais, registrou que “la inviolabilidad de los comisionados es exclusiva y absoluta, en términos análogos a los explicados para la inviolabilidad parlamentaria”, considerando que “[e]s exclusiva, por cuanto solo protege las opiniones, conclusiones, recomendaciones y los informes y análisis formulados por los comisionados”, bem como “es absoluta, en la medida en que cobija las

²⁷⁶ Artículo 29. Inviolabilidad de las opiniones de los comisionados. Las opiniones, conclusiones, recomendaciones, informes y análisis de los comisionados en cumplimiento de los objetivos, funciones y mandato de la CEV, no podrán ser cuestionados judicial o disciplinariamente.

actividades relacionadas con la obtención de todos (i) los objetivos, (ii) componentes del mandato y (iii) las funciones a los que se refieren los artículos 2, 13 y 11 del Decreto Ley 588 de 2017 y 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y las demás normas pertinentes, en el marco del régimen legal propio del que goza la CEV”.

A inviolabilidade dos comissionados ainda possuiria a característica de ser permanente ou perpétua, “dado que están exentos de toda responsabilidad, incluso después de que han cesado en sus funciones, en razón de su ejercicio”.

Por último, o dispositivo assevera, de forma expresa, a irresponsabilidade jurídica dos comissionados nas esferas judicial e disciplinar, o que, neste ponto, denota uma significativa diferença para a inviolabilidade parlamentar, porquanto, vale lembrar, o artigo 185 da Constituição de 1991 prevê tal garantia “sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”.

Nenhuma das duas decisões possui um foco exclusivo ou precípua sobre a inviolabilidade parlamentar, mas ambas trazem questões interessantes e pertinentes com o instituto em estudo.

2.4. Síntese e Análise Crítica

O artigo 185 da Constituição Política da Colômbia de 1991 é o dispositivo que assegura aos congressistas a inviolabilidade de suas opiniões e de seus votos, constando, expressamente, que sejam emitidos no exercício do cargo público. Na *Sentencia* SU-047/1999, *leading case* da matéria em estudo, a Corte Constitucional reforçou o exercício das funções parlamentares como condição para a cobertura pelo instituto: “la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano”.

Assim sendo, a inviolabilidade parlamentar não fornece guarida para determinadas condutas do congressista, como agressão física, tráfico de influência, corrupção para votar de certa forma e manifestações do parlamentar em campanha eleitoral, consoante se consignou, igualmente, na *Sentencia* SU-047/1999.

A Corte Constitucional travou uma intensa discussão sobre as funções judiciais dos congressistas, que são funções parlamentares atípicas. Na *Sentencia* C-245/1996, por maioria de votos, entendeu-se que, na qualidade de julgadores em exercício de funções judicantes, não poderiam os parlamentares se valerem da proteção conferida pelo artigo 185 da Lei Maior.

Na *Sentencia* SU-047/1999, foram analisadas denúncias contra os membros da Câmara de Representantes que votaram contra as acusações formuladas em desfavor do Presidente da República em processo de impeachment. Contudo, o ponto nevrálgico dessa importante decisão era verificar a manutenção da inviolabilidade das palavras e dos votos dos parlamentares quando no exercício de funções judiciais. E foi revista a posição anterior, garantindo, de uma vez por todas, a aplicação do instituto aos congressistas nesta função atípica, ratificando, inclusive, a proteção para os seus votos.

Para se evitar um desrespeito ao precedente, assinalou-se que, na *Sentencia* C-245/1999, a questão da extensão ou não da prerrogativa aos parlamentares em exercício de função judicial não constituiu a *ratio decidendi*, mas sim um *obiter dictum*. Traçou-se, pois, uma distinção (*distinguishing*) e não uma superação de entendimento (*overruling*).

De toda forma, o redirecionamento interpretativo efetuado pela Corte foi acertado. Não deve o parlamentar ficar desprotegido quando está no exercício de funções judiciais, sobretudo, por estarem atreladas ao desempenho de uma função fiscalizadora contra altos dignatários, em particular, o Presidente da República. Há, nessas situações, um risco elevado de intimidações ou perseguições que poderiam arrefecer seu ímpeto e comprometer suas funções. Ademais, o órgão julgador, que apreciaria eventual crime de prevaricação pelos parlamentares ao votar a favor do arquivamento do caso, estaria, em última instância, analisando as acusações contra o Presidente da República, mesmo com manifestação contrária do Congresso, o competente para tanto.

Na *Sentencia* T-322/1996, a Corte realçou que os pronunciamentos, com interesse público, proferidos por parlamentares contra ocupante de alto cargo público ou uma relevante figura pública são protegidos, descabendo alegações de afrontas à privacidade, à honra ou à imagem. Vale acrescentar que esse entendimento sugere que essas pessoas devem suportar um maior grau de ataques, críticas ácidas e confrontos públicos.

Nessa toada de discussão sobre as funções parlamentares, verifica-se outro ponto de controvérsia. Na *Sentencia* SU-786/1999, refutou-se a incidência da prerrogativa a parlamentar que determinou a abertura de inquérito, a colheita de provas e a convocação de membros de outros órgãos para a prestação de depoimentos, aduzindo que tais atos não corresponderiam a uma opinião ou a um voto. Adotou-se, neste momento, uma compreensão restrita.

Entretanto, na *Sentencia* SU-062/2001, em que o membro da Câmara de Representantes fora denunciado pelo crime de prevaricação por ação por conta da abertura formal de investigação e instrução contra dignatários do Estado, mudou-se o entendimento, assentando-se que, haja vista a cobertura da inviolabilidade parlamentar a atos de maior gravidade, como a formulação de uma acusação ilegal, o instituto deve proteger atuações com menor impacto, como os indicados.

Uma vez mais a alteração de posição da Corte Constitucional se revelou correta. Não deve caber qualquer tipo de responsabilização em decorrência do exercício precípua de sua função fiscalizadora.

A norma que insculpiu a inviolabilidade parlamentar no texto constitucional ressalva que a prerrogativa institucional não se traduz em proteção no campo disciplinar, admitindo a imposição de sanção disciplinar aos membros do Senado e da Câmara de Representantes.

Na mesma *Sentencia* SU-047/1999, fora ratificada pela Corte a submissão dos parlamentares às normas disciplinares de suas respectivas Casas Legislativas, destacando os propósitos de preservar uma ordem nos debates e de punir internamente eventuais abusos cometidos.

Nessa senda, a Corte assinalou, na *Sentencia* T-461/2003, que não haveria uma contradição entre a inviolabilidade parlamentar e o regime de conflito de interesses, porque o primeiro procura impedir a perseguição do parlamentar e garantir a independência do Congresso frente aos demais Poderes, enquanto o segundo visa proteger a Casa Legislativa de uma dominação de interesses privados, em desvio ao bem comum. Por isso, não haveria problema na decretação da perda da investidura de parlamentar por ter votado a favor de projeto de lei que lhe beneficiaria com a suspensão de processo pessoal por enriquecimento ilícito que respondia perante a Corte Suprema de Justicia.

Por seu turno, na *Sentencia* C-1040/2005, o Tribunal Constitucional rejeitou invalidar todo o processo legislativo em razão da aplicação da sanção de

perda de investidura a parlamentar. Isso porque o regime de conflito de interesses não autorizaria o Poder Judiciário a apreciar as opiniões ou os votos dos congressistas.

Desse modo, compatibilizaram-se, a partir de uma interpretação sistemática, a inviolabilidade parlamentar e o regime de conflitos de interesses, sem que um significasse a exclusão do outro. Os votos e as opiniões dos legisladores proferidos no curso do processo legislativo devem ser protegidos, não impedindo, porém, uma punição disciplinar, porque a inviolabilidade parlamentar não acarreta, no sistema colombiano, a subtração da responsabilidade disciplinar do parlamentar.

A despeito dessa autorização constitucional expressa para sancionar disciplinarmente os parlamentares por suas opiniões e seus votos, deve-se refletir e indagar se eventual responsabilização nessa esfera, especialmente com uma sanção grave como a perda de investidura, não poderia ocasionar um efeito inibitório nas manifestações dos legisladores, em contrariedade a uma das principais finalidades da inviolabilidade parlamentar, qual seja, garantir o desempenho das funções parlamentares sem amarras, ainda que autoimpostas, com potencial prejuízo ao próprio debate público de ideias.

Considerando tão somente a sanção de perda de investidura, não parece ser o caso. Os artigos 183 da Constituição de 1991²⁷⁷ e 296 da Lei 5ª, de 1992,²⁷⁸ que dispõe o Regulamento do Congresso, do Senado e da Câmara dos Representantes, tratam das hipóteses de perda de investidura, todas bem delineadas, republicanas e sem contradições aparentes com a inviolabilidade parlamentar.

²⁷⁷ Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. 2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor. COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em: <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html>. Acesso em 06.11.2022

²⁷⁸ Artículo 296. Causales. La pérdida de la investidura se produce: 1. Por violación del régimen de inhabilidades. 2. Por violación del régimen de incompatibilidades. 3. Por violación al régimen de conflicto de intereses. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas. 6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura. 7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. COLÔMBIA. Ley 5ª de 1992 — Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>>. Acesso em: 26.02.2022.

No entanto, considerando outras possíveis sanções não se pode afirmar com a mesma propriedade. O artigo 73 da Lei 5ª, de 1992, prevê, para o caso de falta do devido respeito à Casa ou abuso nas palavras para com seus pares, as sanções de suspensão do exercício da palavra, suspensão do direito de intervir no resto do debate ou da sessão e suspensão do direito de intervir nos debates por mais de um dia e até um mês, dentre outras mais leves. Já o artigo 270 do mesmo diploma normativo prescreve, para o cometimento de atos de desordem e desrespeito no recinto das sessões, as sanções de suspensão do uso da palavra pelo resto da sessão e retirada imediata do recinto, se necessário para manter a ordem, dentre outras.

Para esses casos, a preocupação com a punição disciplinar pode promover o mencionado efeito inibidor (*chilling effect*) ao parlamentar, talvez até mesmo se poupando em alguns temas e discussões para ser mais incisivo em outros.

Além do regime de conflito de interesses, a Corte Constitucional, na *Sentencia* T-322/1996, sinalizou que condutas contrárias à finalidade da prerrogativa e violadoras de direitos fundamentais de terceiros poderiam configurar um abuso, indicando um outro limite à inviolabilidade parlamentar.

Desse modo, embora se tenha assinalado o caráter absoluto do instituto na *Sentencia* SU-047/1999, não parece ter sido em uma compreensão estrita do termo, como se reconhece na própria decisão ao se enunciar que “no significa que en una democracia constitucional no exista ninguna responsabilidad de los congresistas por sus votos y opiniones en el ejercicio de sus funciones”.

Não é demais anotar que, diante dessas considerações, o Tribunal Constitucional afastou as responsabilizações cível e penal do parlamentar por seus votos e por suas opiniões proferidas no exercício do mandato, conforme também se exprimiu na *Sentencia* SU-047/1999.

No tocante aos votos dos parlamentares, de um lado, constam a *Sentencia* SU-047/1999, que garantiu a incidência da inviolabilidade parlamentar aos votos dos parlamentares em processo de impeachment, e a *Sentencia* C-1040/2005, que negou invalidar o voto de congressista supostamente impedido para tanto; de outro, há a *Sentencia* T-461/2003, que não assegurou a aplicação do instituto para parlamentar punido com a perda de sua investidura ao votar a favor de projeto de lei que lhe beneficiaria. Assim, verifica-se que a proteção ao voto do congressista está sujeita às limitações impostas à inviolabilidade parlamentar, não se podendo falar em um caráter absoluto nem mesmo sob esse ângulo.

Com relação aos deputados das Assembleias Departamentais e aos Conselheiros Municipais, é essencial registrar que a Corte Constitucional não lhes estendeu a proteção conferida aos congressistas pela inviolabilidade parlamentar, tanto em sede de controle concreto (*Sentencia* T-405/1996), quanto em sede de controle abstrato (*Sentencia* C-959/1999).

Em primeiro lugar, observou-se que a Constituição de 1991, em seu artigo 185, restringiu a inviolabilidade parlamentar aos congressistas, sem promover qualquer tipo de extensão aos deputados departamentais e aos Conselheiros Municipais.

A organização da República da Colômbia sob a forma de um Estado Unitário concentra o controle político nos congressistas e não nos deputados e conselheiros, uma vez que as Assembleias Departamentais e os Conselhos Municipais são entidades administrativas e não órgãos legislativos, exercendo, essencialmente, controle administrativo e não político, na forma dos artigos 299 e 312 da Lei Maior. O modelo constitucional colombiano reserva a competência legislativa apenas ao Congresso.

Não se admitiu, ainda, que o artigo 59 do Código de Régimen Departamental pudesse assegurar a inviolabilidade aos deputados departamentais, porquanto, segundo a Corte, não poderia uma norma inferior consagrar uma garantia institucional que os constituintes estabeleceram somente aos congressistas. Assim, entendeu-se pela incompatibilidade da norma com a Constituição de 1991.

Interessante notar que algumas das decisões sobre a inviolabilidade parlamentar apresentaram como pano de fundo movimentos armados e paramilitares que atuaram e atuam no país e o direito fundamental à paz, questões caras à história política, social e constitucional da Colômbia.

Na *Sentencia* T-322/1996, dois Senadores apontaram que o então Secretário de Governo do Departamento de Antioquia possuía vínculos com grupos paramilitares em um contexto de crítica à violência local.

Na *Sentencia* SU-047/1999, o processo de impeachment movido contra o Presidente da República foi motivado por denúncias de recebimento de numerários de narcotraficantes para sua campanha eleitoral.

Na *Sentencia* SU-713/2013, Senadora impugnou as sanções disciplinares sofridas por supostos atos de promoção e colaboração com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC.

Na *Sentencia C-408/2017*, pretendia-se garantir uma proteção similar à inviolabilidade parlamentar a três “voceros” que representariam um agrupamento político de cidadãos com o objetivo de promover a criação do futuro partido proveniente da transição das FARC para a vida política legal.

Até agora se falou tudo aquilo que as decisões da Corte Constitucional Colombiana abordaram e se debruçaram, mas se revela, igualmente, relevante o que não foi discutido.

Não foram realizados julgamentos que versassem sobre discursos de ódio, pronunciamentos antidemocráticos e divulgação de desinformação por congressistas, a fim de posicionar os pontos sob o viés da inviolabilidade parlamentar.

Com efeito, poucas foram as decisões exaradas pela Corte Constitucional Colombiana sobre esses temas e nada propriamente que conjugasse com o instituto em estudo. Sob esse prisma, Jane Reis Gonçalves Pereira, Renan Medeiros de Oliveira e Carolina Saud Coutinho registram que “[h]á algumas decisões mais antigas da Corte Constitucional Colombiana nas quais se enfrentou a dicotomia entre liberdade de expressão e proteção da dignidade e igualdade das pessoas discriminadas”. Na sequência, completa que “[n]o entanto, o discurso de ódio não foi analisado diretamente”.²⁷⁹

Não se constata ainda qualquer julgamento na Corte Constitucional Colombiana que analisasse os discursos dos congressistas sob o enfoque das diversas redes sociais, com o intuito de decidir pela incidência ou não da inviolabilidade parlamentar à luz do direito colombiano.

Dessa forma, temas bem contemporâneos não foram devidamente discutidos na esfera do Tribunal Constitucional, o que denota uma provável menor profundidade em matéria de inviolabilidade parlamentar. Associa-se a isso o fato de o número de decisões proferidas sobre o assunto em mais de três décadas — desde a vigência da Constituição de 1991 — não chegar a duas dezenas. Aliás, o primeiro caso sobre a prerrogativa institucional em comento só foi julgado em 1996, cinco anos após a promulgação da Lei Maior. E o *leading case*, a *Sentencia SU-047*, é uma decisão antiga, de 1999.

²⁷⁹ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; OLIVEIRA, Renan Medeiros de; COUTINHO, Carolina Saud. Op. cit., p. 213.

3. A inviolabilidade parlamentar na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Preliminarmente, cumpre expor a organização definida para a apresentação dos julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal sobre a inviolabilidade parlamentar. Os tópicos do presente capítulo foram estruturados, considerando, primeiramente, como um marco divisório pertinente à matéria a Emenda Constitucional nº 35/2001, de modo que se estabeleceu o seguinte recorte temporal com as decisões do STF: i) de 5 de outubro de 1988, data da promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, até 20 de dezembro de 2001, data da promulgação da Emenda Constitucional nº 35/2001; e ii) desta última data até 31 de dezembro de 2022.

Na primeira metade, devido ao menor número de casos, optou-se por discorrer livremente sobre as decisões deste período, abordando as questões mais relevantes discutidas. Na outra parte, os diversos julgados foram examinados com a reunião dos julgados de acordo com um agrupamento temático identificado, sem relegar eventuais pontos pertinentes suscitados nas decisões.

Ademais, selecionaram-se apenas as decisões colegiadas proferidos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, seja por suas turmas, seja pelo seu plenário, desconsiderando-se, pois, as decisões monocráticas proferidos por seus ministros, as quais somariam algumas centenas. Essa opção se explica pelo número já bastante significativo das decisões colegiadas, bem como pela inexistência de decisões monocráticas tomadas pela Corte Constitucional Colombiana para esta matéria.²⁸⁰

3.1. Da promulgação da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional nº 35/2001

O início deste terceiro capítulo se dá com o estudo dos casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal da promulgação da Constituição da República de 1988 até a Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, que alterou a

²⁸⁰ Cabe esclarecer que a pesquisa foi realizada no site do STF (<https://portal.stf.jus.br/>), utilizando as expressões “inviolabilidade parlamentar”, “imunidade parlamentar material” e “imunidade parlamentar”, restringindo o período de 6 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2022 e excluindo as decisões monocráticas. Em cada uma das pesquisas, muitos julgados se repetiam. Após a filtragem dos casos repetidos, foram levantadas mais de 160 decisões colegiadas.

redação do *caput* do art. 53. A redação original da norma constitucional era a seguinte: “[o]s Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”. Esse foi o texto que norteou os trabalhos da Corte até a reforma constitucional de 2001.

O HC 67.047, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 21.03.1989, pode ser considerado o primeiro caso pós-Constituição de 1988 em que se alegou a inviolabilidade parlamentar, particularmente, relativa aos vereadores. No entanto, não pode ser considerado aquele em que a Corte se debruçou, efetivamente, sobre a questão por entender que dependeria de “exame mais aprofundado de fatos e provas, para o que não é o *habeas corpus* o meio idôneo”.²⁸¹

Assim sendo, o primeiro julgado no qual se debateu e se enfrentou propriamente o tema foi na Ação Penal 292, julgada pela Suprema Corte em 12.04.1989. O então Deputado Federal José Mário Frota fora acusado de crime contra a honra de juiz estadual por dizeres em entrevista ao jornal “A Crítica”, de Manaus.²⁸² O Ministro Relator Octavio Gallotti pontuou que “não se trata de opinião, palavra ou voto expressos no Parlamento, ou vinculados ao exercício do mandato”, motivo pelo qual entendeu não ser hipótese na qual se possa invocar a prerrogativa da inviolabilidade parlamentar. O Ministro Paulo Brossard seguiu na mesma linha ao asseverar que “[p]elo que se vê do processo, as palavras, as opiniões, os conceitos em questão teriam sido enunciados à imprensa, acerca de assunto sem relação com o mandato parlamentar e seu exercício”. O Ministro Célio Borja manteve o entendimento dos demais, ressaltando a existência de orientação contrária, em defesa da inviolabilidade parlamentar para “toda a atividade política do parlamentar, ainda não estando ele no momento do fato, no recinto da Casa a que pertence, nem na sua tribuna; também quando a atividade não esteja imediatamente associada ao exercício regular do mandato”. No final das contas, a Corte rechaçou a alegação da inviolabilidade parlamentar pelas declarações não se

²⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Habeas Corpus nº 67.047/SP. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, data de julgamento: 21.03.1989.

²⁸² Os dizeres do parlamentar contra o juiz foram os seguintes: “[a] contrário desse Juiz irresponsável, para não chama-lo de venal ... o egrégio Tribunal do Estado saberá restabelecer a dignidade da justiça, reformando a iníqua decisão que constitui um fato escandaloso, sem precedentes na história da magistratura amazonense (...) em caso de voltar a correr sangue na serra do Traira, Mário Frota afirmou que só haverá dois responsáveis: o governador Gilberto Mestrinho e esse Juiz, que colocando a sua toga a serviço dos interesses de grupos envergonha o Poder Judiciário do Amazonas (...) além da Justiça amazonense ter sido enlameada com a sentença do juiz de Tefé”.

relacionarem com o exercício do mandato, mas absolveu o réu por insuficiência de provas.²⁸³

Em Questão de Ordem no Inquérito nº 396, julgado em 24.08.1989, o STF apreciou acusação contra Deputado Federal em razão de ofensa à honra do então Presidente do Senado Federal, por conta de declaração emitida em entrevista jornalista, em 10 de dezembro de 1987, na qual se atribuiu a posição adversa do Senador à tramitação de projeto de lei concernente à proibição de pesca predatória de baleia e de cetáceos no litoral brasileiro a “interesses particulares e mesquinhos”, em atuação como “testa de ferro do capital internacional”.²⁸⁴

O Ministro Relator Octavio Gallotti observou que, da Carta Constitucional de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 22/1982, para a Constituição de 1988,²⁸⁵ houve uma mudança no texto constitucional, retirando a expressão “no exercício do mandato” e a exceção da não incidência da inviolabilidade parlamentar para os crimes contra a honra — calúnia, difamação e injúria —,²⁸⁶ ou seja, os crimes contra a honra não mais excepcionavam a inviolabilidade parlamentar. Diante disso, os ministros em geral mostraram preocupação em ressaltar que a prerrogativa não compreende todo e qualquer ato, mas apenas aqueles vinculados ao exercício do mandato.

Conquanto os fatos tenham ocorrido em data anterior à promulgação da Constituição, a Corte entendeu que os crimes contra a honra não mais estavam fora

²⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 292/DF. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 12.04.1989.

²⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 396/DF. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 21.09.1989.

²⁸⁵ A redação original da Constituição de 1967 dispunha, em seu artigo 34, que “[o]s Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos”. Com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que materialmente introduziu uma nova Constituição, deslocou-se a prerrogativa institucional para o artigo 32 e a excepcionou expressamente, afastando de sua incidência os crimes de injúria, calúnia e difamação e os previstos na Lei de Segurança Nacional, alterando o texto para: “[o]s 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”. Então, com a edição da Emenda Constitucional nº 22, de 1982, retiraram-se os crimes previstos na Lei de Segurança Nacional e o artigo 32 passou a prever que “[o]s deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra”.

²⁸⁶ A imputação legal para os crimes de calúnia, difamação e injúria foi com base, respectivamente, nos artigos 20, 21 e 22 da Lei nº 5.250/1967 (Lei de Imprensa), em função da veiculação por meios de comunicação, e não dos artigos 138, 139 e 140, todos do Código Penal. Na ADPF nº 130, julgada procedente em 30.04.2009, o STF declarou a não recepção de todo o conjunto de dispositivos da Lei nº 5.250/1967 ante a Constituição de 1988. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130/DF. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, data de julgamento: 30.04.2009.

do âmbito de incidência da prerrogativa devido à alteração na redação de seu dispositivo. Dessa forma, a superveniência de norma constitucional benéfica levou ao acolhimento da pretensão defensiva pela extinção da punibilidade.

Menos de uma semana depois, o STF apreciou mais um caso de imputação dos crimes de calúnia, difamação e injúria à Deputada Federal, desta vez, contra Governador de Estado por meio de veículo de comunicação — a Questão de Ordem no Inquérito 390.²⁸⁷ O Ministro Sepúlveda Pertence relembrou o caso imediatamente anterior sobre o tema, salientando as suas circunstâncias: “reunião pública entre parlamentares e cidadãos militantes de movimentos ecologistas, realizada (...) no próprio edifício da Câmara dos Deputados, (...) no correr da qual o Deputado Feldman, notório integrante da frente Verde, teria feito acusações ao Senador Lucena”, a respeito de obstaculização na tramitação de um projeto de lei de preservação das baleias. Segundo o Ministro, “esse contexto do fato (...) tornava mais estreito e inequívoco o liame entre o discurso questionado e a atividade parlamentar”.

Nessa esteira, afligia outra modificação no texto constitucional com a Lei Maior de 1988, qual seja, a retirada da expressão “no exercício do mandato” em vinculação com a inviolabilidade dos deputados e senadores. Isso porque se avaliou existir um risco de caracterizar um odioso privilégio pessoal do parlamentar.²⁸⁸ Então, ao mesmo tempo em que se efetivou uma extensão maior à imunidade parlamentar material, a Corte não dispensou que “em cada caso, [houvesse] a verificação de um nexo de implicação recíproca entre a manifestação de pensamento do congressista, ainda que fora do exercício do mandato, e a condição

²⁸⁷ A Deputada Federal Raquel Cândido e Silva publicou no tabloide “O Combate” as seguintes falas contra Jerônimo Garcia de Santana, Governador do Estado de Rondônia: “(...) administração corrupta de Santana, que armou uma arapuca para os servidores (...) Jerônimo mentiu descaradamente para o Presidente da República podendo ser interpretado até como estelionato (...) Jerônimo é desequilibrado e deve ir ao psiquiatra (...) esses gestos são próprios de um administrador debilitado e desequilibrado psicologicamente”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 390/RO. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 27.09.1989.

²⁸⁸ No AgRg no Inq. nº 874/BA, o Ministro Sepúlveda Pertence recordou a preocupação: “[...] procurei fixar o alcance da inovação da Constituição de 88 quando, rompendo com a tradição dos textos anteriores, não repetiu, ao outorgar a imunidade material aos congressistas, a cláusula restritiva ‘no exercício do mandato’ (...) Mas é claro, era preciso conter essa inovação da Constituição de 88, em limites que não a transformassem num verdadeiro privilégio pessoal do parlamentar, apenas por sê-lo. Daí que no Inquérito 390 procurei demarcar a restrição necessária à aparente falta de limites da nova regra de imunidade, apelando para o que chamei, então de ‘nexo de implicação recíproca’ entre a manifestação incriminada e o mandato parlamentar”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental no Inquérito nº 874/BA. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, data de julgamento: 22.03.1995.

de Deputado ou Senador”. Assim, defendeu-se que “a imunidade material cobre hoje não apenas o que disser o mandatário no exercício do mandato, mas também em razão dele”. Na Inquérito 390, concluiu-se que as opiniões e palavras da deputada contra o Governador não traduziam conexão com sua atividade parlamentar a ensejar a cobertura pela prerrogativa. Devolveu-se o processo ao Ministério Público para robustecer os elementos probatórios a corroborar a extinção da punibilidade sob esse fundamento. Em 1991, porém, houve o arquivamento pela prescrição da pretensão punitiva.

Pelos casos anteriores, já se depreende que o STF admitiu a possibilidade de subsistência da prerrogativa fora do recinto da Casa Legislativa, de maneira a proteger manifestações exaradas nos diversos meios de comunicação, como rádios, jornais, revistas e televisões, desde que guardem nexos de implicação com o mandato legislativo.²⁸⁹

Por outro lado, em comparação aos pronunciamentos exteriores às dependências da Corte, neste período (1988-2001), a Corte assinalou a incidência da imunidade parlamentar material “com maior razão quando exteriorizadas no âmbito do Congresso Nacional”²⁹⁰, considerando, por exemplo, a emissão de opinião no seio de uma das Comissões da Câmara dos Deputados um “caso típico de inviolabilidade”²⁹¹.

No Recurso Extraordinário nº 140.867/MS, foi submetido à análise da 2ª Turma do STF um caso de um vereador que se valeu da tribuna da Câmara de Vereadores para atacar o recorrido. O Ministro Marco Aurélio, relator do processo,

²⁸⁹ Em todo caso, no HC nº 73.758/SP, o Ministro Néri da Silveira não deixa dúvidas: “se os debates parlamentares em que se veicularam críticas a pessoas ou a atos de governo, no exercício do mandato, tiverem desdobramentos, em virtude dos quais vier o Vereador a ser questionado, fora do recinto da Câmara de Vereadores, sobre o que aí falou, pela imprensa escrita, pelo rádio ou televisão, ainda aí, as explicações e versões publicadas não se desprendem do exercício do mandato e, pois, não deixam de estar no abrigo do art. 29, VIII, da Lei Magna”. No Inq. nº 390/RO, o Ministro Sepúlveda Pertence frisou que “estou em que a eliminação, no art. 53 CF, da cláusula restritiva — ‘no exercício do mandato’ — permite efetivamente que se dê à imunidade material uma extensão maior, de modo a compreender na sua esfera de proteção manifestações que, embora não se possam estritamente caracterizar como exercício da função parlamentar, dela são consequências inarredáveis, em particular no tempo das comunicações de massa”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Habeas Corpus nº 73.758/SP. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, data de julgamento: 14.05.1996. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 390/RO. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 27.09.1989.

²⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem na Queixa-Crime nº 681/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 09.03.1994.

²⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1328/DF. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, DF, data de julgamento: 15.10.1997.

afirmou que se “externava puro ressentimento pessoal em relação ao Recorrido”, proveniente de relação creditícia entre os pais dos envolvidos, de sorte que “usou-se da tribuna da Câmara de Vereadores para resolver questão de nítido cunho pessoal e que, portanto, nada tem a ver com o exercício do mandato em prol do interesse público”, razão pela qual entendeu não estar acobertado pelo manto da inviolabilidade. O Ministro Marco Aurélio, porém, acabou vencido.²⁹²

O Ministro Paulo Brossard destacou que o inciso VI do artigo 29 do texto constitucional originário, que garantiu a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”, era uma inovação da Constituição de 1988 — com a Emenda Constitucional nº 1, de 1992, o dispositivo foi renumerado e passou a constar do inciso VIII do art. 29. Observou-se que “antes, entendia-se que ao vereador era aplicável o princípio constante do inciso III do art. 142, do Código Penal, não se estendendo, porém, à hipótese da calúnia”.²⁹³

O Ministro Carlos Velloso pregou que “se a manifestação do Vereador é feita da tribuna da Câmara, a inviolabilidade é absoluta”. Na mesma direção, caminharam os Ministros Maurício Corrêa, para quem “incide na espécie inviolabilidade de natureza absoluta”, dada a “absoluta liberdade do parlamentar na tribuna”, e o Ministro Sepúlveda Pertence, segundo o qual a inviolabilidade parlamentar “por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato *stricto sensu*, nele abrangidos apenas os atos formais desse exercício (...) é objetiva e absoluta”, complementando que “a modalidade mais típica dele é a do discurso da tribuna parlamentar”.

Nesse passo, ainda que de forma não unânime, a Suprema Corte reconheceu, expressamente, o caráter absoluto da imunidade parlamentar material para palavras e opiniões emitidas no seio do recinto legislativo. Além das manifestações já assinaladas, no período em comento, o STF assegurou a

²⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 140.867/MS. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, data de julgamento: 03.06.1996.

²⁹³ De acordo com Guilherme Farias Florentino, “[s]egundo a interpretação do STF, as imunidades parlamentares não eram extraídas das Constituições federais em relação aos vereadores, sobretudo, porque, além da ausência de comando expresso, os Municípios nunca figuraram como um ente federativo até a promulgação da CF88 (BRASIL, HC nº 3.595, 1915; BRASIL, RHC nº 30.256, 1948; BRASIL, RHC nº 31.647, 1951; BRASIL, RHC nº 32.166, 1952; BRASIL, HC nº 35.041, 1957; BRASIL, RHC nº 58.416, 1980; BRASIL, RHC nº 62.503, 1984)128, embora, em outras ocasiões, sua autonomia houvesse já houvesse sido declarada, como na Constituição de 1891”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 86.

prerrogativa para discursos nas dependências da Casa Legislativa em diversos processos (QC nº 472/RO, Inq. nº 510/DF, Inq. nº 579/DF, QO no Inq. nº 810/DF, AgR em Inq. nº 874/BA, HC nº 74.201/MG, HC nº 75.621/PR e AgR em Inq. 1.775/PR).

No caso em tela, os Ministros Maurício Corrêa e Carlos Velloso realçaram que, não obstante o afastamento da responsabilidade penal, nada impediria a apreciação de eventual falta de decoro no exercício do mandato por possíveis excessos pela Casa Legislativa à qual se vincula o parlamentar, em admissão à responsabilização *interna corporis*.²⁹⁴

Ficou certo que, pela primeira vez, uma Constituição brasileira assegurou aos Vereadores a inviolabilidade parlamentar, com as particularidades de que o dispositivo constitucional a restringiu, explicitamente, ao “exercício do mandato” e à “circunscrição do Município”. Contudo, não estendeu aos legisladores municipais as imunidades formais.²⁹⁵ O STF condicionou o reconhecimento da imunidade material dos vereadores “ao limite dos interesses municipais e à pertinência para com o mandato (RHC nº 78.026/ES e RE 220.687/MG).²⁹⁶

De 1988 a 2001, sete casos envolveram vereadores, sendo que, em cinco deles (RE nº 140.867/MS, HC nº 74.125/PI, HC nº 74.201/MG, HC nº 75.621/PR e RE nº 220.687/MG), a Corte reconheceu a proteção da inviolabilidade parlamentar. Em um (HC nº 73.758/SP, de 1996), entendeu que não havia elementos de provas, quais sejam as publicações dos jornais onde constariam as ofensas, para permitir a verificação da relação com o exercício do mandato.

²⁹⁴ No Inq. 579/DF, amparado em Pontes de Miranda, o Ministro Paulo Brossard também seguiu essa linha: “[...] para palavras ditas da tribuna da Câmara dos Deputados, Pontes de Miranda diz que não há possibilidade de infração da lei penal, porque a lei não chega até ela. O parlamentar fica sujeito à advertência ou à censura do Presidente dos trabalhos, mas falando na Câmara, não ofende a lei penal”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 579/DF. Relator: Min. Célio Borja. Brasília, DF, data de julgamento: 26.03.1992.

²⁹⁵ Guilherme Florentino registra que “a Constituição de 1988 passou a conferir imunidades aos vereadores: de natureza material, mas não formal (BRASIL, HC nº 70.352, 1993; BRASIL, HC nº 94.059, 2008; BRASIL, STP nº 157 AgR, 2020). Até a promulgação da atual CF88, aos legisladores municipais não haviam sido adjudicadas quaisquer dessas prerrogativas por Constituições federais anteriores, embora Constituições estaduais já o tivessem feito (p. ex., Constituição do Rio de Janeiro, de 9 de abril de 1892, e Constituição da Paraíba, de 11 de junho de 1947)”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 85. VERONESE, Osmar. Op. cit., pp. 124-125.

²⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 78.026/ES. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 03.11.1998. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Extraordinário nº 220.687/MG. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, data de julgamento: 13.04.1999.

No outro caso (RHC nº 78.026/ES), o vereador fora convocado para prestar depoimento, na qualidade de testemunha, perante a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, momento no qual sustentou que o Desembargador-Presidente do Tribunal de Justiça local teria favorecido criminosos atuantes no jogo do bicho. À época, o vereador presidia a Comissão da Cidadania e Direitos Humanos da Câmara Municipal de Vitória, fato argumentado pela defesa para reforçar uma função fiscalizadora e fazer incidir a prerrogativa constitucional. No entanto, por conta de sua condição de depoente, “a prestar depoimento exclusivamente haurido da leitura de jornais (...), sem relação alguma com manifestação ou ofício, acaso exercidos no âmbito da Câmara, ou de sua competência”.

Ainda se rejeitou a alegação de exercício de função fiscalizadora, porquanto não se tratava de assuntos municipais que pudessem guardar pertinência com o mandato de vereador. O Ministro Octavio Gallotti lembrou situação distinta julgada pela Corte, na qual vereadora acusou o ex-Secretário Municipal de Saúde por desvio de medicamentos da Fundação Municipal de Saúde durante sua gestão. Neste caso (HC 74.125/PI), constatou-se que a parlamentar municipal agia “no exercício de suas atribuições funcionais — ou seja, no exercício da função de fiscalização e de crítica próprias do titular de mandato eleitoral, no desempenho deste”.²⁹⁷

Nesse compasso, uma das formas de expressão do exercício da função fiscalizadora pelo Poder Legislativo são as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Em todos os três casos sobre CPIs examinados no período em destaque — QO na QC nº 681/SP, AgR no Inq. nº 874/BA e Inq. nº 1.486/BA —, o Supremo Tribunal Federal reconheceu e assegurou a incidência da imunidade parlamentar material.

Na Questão de Ordem na Queixa-Crime nº 681/SP, a Deputada Federal Cidinha Campos, na condição de depoente em CPI, instituída pelo Senado Federal e destinada a apurar denúncias de corrupção contra autoridades públicas, acusou um cidadão de ser o mentor “de todo o roubo que acontece lá [no INSS]”.²⁹⁸

²⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Habeas Corpus nº 74.125/PI. Relator: Min. Francisco Rezek. Brasília, DF, data de julgamento: 03.09.1996.

²⁹⁸ “O depoimento prestado por membro do Congresso a uma Comissão Parlamentar de Inquérito está protegido pela cláusula de inviolabilidade que tutela o legislador no desempenho do seu mandato, especialmente quando a narração dos fatos — ainda que veiculadora de supostas ofensas

No Agravo Regimental no Inquérito nº 874/BA, o Senador José Paulo Bisol, coordenador da Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento — que investigou denúncias de recebimento de propina por parlamentares para incluir emendas no Orçamento com o fito de beneficiar empresas —, por meio de declarações em jornais e em televisões, teria feito afirmações ofensivas à reputação da Odebrecht S.A.²⁹⁹

No Inquérito nº 1.486/BA, o Senador Antônio Carlos Magalhães, então Presidente do Senado Federal, em entrevista, informou à imprensa a convocação de um magistrado do Tribunal de Justiça da Bahia para depor na Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado, destinada a apurar irregularidades no Poder Judiciário, acusando-o de vender sentenças e afirmando que “[e]le está afastado [de suas funções] porque é ladrão”.³⁰⁰

Em dois processos (Inq. nº 316/PR e RHC nº 73.209/CE), a Suprema Corte analisou denúncias contra deputados estaduais. Nos dois casos, no *obter dicta* das decisões, assinalou-se que a inviolabilidade parlamentar é assegurada aos membros do Legislativo estadual, por força do parágrafo primeiro do artigo 27 da Lei Maior,³⁰¹ segundo o qual se lhes aplicam as mesmas regras concernentes à

morais — guarda íntima conexão com o exercício do ofício legislativo e com a necessidade de esclarecer os episódios objeto da investigação parlamentar”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem na Queixa-Crime nº 681/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 09.03.1994.

²⁹⁹ “A manifestação do parlamentar, no caso, ocorreu quando exercia ele as funções de Coordenador da Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento, funções próprias da atividade parlamentar e relacionadas com o exercício do mandato”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental no Inquérito nº 874/BA. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, data de julgamento: 22.03.1995.

³⁰⁰ A fim de corroborar a correlação com o exercício do mandato parlamentar, o Ministro Nelson Jobim, em seu voto, recordou que: “[n] caso em apreço, o eminente Ministro-Relator deixou muito claro que esse debate todo surgiu de uma circunstância, a qual se antecedeu à manifestação do Senador Antônio Carlos Magalhães, quando fez considerações sobre a atividade do Poder Judiciário. [...] Dentro da função e daquilo que havia assumido o Senador Antônio Carlos Magalhães, no que diz respeito, certo ou errado, ao exercício de seu mandato parlamentar e a sua destinação de tentar discutir os temas do Poder Judiciário, através da CPI. [...] O Senador estava dentro do processo de criação da CPI. Lembro-me que a CPI foi antecedida por um discurso do Senador Antônio Carlos Magalhães, no Senado Federal, onde fez uma enorme justificativa da CPI que pretendia instalar. A entrevista foi oito dias após a instalação da CPI. Estava, então, exatamente no bojo da atividade parlamentar”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.486/BA. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 02.02.2000.

³⁰¹ Art. 27, §1º. Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 06.11.2022.

inviolabilidade e às imunidades dos congressistas.³⁰² No que tange aos deputados distritais, nada fora mencionado nessas decisões, mas convém marcar que o art. 32, §3º, da Constituição, determina que “[a]os Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27”.

Em decorrência da previsão constitucional expressa garantindo a inviolabilidade e as imunidades aos deputados estaduais, o Ministro Sepúlveda Pertence propôs, no bojo do Inquérito nº 316/PR, o cancelamento da Súmula nº 3 do Supremo Tribunal Federal, cujo enunciado dispunha que “[a] imunidade concedida a deputados estaduais é restrita à Justiça do Estado”. Isso porque se vinculava a inviolabilidade à premissa de que emanavam de decisão do constituinte estadual e não da Constituição da República, de modo que se construiu a sua inoponibilidade à jurisdição da União.³⁰³ Como consequência lógica, a Súmula nº 3 estaria superada, o que se concretizou somente em 2005 no julgamento pelo Plenário do Recurso Extraordinário nº 456.679/DF, cuja relatoria coube ao Ministro Sepúlveda Pertence.³⁰⁴

³⁰² “Em relação aos deputados estaduais, não há mais diferenças a se apontar. Eles desfrutam hoje do mesmo modelo de imunidades dos congressistas federais, tanto no aspecto material como formal. O artigo 27, §1º, da Constituição de 1988 declara que se aplicam aos parlamentares estaduais as regras sobre imunidades, sem estabelecer reservas. E o artigo 32, §3º, complementa que ‘aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27’. Essa compreensão não se obtém apenas da literalidade da Constituição, como da jurisprudência do STF”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 82.

³⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 316/PR. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, data de julgamento: 26.10.1995.

³⁰⁴ “Em regimes constitucionais anteriores ao da CF88 – exceção feita à Constituição de 1824, cuja reforma, realizada através do Ato Adicional de 1834, assegurou imunidades materiais aos membros das Assembleias Legislativas Provinciais (art. 21) –, o STF entendia que a imunidade dos parlamentares federais não era ‘automaticamente’ deferida aos deputados estaduais (BRASIL, HC nº 57.173, 1979). Prevalcia a compreensão, portanto, de que seria necessária previsão específica na respectiva Constituição do Estado para que gozassem de imunidades e, também, desfrutassem de prerrogativa de foro junto ao Tribunal de Justiça local (BRASIL, HC nº 58.410, 1981). De acordo com essa perspectiva, e cristalizando a orientação adotada desde a Primeira República e em precedentes sob a égide da Const1946 (BRASIL, HC nº 29.866, 1947; BRASIL, RHC nº 29.900, 1947; BRASIL, HC nº 35.041, 1957), o STF editou a Súmula 3, aprovada em 1963, segundo a qual a imunidade concedida a deputados estaduais estaria restrita à Justiça do Estado. Dessa forma, caso incorresse em delito sujeito à autoridade judiciária federal, o deputado estadual não gozaria de imunidade, a despeito do que assentasse a respectiva Constituição estadual. A ideia era que preceitos da legislação estadual não poderiam estabelecer restrições à atuação de órgãos federais. Essa noção já sofria críticas da doutrina especializada mesmo antes da atual Constituição por enfraquecer o princípio federativo, na medida em que autorizava que a União desconsiderasse as garantias instituídas em resguardo da atuação dos parlamentares estaduais (POLETTI, 1982, p. 97). O enunciado sumular foi, enfim, declarado superado pelo Pleno do STF em 2005, oportunidade em que se assentou que, a partir da Constituição de 1988, o reconhecimento aos deputados estaduais e distritais das imunidades dos congressistas passou a decorrer da Constituição Federal (art. 53, § 2º c/c arts. 27, § 1º, e 32, § 3º), e não de regra autônoma da Constituição local (BRASIL, RE nº 456.679, 2005). Por conta disso, inclusive, a Suprema Corte já declarou inconstitucionais preceitos de Constituições Estaduais que ampliavam os contornos das imunidades em relação aos termos

Fora da esfera protetiva da inviolabilidade parlamentar, a Corte posicionou os casos relativos à campanha ou propaganda eleitoral. No Inquérito nº 503/RJ, Deputado Federal licenciado, candidato a Governador do Estado, declarou, em propaganda eleitoral televisionada, a respeito de seu adversário, existir “cumplicidade dele com o tráfico de drogas”.

De início, mesmo sem firmar total posição, o STF indicou que o parlamentar licenciado não pode se valer da inviolabilidade parlamentar, sendo pressuposto necessário o exercício do cargo no momento da prática delituosa. Assim, parlamentar licenciado, seja para concorrer às eleições, seja para exercer cargo em outro Poder, não se veria acobertado pela imunidade parlamentar. Com efeito, o Ministro Sepúlveda Pertence, relator do caso, rememorou que a Corte cancelou, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, a Súmula nº 4, segundo a qual “[n]ão perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado Ministro de Estado”.

O relator — e a Corte — preferiu “não assumir compromisso antecipado com a tese de que a licença, por si só, suspenderia a proteção da imunidade material”, citando como exemplo hipotético um parlamentar licenciado por motivo de saúde que viesse a ser “provocado pela imprensa a relatar e explicar voto ou opinião manifestados no exercício do mandato”.³⁰⁵ Entretanto, o exemplo dado não parece ser suficiente para permitir a incidência da inviolabilidade, haja vista que todo parlamentar licenciado pode ser provocado para se pronunciar sobre voto ou opiniões manifestados no exercício do mandato e nem por isso deve ele, não mais titular de mandato eletivo, ser beneficiado com prerrogativa que não mais lhe incumbe.

Especificamente quanto à campanha eleitoral, entendeu-se que a extensão da inviolabilidade parlamentar para tais situações converteria “em odioso privilégio eleitoral a garantia mais radical do exercício do mandato”.

colocados pela Constituição Federal (BRASIL, ADI nº 1.828 MC, 1998)”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., pp. 83-84. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 456.679/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 15.12.2005.

³⁰⁵ “Ainda quando se admita, em casos excepcionais, que o congressista, embora licenciado, continue protegido pela imunidade material contra a incriminação de declarações relativas ao exercício do mandato, a garantia não exclui a criminalidade de ofensas a terceiro, em atos de propaganda eleitoral, fora do exercício da função e sem conexão com ela”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 503/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 24.06.1992.

No Inquérito nº 316/PR, o Ministro Pertence defendeu a possibilidade de incidência da prerrogativa a discurso parlamentar proferido da tribuna da Casa Legislativa e utilizado em propaganda eleitoral, indicando prevalecer as finalidades do instituto “às inspirações do princípio da *par conditio concurrentium*”. Portanto, nesta situação, o Ministro aduziu que a igualdade de condições da disputa eleitoral, ocasionalmente atingida com a extensão da prerrogativa, poderia ser contemporizada.

Outro caso sem cobertura da inviolabilidade parlamentar diz respeito à afirmação de Deputado Federal de que o Prefeito de Guarujá à época “cometeu vários crimes de responsabilidade em sua gestão” e dava “cobertura” a fugitivo da Justiça. O STF lhe negou a prerrogativa sob o argumento de que não havia o nexo de implicação recíproca entre as falas do parlamentar federal com o exercício de seu mandato, “pois as palavras ditas (...) estavam, a toda evidência, relacionadas unicamente com a sua condição de adversário político da vítima no âmbito do Município de Guarujá-SP, onde ambos exerceram o cargo de Prefeito Municipal”. A Corte, ainda, rejeitou a alegação defensiva de retorsão, porquanto esta deve ser imediata e admitida apenas no crime de injúria, “não se podendo invocá-la nos casos de difamação”.³⁰⁶

Por sua vez, no Inquérito nº 1.246/DF, o STF admitiu a retorsão a favor de Ministro de Estado que defendera sua honra e rebatera discurso contumelioso de Deputado Federal proferido da tribuna da Câmara dos Deputados. O Ministro Celso de Mello pontuou que a imunidade parlamentar não deve ser um impeditivo para que “pessoas moralmente ofendidas reajam, de maneira inteiramente lícita, mediante retorsão, às agressões que injustamente atinjam a sua honra ou afetem a sua dignidade”. O Ministro Sepúlveda Pertence, inclusive, destacou uma maior tolerância com a retorsão de vítima não parlamentar a ofensas emanadas da tribuna do Parlamento.³⁰⁷

³⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 803/SP. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 30.08.1995.

³⁰⁷ Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence consignou que: “confesso que sou extremamente tolerante quanto aos limites da retorsão da vítima não parlamentar às acusações proferidas de tribuna do Parlamento e, por isso, insusceptíveis de persecução penal. Não há de reclamar-se delicadezas, não há de reclamar-se homenagens (...) em síntese, como no dito popular, quem, no Parlamento, diz o que quer, há de conformar-se para, em réplica, ouvir o que não quer”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.247/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 15.04.1998.

Por último, vale lembrar o caso comentado no primeiro capítulo deste trabalho, envolvendo a então Deputada Federal Cidinha Campos, acerca da inviabilidade da responsabilização cível de parlamentar protegido pela inviolabilidade parlamentar. Na esteira de sua atuação contra fraudes na administração da Previdência Social e em processos judiciais a ela relativos, acusou um magistrado estadual que lhe moveu ação cível reparatória. O STF reconheceu a incidência do instituto e, por conseguinte, que “[a] inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela”.^{308 309}

3.2. A partir da Emenda Constitucional nº 35/2001

Consoante apresentado no primeiro capítulo, a Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, promoveu uma gama de alterações nas imunidades parlamentares, com especial ênfase nas imunidades formais, mas também modificando a redação do dispositivo da imunidade material.

O *caput* do art. 53 passou a vigorar nos seguintes termos: “[o]s Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Com esse novo texto em mente, avança-se aos casos julgados pelos órgãos colegiados do Supremo Tribunal Federal depois desta reforma constitucional.

3.2.1. As responsabilidades civil e penal

Vale lembrar que a inclusão expressa da esfera cível no âmbito de proteção da inviolabilidade parlamentar se deu por sugestão da Deputada Federal Cidinha Campos, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 155-b, absorvida pela PEC nº 610, após responder por várias ações cíveis com pedidos de

³⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 210.917/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 12.08.1998.

³⁰⁹ No RE 220.687/MG, a tese firmada é reiterada: “[a] inviolabilidade parlamentar alcança, também, o campo da responsabilidade civil. Precedente do STF: RE 210.917-RJ, S. Pertence, Plenário, 12.8.98”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Extraordinário nº 220.687/MG. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, data de julgamento: 13.04.1999.

reparação por danos morais, como o Recurso Extraordinário nº 210.917/RJ, aludido anteriormente.³¹⁰

No Inquérito nº 1.710/SP, primeiro processo julgado após a edição da Emenda Constitucional nº 35/2001, o Ministro Sepúlveda Pertence resalta que uma de suas inovações foi “a exclusão da responsabilidade civil — o que já era de nossa jurisprudência (RE 210.917, Plenário, 12.08.98, Pertence, DJ 18.06.2001; RE 220.687, 2ª Turma, Velloso, 13.04.99, RTJ 169/777)”.³¹¹

Em duas decisões de 2007 (AgR no AI nº 493.632/RJ e AgR no RE nº 463.671/RJ), a Corte reiterou sua jurisprudência, realçando que “[o] o acórdão recorrido não diferiu do entendimento já pacificado neste Supremo Tribunal Federal, mesmo antes da modificação empreendida pela EC nº 35/2001 na redação do *caput* do art. 53 da Lei Maior, de que a inviolabilidade (material) dos parlamentares alcança a responsabilidade civil”.³¹²

Curioso notar que, em uma das decisões (AgR no RE nº 463.671/RJ), admitiu-se o cabimento do recurso, afastando a incidência da Súmula nº 279 do STF, para reconhecer a imunidade parlamentar material e elidir a responsabilidade civil por dano moral.³¹³ No próprio precedente invocado nas decisões, o RE nº 210.917/RJ, consignou-se esse ponto: “inaplicabilidade da Súmula nº 279, quando se cuida de rever a qualificação jurídica de fatos incontroversos e não de discutir-lhes a realidade ou as circunstâncias”.

Essa peculiaridade é interessante, tendo em vista que, em outra decisão (AgR no RE nº 583.559/RS), julgada em 10 de junho de 2008, a 2ª Turma do STF indicou a inviabilidade de Recurso Extraordinário interposto por configurar reexame de fatos e provas, vedado por sua Súmula nº 279. No caso, um vereador foi condenado a pagar indenização por danos morais fruto de um pronunciamento

³¹⁰ Ver tópico 1.6.

³¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.710/SP. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, data de julgamento: 27.02.2002.

³¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 493.632/RJ. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, data de julgamento: 13.11.2007.

³¹³ “1. Imunidade parlamentar material: ofensa irrogada em plenário, independente de conexão com o mandato, elide a responsabilidade civil por dano moral. Precedente: RE 210.917, 12.8.92, Pertence, RTJ 177/1375. 2. Recurso extraordinário: cabimento: não incidência da Súmula 279”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 463.671/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 19.06.2007.

da tribuna da Câmara Municipal, o que, a princípio, afrontaria a jurisprudência da Corte à época.³¹⁴

3.2.2. A inclusão da palavra “quaisquer” no *caput* do art. 53 e o “nexo de implicação recíproca”

Os primeiros casos julgados pela Suprema Corte após a publicação da Emenda Constitucional nº 35/2001 abordaram detidamente a inserção da palavra “quaisquer” no *caput* do art. 53 e sua consequência.

O Inquérito nº 1.710/SP, julgado em 27 de fevereiro de 2002, versava sobre desentendimentos entre advogados — um deles deputado federal à época — no âmbito de um mesmo escritório de advocacia, que se tornaram públicos por meio de manifestações de ambas as partes pela Imprensa.

O Ministro Sepúlveda Pertence suscitou, preliminarmente, a discussão sobre a inviolabilidade parlamentar, buscando “saber o que quis dizer a emenda constitucional”. O relator, Ministro Sydney Sanches, afirmou acreditar que “foi posta para afastar dúvidas nos casos em que o parlamentar emite opiniões, nessa específica qualidade”, acrescentando com exemplos que inviabilizariam a aplicação da prerrogativa no próprio exercício do mandato ou em razão dele, quais sejam, discussão do parlamentar em reunião de condomínio com ofensas ao síndico; parlamentar em acidente de trânsito ofende o outro motorista; e em briga de rua com ofensas a desafeto.

Nessa mesma linha, apontaram o Ministro Nelson Jobim, para quem “expressão ‘quaisquer’ tem algum vínculo mínimo que seja, com a função parlamentar, em razão do mandato”, o Ministro Carlos Velloso, para quem “o acréscimo ‘quaisquer’ simplesmente veio para esclarecer o que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já reconhecia”, e o Ministro Néri da Silveira, para quem “[a] expressão ‘quaisquer’ (...) não alterou, substancialmente, o entendimento que a Corte já havia firmado em torno da matéria, especialmente no julgamento do Inquérito nº 390-5/RO”, de forma que “[q]uaisquer opiniões ou palavras hão de

³¹⁴ “Por fim, para analisar se as ofensas proferidas pelo parlamentar se deram em razão do mandato e nos seus limites, implicaria, necessariamente, no reexame de fatos e provas, providência vedada nesta instância, em face do óbice da Súmula n. 279 do STF”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 583.559/RS. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF, data de julgamento: 10.06.2008.

guardar, ao menos, alguma referibilidade à condição de congressista para que se possam compreender no âmbito da imunidade material”.³¹⁵

No caso concreto, os Ministros da Corte concluíram, unanimemente, pela inexistência de relação dos fatos narrados com o exercício do mandato parlamentar, afastando a incidência da imunidade material. Não obstante se rejeitou a queixa-crime por atipicidade da conduta, que não configuraria o delito imputado.

No Inquérito nº 655/DF, julgado em 22 de março de 2002, o Ministro Maurício Corrêa, relator do processo, assentou que “a redação primitiva [do *caput* do artigo 53] não trazia a expressão ‘quaisquer’, cujo conceito traduz a ideia de indeterminação e que, por isso mesmo, veio alargar o espaço de atuação dos parlamentares no que se refere às suas opiniões, palavras e votos”.³¹⁶

A orientação pacificada pela Corte, porém, parece ir na contramão da proposta legislativa de ampliar o alcance da imunidade parlamentar material. Com efeito, em uma interpretação literal da nova redação, a liberdade de expressão do parlamentar se transformaria em absoluta. Ademais, a proposta de emenda constitucional previa a inviolabilidade parlamentar quando “no exercício do mandato ou em função dele”, em conformidade com a jurisprudência do STF, “mas essa locução restritiva foi, por fim, retirada pelo Congresso Nacional durante a votação em segundo turno, através de um destaque supressivo”, segundo Guilherme Farias Florentino, que ressalta que “[o] trecho, inclusive, foi removido após orações inflamadas e votação quase unânime, de modo que o recado à Corte foi claro”.³¹⁷

De um lado, o Parlamento procurou readequar o quadro das imunidades formais, com a compensação de firmar a intocabilidade das opiniões, palavras e votos dos seus membros por outros Poderes. A intenção era afastar da apreciação do Poder Judiciário a definição sobre qual pronunciamento estaria vinculado ou não ao mandato eletivo e, destarte, protegido ou não pela inviolabilidade, com o intuito de evitar uma sujeição constante dos parlamentares.³¹⁸

³¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.710/SP. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, data de julgamento: 27.02.2002.

³¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 655/DF. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, data de julgamento: 01.07.2002.

³¹⁷ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., pp. 110-111.

³¹⁸ “A ideia era que a EC nº 35, de 2001, consolidando uma espécie de transação político-institucional, com concessões recíprocas, readequasse, de um lado, excessos existentes nas imunidades formais e, de outro, firmasse a exegese de que as opiniões, palavras e votos dos legisladores seriam intocáveis pelos demais Poderes. Assim, sustentou-se a tese de que permitir ao STF apreciar, no varejo, o que seria ou não pronunciamento vinculado ao mandato e encoberto pela inviolabilidade geraria subserviência dos legisladores. Mas a intenção não logrou êxito. O STF

No entanto, como visto, a ideia não funcionou e o Tribunal continuou a aplicar sua jurisprudência, exigindo a identificação do “nexo de implicação recíproca”, ou seja, de que as palavras e as opiniões fossem proferidas no exercício do mandato (prática *in officio*) ou em razão dele (prática *propter officio*).³¹⁹

Na Questão de Ordem no Inquérito nº 1.024/PR, julgada em 21 de novembro de 2002 — e resolvida com a rejeição da prerrogativa constitucional, sob o fundamento de a conduta ter ocorrido em momento anterior à investidura no cargo de parlamentar —, o relator, Ministro Celso de Mello, resumiu a definição da questão:

(...) não obstante a nova fórmula redacional inscrita no art. 53, *caput*, da Constituição, resultante da promulgação da EC nº 35/2001, a garantia da inviolabilidade, que decorre da cláusula de imunidade parlamentar em sentido material, não se mostra absoluta, nem se estende a qualquer declaração do congressista, pois o alcance normativo do preceito constitucional em referência abrange, unicamente, as manifestações vinculadas ao exercício do mandato legislativo ou feitas em razão deste (...).³²⁰

3.2.3. Vereadores e Deputados Estaduais

Além dos precedentes anteriores à Emenda Constitucional nº 35/2001, muitos processos foram julgados pelo Supremo Tribunal Federal envolvendo vereadores (HC nº 81.730/RS, RE nº 354.987/SP, AgR na AC nº 1.806/SP, AgR no RE nº 583.559/RS, AgR no AI nº 698.921/SP, AgR no AI nº 739.840/SP, AgR no RE nº 669.954/PR, AgR no RE nº 647.672/AM, RE nº 405.386/RJ, AgR no RE nº 526.441/MG, Inq. nº 3.215/RS, RE nº 600.063/SP, AgR no ARE nº 964.815/MS, AgR no ARE nº 1.047.959/SP e AgR no RE nº 1.294.932/SP) e deputados estaduais (RHC nº 82.555/SP, Inq. nº 1.955/PB, Inq. nº 1.958/AC, HC nº 83.559/SP, AgR no RE nº 463.671/RJ, AgR no AI nº 792.756/RS, AgR no RE nº 612.532/RJ, ED no

manteve seu entendimento de que a imunidade protegeria tão somente as manifestações que guardassem relação com o exercício do ofício legislativo, circunstância definida, caso a caso, pelo Judiciário. A palavra ‘quaisquer’, desse modo, nunca foi tomada em sua acepção literal”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 111.

³¹⁹ O pronunciamento do parlamentar da tribuna é uma forma de exercício *stricto sensu* de seu mandato (*in officio*), como já afirmou o STF, enquanto a sua manifestação em entrevista ou em debate televisivo, para o qual fora convidado por ser titular de mandato eletivo, pode ser considerada em razão do mandato (*propter officio*).

³²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 1.024/PR. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 21.11.2002.

AI nº 657.235/MA, AgR no AI nº 681.629/RJ, AgR no RE nº 577.785/RJ, AgR no AI nº 350.280/RJ e AgR no RE nº 576.074/RJ, AC nº 2.840 MC-QO/MA, AgR no RE nº 635.609/DF, AP nº 926/AC, HC nº 115.397/ES e AgR no RE nº 1.283.533/MG).

No Recurso Extraordinário nº 600.063/SP, o Supremo julgou recurso no qual ex-vereador pleiteava a reparação cível por danos morais contra vereador que lhe teria ofendido, em sessão da Câmara, ao afirmar que “apoiou a corrupção (...), a ladroeira, (...) a sem-vergonhice”. A manifestação ofensiva acontecera após a solicitação pelo ex-vereador da leitura da representação criminal apresentada ao Ministério Público em face do então Prefeito.

O Ministro Luís Roberto Barroso, redator do acórdão, trouxe a dicção do inciso VIII do art. 29 da Constituição, que assegura a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”, e anunciou que “[f]oi certamente na circunscrição do Município, porque foi dentro da Câmara” e “acho que foi no exercício do mandato, porque foi motivado por uma questão política municipal de representação contra o prefeito formulada junto ao Ministério Público”. Depois, complementou que o pronunciamento da tribuna da Câmara de Vereadores “por si só, evidencia o cumprimento do limite geográfico acima mencionado e faz presumir a observância do requisito de correlação com o exercício do mandato”.

No tocante à interpretação da locução “no exercício do mandato”, a Corte asseverou que “deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate público”.

Além do mais, ressaltou que a inviolabilidade parlamentar “se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando a assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia”.

Após resolver pela proteção do vereador no caso concreto, o STF decidiu o tema 469 de repercussão geral ao consolidar a seguinte tese: “[n]os limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador”.

Não é demais notar que, embora o Ministro Barroso tenha associado o pronunciamento da tribuna à presunção de correlação com o mandato e o Ministro Fux tenha sugerido incluir na tese a assertiva de que seria a imunidade “absoluta quando os atos praticados pelo Vereador ocorrerem no recinto do Parlamento,

cabendo à própria Casa legislativa, se entender cabível, promover a apuração, *interna corporis*, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar”, a Corte optou por não definir o caráter absoluto à inviolabilidade parlamentar diante de manifestação intramuros.³²¹

José Levi Mello do Amaral Júnior faz duas observações sobre o tema. A primeira de que a tese de repercussão geral é “leal ao inciso VIII do art. 29 da Constituição e à linha de precedentes do Supremo Tribunal Federal na matéria”. A segunda é de que com exceção da restrição da inviolabilidade à circunscrição municipal, “a compreensão da matéria não se difere do que se aplica a Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais, de um lado, e do que se aplica a Vereadores, de outro”.³²²

Em análise da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.823/RN, o Plenário do STF debateu questionamento sobre a compatibilidade dos artigos 33, §3º, e 38, §§ 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte com a Constituição da República de 1988.³²³

O art. 33, §3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte prescreve que se aplicam aos deputados estaduais “as regras da Constituição Federal sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda do mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”. As demais normas dizem respeito a imunidades formais.

O Ministro Marco Aurélio, relator do caso, chamou atenção para a prescrição do art. 27, §1º, da Constituição da República, segundo o qual se assegura aos legisladores estaduais a aplicação das “regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”. Observa-se a semelhança entre os dispositivos.

O magistrado ressaltou que o constituinte não estabeleceu diferenças entre as prerrogativas dos deputados estaduais e dos congressistas e nada justificaria “inferir da Constituição elementos implícitos de distinção no tratamento [que lhes

³²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 600.063/SP. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 25.02.2015.

³²² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 228.

³²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.823/RN. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 08.05.2019.

é] conferido”.³²⁴ E complementou que a equivalência tracejada “revela dado significante do pacto federativo”, de modo a se inadmitir “colher da Constituição Federal proteção reduzida da atividade do Legislativo nos entes federados, como se fosse menor a relevância dos órgãos locais para o robustecimento do Estado Democrático de Direito”.

O STF, então, concluiu que “[a] teor do disposto no artigo 27 da Constituição Federal, os deputados estaduais estão protegidos pelas regras de inviolabilidade previstas em relação aos parlamentares federais, sendo constitucional preceito da Constituição do Estado que dispõe sobre o tema”.

Realmente, com a ressalva da exceção apontada quanto aos vereadores, nada difere para os demais parlamentares, devendo a garantia ser estendida a todos a partir da detecção dos parâmetros e dos limites delineados. Patentemente, estão aí incluídos os deputados distritais, os quais, por duas vezes (AgR no AI nº 401.600/DF e ED no RE nº 443.953/DF), obtiveram decisões favoráveis do STF à aplicação da imunidade parlamentar material, com espeque no parágrafo terceiro do art. 32 conjugado com o parágrafo primeiro do art. 27, ambos da Constituição da República.

3.2.4. Comissões Parlamentares de Inquérito

No Inquérito nº 655/DF, julgado em 1º de julho de 2002, em que o acusado teria anunciado que seu interlocutor fora condenado por crime de estupro, o relator, Ministro Maurício Corrêa, declarou que seria um típico caso de imunidade material, porquanto “[f]icou evidenciado, e o querelante não provou o contrário, que as ofensas ocorreram no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito que apurava irregularidades no FGTS”, bem como que o parlamentar retrucou em defesa de ex-Ministro de Estado ao qual o querelante imputou crimes relacionados à matéria em discussão.³²⁵

O Ministro Nelson Jobim, em seu voto, informou que “[q]uando a declaração do parlamentar é fora do parlamento, fora da tribuna parlamentar, seja

³²⁴ Diversamente da situação dos parlamentares, é a dos Chefes do Poder Executivo, porquanto a Constituição não possui regra similar quanto aos Governadores dos Estados.

³²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 655/DF. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, data de julgamento: 01.07.2002.

da tribuna do Plenário, seja das comissões, procuro verificar a ligação com o exercício do mandato; mas se a declaração é feita da tribuna do Congresso, não examino”. Em seguida, arrematou que “[s]eja qual for a declaração que se fizer, parto do pressuposto absoluto de que, feita da tribuna do Congresso ou da tribuna da Comissão, está acobertado, qualquer tipo de declaração que tenha sido feita, porque o local lhe assegura a imunidade”.

No Inquérito nº 1.955/PB, julgado em 13 de agosto de 2003, deputado estadual teria divulgado pela internet voto proferido em Comissão Parlamentar de Inquérito, em que se acusam determinadas pessoas de envolvimento na exploração sexual infanto-juvenil no Estado da Paraíba. O STF verificou a vinculação entre o exercício do mandato e a elaboração e divulgação do documento em comento, em atenção à sua atuação como membro titular da CPI instaurada na Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, encontrando-se, dessa forma, o parlamentar estadual protegido pela prerrogativa constitucional.³²⁶

Em decisão de 25 de novembro de 2009, a Corte, igualmente, entendeu pela incidência da inviolabilidade parlamentar diante de discurso ofensivo proferido da tribuna do Senado Federal após não se lograr êxito em instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar crimes de corrupção no setor público.³²⁷

Na Petição nº 5.647/DF, o relator, Ministro Roberto Barroso, apurou que “[a]s declarações apontadas na inicial foram proferidas pelo querelado na condição de Deputado Federal, em resposta a acusações que lhe teriam sido feitas pelo querelante no âmbito da CPI da Petrobrás”.³²⁸

Na Petição nº 6.005/DF, a Primeira Turma do STF consignou que “[d]eclarações proferidas em razão do cargo de Presidente de Comissão Parlamentar encontram-se cobertas pela imunidade material”.³²⁹

Essa compreensão do Supremo Tribunal Federal acerca da intrínseca relação entre os pronunciamentos emitidos em sede de Comissão Parlamentar de

³²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.955/PB. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 13.08.2003.

³²⁷ “Ante a imunidade prevista no artigo 53 da Carta Federal, a utilização da tribuna da Casa Legislativa, considerado certo contexto ligado a frustrada comissão parlamentar de inquérito, apontando-se corrupção em órgão público, não enseja ação penal”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios no Inquérito nº 2.815/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 25.11.2009.

³²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 5.647/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 22.09.2015.

³²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 6.005/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 30.08.2016.

Inquérito e o exercício do mandato parlamentar decorrem do exercício da competência de fiscalizar conferida ao Parlamento pela Constituição da República, sobretudo, nos artigos 49, IX e X, 58, §3º, e 70 a 75, na medida em que é até mesma considerada uma função típica do Poder Legislativo.³³⁰

3.2.5. Apresentador de TV

Além de exercer o cargo de Deputado Federal pelo Estado do Amazonas, Wladimir Afonso da Costa Rabelo também era o apresentador de determinado programa de televisão. Por conta de declarações exprimidas durante a exibição televisiva, o então congressista respondeu a três inquéritos e a uma ação penal no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

O primeiro foi o Inquérito nº 2.036/PA, julgado em 23 de junho de 2004. O Prefeito de Belém do Pará ofereceu queixa-crime contra o parlamentar, porque este lhe teria assacado.³³¹

O relator, Ministro Carlos Ayres Britto, refutou a possibilidade de cumulação entre as prerrogativas de um parlamentar com aquelas de outra profissão por ele eventualmente desempenhada., argumentando que “[a] soma das duas prerrogativas constituiria um privilégio”, ao propiciar substancial vantagem sobre os demais profissionais do ramo, “adstritos a um tipo de proteção legal não-excludente de responsabilização disciplinar, penal ou civil”. O magistrado ressaltou

³³⁰ Nesse sentido, Roberto Dias e Lucas Catib de Laurentiis citam passagem da decisão do STF, proferida em 7 de abril de 1994, no *Habeas Corpus* nº 71.039/RJ, de relatoria do Ministro Paulo Brossard: “O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; conditio *sine qua non* de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. [...] Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, hão de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho. O poder de fiscalizar, expresso no inc. X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário. A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração, Constituição, art. 49, X, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário”. DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas Catib de. Op. cit., p. 10.

³³¹ O Procurador-Geral da República assinalou que “[h]á expressões insuscetíveis de outra conotação que não a pejorativa, tais como ‘Arquiteto dos buracos, da destruição ...’ (fl. 7), ‘São os maiores terroristas que eu já vi ...’ (fls. 8), ‘é o melhor arquiteto para desgraça ...’ (fls. 8), ‘o dia que aparecer um prefeito macho ...’ (fls. 10), ‘o dinheiro que vai ser roubado da população’ (fls. 11)”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.036/PA. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, data de julgamento: 23.06.2004.

que os próprios clientes sofreriam uma desvantagem “desse estranho doublé de profissional liberal e representante do povo, por antecipação obstados de responsabilizá-lo nas instâncias administrativas e nas jurisdicionais de índole civil, ou penal”. Por último, advertiu o relator que, conhecedor de sua condição privilegiada, “essa figura bifronte de profissional e parlamentar tenderia a descurar dos seus mais elementares deveres técnicos para com sua profissão”. Por essas razões, depreendeu-se que a atuação do denunciado foi na qualidade de jornalista e não de parlamentar.

Os Ministros Marco Aurélio e Nelson Jobim acompanharam o relator, colocando apenas que essas situações de conjugação das atividades parlamentares e jornalísticas deveriam ser analisadas casuisticamente.

O Inquérito nº 2.134/PA envolveu, novamente, as mesmas partes. Em seu voto, o relator, Ministro Joaquim Barbosa, invocou o precedente anterior para reiterar que, uma vez mais, as palavras proferidas pelo apresentador não decorreram do exercício do mandato de Deputado Federal e sim de sua condição de jornalista. O magistrado fez a mesma ressalva dos Ministros Marco Aurélio e Nelson Jobim, compreendendo “possível o exercício simultâneo desta atividade [jornalística] com a atividade política”.³³²

No Inquérito nº 2.390/DF, o parlamentar foi acusado por um ex-Senador da República por declarações proferidas no programa de televisão do qual era apresentador. Outra vez a Corte entendeu que as palavras não guardavam nexo de implicação com o desempenho do mandato eletivo, afastando a inviolabilidade parlamentar no caso.³³³ Em decorrência da decisão de recebimento da queixa-crime, instaurou-se a Ação Penal nº 474, em que se confirmou a rejeição da

³³² O Procurador-Geral da República realça as expressões do querelado: i) “Você prefeito é um criminoso que só sabe agir contra as pessoas pobres do meu município”; e ii) “Eu acho que o prefeito de Belém tá meio perturbado! Ele está meio doente, este rapaz! [...] O caso é que ele toma uma caixa de Lexotan por dia, o cara meu, é doido! Eu vou te falar, o efeito de dez caixas, de uma caixa de Lexotan, eu acho que equivale como se o cara fumasse meio quilo de maconha por dia, cheirasse trinta quilos de pó. Ia logo ficar chapado”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.134/PA. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 23.03.2006.

³³³ O Procurador-Geral da República apontou os seguintes termos utilizados pelo querelado que considerou com potencial ofensivo: “chefe de quadrilha, político envolvido em falcaturas, vagabundo, bandido, cachorro morto, ladrão”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.390/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, data de julgamento: 15.10.2007.

preliminar de imunidade parlamentar em sentido material. Não obstante a ação penal foi julgada improcedente pela prescrição da pretensão punitiva.³³⁴

3.2.6. Campanha e propaganda eleitoral

No Inquérito nº 537/TO, julgado em 17 de outubro de 2002, em que se denunciou deputado federal, à época dos fatos candidato à reeleição, por palavras ofensivas à honra de Juiz Eleitoral proferidas durante comício, o relator, Ministro Maurício Corrêa, deixou claro que “tendo a ofensa sido consumada em manifestação que em nada diz respeito ao exercício parlamentar, é de ver-se que dela [inviolabilidade parlamentar] não pode valer-se”.³³⁵

No mesmo ano, o STF examinou caso de Senador que, em entrevista à emissora de rádio, teria ofendido candidato a Governador e lhe imputado atos desonrosos. Ademais, na mesma entrevista, o denunciado, após a conduta perpetrada, teria manifestado seu interesse em disputar, como candidato, as eleições para o cargo de Governador.

Assim sendo, a Corte considerou que as manifestações, em contexto de campanha e com propósito eleitoral, não apresentam “qualquer vínculo de recíproca interação com o mandato legislativo exercido pelo parlamentar-candidato”.

O Ministro Celso de Mello, relator do processo, ressaltou que, caso assim se autorizasse, “o parlamentar-candidato, que ofendesse a integridade moral de seus adversários, passaria, em face do instituto da imunidade parlamentar material, a ter, sobre os seus concorrentes, evidente vantagem de ordem jurídico-penal”. Em outras palavras, haveria uma quebra de isonomia entre os participantes do processo eleitoral, com a configuração de um privilégio odioso, se um desses candidatos-parlamentar se valesse de sua qualidade para atacar ofensivamente seus concorrentes sem qualquer repercussão jurídica, em afronta ao princípio da *par conditio concurrentium*.³³⁶

³³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 474/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, data de julgamento: 12.09.2012.

³³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 537/TO. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, data de julgamento: 17.10.2002.

³³⁶ “A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, *caput*) — destinada a viabilizar a prática independente, pelo membro do Congresso nacional, do mandato legislativo de que é titular — não se estende ao congressista, quando, na condição de candidato a qualquer cargo eletivo, vem a ofender, moralmente, a honra de terceira pessoa, inclusive a de outros candidatos, em pronunciamento motivado por finalidade exclusivamente eleitoral, não guarda

Na mesma decisão, o relator não se olvidou de assinalar os precedentes nesse sentido. De fato, esse entendimento foi reiterado em diversos outros casos julgados posteriormente (RHC nº 82.555/SP, Inquérito nº 2.188/BA, AgR na Petição 4.444/DF e ED no AI nº 657.235/MA).

Nos Embargos Declaratórios no Agravo de Instrumento nº 657.235/MA, o Ministro Joaquim Barbosa assentou, ainda, a caracterização de desvio de finalidade à inviolabilidade parlamentar reclamada para fins pessoais, como a disputa de cargo eletivo.³³⁷

De outra banda, distinta é a situação do HC nº 83.644/BA, no qual deputado federal fora acusado de ter caluniado, em passeata, o então prefeito durante o processo eleitoral de 2000, “afirmando que o dinheiro arrecadado com o ISS estava sendo trocado por apoio político pela prefeitura”. O Ministro Carlos Velloso observou que o congressista não era candidato e dirigiu críticas ao prefeito no “exercício do mandato, dado que, além de desprovida de conteúdo político-eleitoral, foi proferida no calor dos debates públicos (...) em função de sua atuação investigativa e fiscalizadora no Município de Salvador”, de forma que estaria acobertado pela imunidade.³³⁸

José Levi Mello do Amaral Júnior infere, pois, que “[o] entendimento exposto pressupõe contexto eleitoral (comício, reunião partidária, entrevista com fins eleitorais etc.)”, adicionando o alinhamento da posição do STF com a orientação havida em outras ordens jurídicas. Contudo, o autor defende que “eventual manifestação em tribuna parlamentar com conotação exclusivamente

qualquer conexão com o exercício das funções congressuais. Precedentes. O postulado republicano — que repele privilégios e não tolera discriminações — impede que o parlamentar-candidato tenha, sobre seus concorrentes, qualquer vantagem de ordem jurídico-penal resultante da garantia da imunidade parlamentar, sob pena de dispensar-se, ao congressista, nos pronunciamentos estranhos à atividade legislativa, tratamento diferenciado e seletivo, capaz de gerar, no contexto do processo eleitoral, inaceitável quebra da essencial igualdade que deve existir entre todos aqueles que, parlamentares ou não, disputam mandatos eletivos”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 1.400/PR. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 04.12.2002.

³³⁷ “Portanto, incorre em desvio de finalidade o Deputado ou Senador que, no interesse pessoal em cargo eletivo diverso, busque socorrer-se da inviolabilidade como ilegítima vantagem eleitoral em face dos adversários”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Embargos Declaratórios no Agravo Instrumento nº 657.235/MA. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 07.12.2010.

³³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas Corpus* nº 83.644/BA. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, data de julgamento: 18.12.2003.

eleitoral, de campanha mesmo, não implica nenhum prejuízo à intrínseca inviolabilidade parlamentar da manifestação a partir da tribuna”.³³⁹

3.2.7. Conflitos e antagonismo político

Malgrado pronunciamentos ofensivos contra adversários políticos, realizados em contexto de campanha eleitoral, sejam vedados pelo Supremo Tribunal Federal, diverso é o entendimento para manifestações decorrentes de conflitos e antagonismo político sem que se esteja em meio a tal cenário de concorrência para mandatos eletivos.

Há um julgado em que é possível perceber, com bastante nitidez, a distinção entre essas duas situações. No Inquérito nº 2.674/DF, o Senador Gilvan Pinheiro Borges fora acusado de cometer os crimes de calúnia, injúria e difamação por ter redigido matéria em determinado periódico, por meio do qual esclareceu as suas opiniões acerca das condições de cassação do Senador João Capiberibe, que propiciaram a vacância de uma cadeira pelo Estado do Amapá e sua subsequente investidura.

A disputa entre os dois remonta às eleições de 2002 para o cargo de senador e, de acordo com o Ministro Carlos Ayres Britto, relator do caso, “o conteúdo da matéria objeto destes autos se limita à opinião do acusado Gilvan Pinheiro Borges sobre os acontecimentos que antecederam o pleito eleitoral de 2002”, os quais “justificaram até mesmo a perda do mandato inicialmente titularizado pelo querelante, João Alberto Rodrigues Capiberibe”. A matéria teria sido, então, publicada com o objetivo de “demonstrar a legitimidade de sua própria investidura no cargo do Senador cassado” e “fazer para os seus eleitores em particular e o público em geral um amplo retrospecto da disputa eleitoral do ano de 2002, muito mais para o efeito de registro histórico do que propriamente externar propósito violador da honra do querelante”.

A Corte concluiu a existência de conexão entre as opiniões proferidas pelo Senador Gilvan Pinheiro Borges e seu mandato parlamentar, enquadrando-se “no

³³⁹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., pp. 238-239.

contexto da disputa política por ocasião das eleições para o Senado Federal”, de modo que estaria protegido pela inviolabilidade parlamentar.³⁴⁰

Percebe-se, pois, que, embora haja referência ao pleito eleitoral, a manifestação não está inserida em um contexto de campanha eleitoral, que afastaria a imunidade, mas sim de disputa política regional.

No Inquérito nº 3.677/RJ, em seu blog pessoal, deputado federal associou deputado estadual, entre outras pessoas, a agentes do tráfico de drogas em comunidade do Rio de Janeiro, afirmando que tal legislador estadual fora apoiado como o candidato do tráfico da localidade. A Ministra Cármen Lúcia aduziu que “a manifestação do Denunciado teria extrapolado a mera crítica à conduta do Deputado Estadual”, sendo as declarações de “cunho pessoal, não havendo margem para se afirmar ter relação com o exercício de sua atividade parlamentar”.

No entanto, prevaleceu o voto do Ministro Teori Zavascki, ao constatar que “tanto o denunciado como a suposta vítima são protagonistas políticos do mesmo meio, o Rio de Janeiro, onde são adversários notórios”, concluindo que “agiu (certo ou errado do ponto de vista moral) ligado ao exercício de suas atividades políticas, que desempenha vestido de seu mandato parlamentar; logo sob o manto da imunidade”.

Muito perspicaz é a colocação do Ministro Teori Zavascki de que “o afastamento da imunidade material, que permitiria a responsabilização além do âmbito parlamentar, só se mostra cabível quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar”, mas completando com alternativa mais ampla e subjetiva: “ou quando manifesto que as ofensas proferidas [...] exorbitam os limites da crítica política”.³⁴¹

No Agravo Regimento no Inquérito 2.332/DF, em nota jornalística que embasou a acusação, fora mencionado que os deputados federais envolvidos seriam “adversários políticos”, do que se poderia extrair, segundo o STF, o nexo de

³⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.674/DF. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, data de julgamento: 26.11.2009.

³⁴¹ Essas considerações constaram na ementa do acórdão: “1. O afastamento da imunidade material prevista no art. 53, *caput*, da Constituição da República só se mostra cabível quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida ou quando as ofensas proferidas exorbitem manifestamente os limites da crítica política. Precedentes. 2. Configurada, no caso, hipótese de manifestação protegida por imunidade material, há ausência de tipicidade da conduta, o que leva à improcedência da acusação, a teor do art. 6º da Lei 8.038/1990. 3. Acusação improcedente”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 3.677/RJ. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do Acórdão: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, data de julgamento: 27.03.2014.

implicação com o mandato parlamentar para a manifestação exarada fora do recinto da Câmara dos Deputados.³⁴²

Na Petição nº 6.268/DF, discutiu-se o caso de um vídeo gravado e replicado nas redes sociais e em aplicativo de mensagens instantâneas por um Senador com críticas ofensivas à reputação e à honra de outro Senador do mesmo estado.

A Ministra Rosa Weber, relatora do caso, atentou para o fato de “ambos estarem em permanente confronto”, inclusive, com outro processo — Ação Originária nº 2002 — entre as partes, já julgado pela Corte que consignou o antagonismo.³⁴³ E, mais uma vez, agora na Petição nº 6.268/DF, registrou-se o “[a]ntagonismo político entre querelante e querelado, com pesadas críticas inseridas no debate político, de que se infere a pertinência das ofensas irrogadas com a atividade de Senador da República”. Além da verificação do nexo de ligação com o exercício do mandato parlamentar devido ao debate político com adversário, foi indicada igualmente o caráter fiscalizador, outra vertente da atuação parlamentar, em virtude da afirmação de que denunciaria a situação à Agência Nacional de Telecomunicações.³⁴⁴

³⁴² “Cabe lembrar que a nota intitulada ‘Caso Antigo’ é expressa ao fazer referência ao fato de que o ora querelante e o querelado são adversários políticos. Verifica-se, daí, que as ofensas atribuídas ao ora querelado, embora proferidas fora da tribuna da Câmara dos Deputados, mas por guardarem nexo com a atividade parlamentar por ele exercida, acham-se abrangidas pela cláusula constitucional da imunidade parlamentar em sentido material”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental no Inquérito nº 2.332/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 10.02.2011.

³⁴³ Confira-se excerto da ementa: “5. Imunidade parlamentar. Parlamentares em posição de antagonismo ideológico. Presunção de ligação de ofensas ao exercício das “atividades políticas” de seu prolator, que as desempenha “vestido de seu mandato parlamentar; logo, sob o manto da imunidade constitucional”. Afastamento da imunidade apenas “quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida”. Precedente: Inq 3.677, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 27.3.2014. 6. Ofensas proferidas por senador contra outro senador. Nexos com o mandato suficientemente verificados. Fiscalização da coisa pública. Críticas a antagonista político. Inviolabilidade”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Ação Originária nº 2.002/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, data de julgamento: 02.02.2016.

³⁴⁴ “A mesma razão de decidir deve ser aplicada ao presente caso, uma vez que não se diferencia de forma substancial do citado julgado. Como bem apontou o Procurador-Geral da República, “não obstante sejam reprováveis do ponto de vista pessoal, as palavras tidas como ofensivas possuem pertinência com o exercício do mandato parlamentar do querelado, materializada na fiscalização da coisa pública”. Ao estranhar o alcance da estação de rádio, o Senador afirmou que denunciaria a situação para a ANATEL, à suspeita de que alteradas as transmissões de rádio de forma a aumentar seu alcance. Tal colocação evidencia o caráter fiscalizador de sua atuação, conduta condizente com suas atribuições enquanto parlamentar. As demais declarações tidas como ofensivas, como associar o querelante a “coisas erradas” e chamá-lo de “propineiro”, a despeito de lamentáveis em patamar civilizatório que se almeja, não escapam ao contexto de antagonismo político existente, não sendo evidente a sua dissociação do debate político que, mesmo intenso e às vezes destituído de qualquer civilidade, se faz presente nas situações de conflito” .BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª

Em outros julgamentos, o Supremo Tribunal Federal seguiu esse mesmo caminho com a garantia ao parlamentar da prerrogativa institucional (AgRg na Pet. 7.107/DF, Pet. 7.872/CE e AgRg na Pet. 9.156/PA). Cumpre explicitar a decisão de 24 de maio de 2021, na Petição nº 7.635/DF, em que o Plenário do STF assegurou que “[e]m contexto político de rivalidade entre as partes, as declarações potencialmente ofensivas ou caluniosas devem presumir-se relacionadas ao exercício do mandato parlamentar e, conseqüentemente, albergadas pela imunidade material”.³⁴⁵

Com essas perspectivas em mente, prossegue-se para a análise do Agravo Regimental na Petição nº 8.242/DF, julgado em 3 de maio de 2022, no qual o Senador Vanderlan Cardoso imputou ao também Senador Jorge Kajuru, ambos eleitos pelo Estado de Goiás, a prática de crimes contra a honra, mediante a publicação de vídeo em rede social.³⁴⁶ A Corte julgou em conjunto com os Agravos Regimentais nas Petições nºs 8.259, 8.262, 8.263, 8.267 e 8.366, nas quais o ex-Deputado Federal Alexandre Baldy imputa os mesmos crimes ao Senador Jorge Kajuru.³⁴⁷

O relator, Ministro Celso de Mello, detectou, exatamente, a situação de antagonismo político entre os Senadores no plano estadual a propiciar a incidência

Turma). Petição nº 6.268/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, data de julgamento: 06.03.2018.

³⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição nº 7.635/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, data de julgamento: 24.05.2021.

³⁴⁶ Segundo descrito no acórdão, as palavras empregadas pelo Senador Jorge Kajuru contra o Senador Vanderlan Cardoso foram: “quero me dirigir (...) aos outros dois senadores do Estado de Goiás não vou dar nomes, vou chamar o primeiro de pateta bilionário cuja fortuna ninguém sabe de onde veio, ninguém Goiás, aquele que tem nome de remédio não sei o que o ‘AN’ (...) e porque estou respondendo e digo que é pela última vez, porque um deles o bilionário, o pateta bilionário, cuja fortuna ninguém sabe de onde vem nas suas redes sociais inclusive, impulsiona, paga para ter mais audiência o que eu não preciso fazer, quis responder ao que eu já falei sobre o seu também inútil trabalho aqui no Senado Federal (...)”. O Ministro Gilmar Mendes informou que a Petição nº 8.242 indicou as seguintes expressões que teriam cunho pejorativo e ofensivo: “pateta bilionário”, “inútil”, “idiota incompetente”, “pateta desprezível”, “chumbrega” e “trapalhão desqualificado”. Isso “além de ter sido acusado de usar seu mandato como Senador da República para fazer ‘negócios’”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Agravo Regimental na Petição nº 8.242/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, data de julgamento: 03.05.2022.

³⁴⁷ O Ministro Gilmar Mendes noticia que o querelante, Alexandre Baldi, nas referidas petições, afirmou a utilização das seguintes expressões tidas por pejorativas e ofensivas: “bandido”, “golpista”, “homem falso”, “rei do toma lá dá cá”, “homem de bens e com preço”, “aproveitador”, “homem de cabeça baixa”, “malandro”, “vira-lata”, “office boy picareta”, “lixo”, “integrante da quadrilha dos Detrans”. Além disso, constam supostas afirmações de que seria o “chefe de organização criminoso, negociador de interesses ilícitos no Congresso e no Executivo, político vinculado a jogos de azar, pessoa que participa de orgias e vinculado a denúncias de enriquecimento ilícito”.

da inviolabilidade parlamentar. Indigitou até a manifestação do Ministério Público Federal que apontava a “relação de ostensiva e notória animosidade política, animosidade essa que remonta ao pleito de 2018”, com “críticas quanto à capacidade política e à lisura ética um do outro”.

O Ministro Gilmar Mendes abriu a divergência, trazendo doutrina brasileira e estrangeira e o instituto da imunidade parlamentar em outras ordens jurídicas. Reforçou o esforço interpretativo do Supremo para verificar o nexo de implicação entre as declarações do parlamentar e o exercício de seu mandato, enumerando uma série de decisões — nenhuma delas, todavia, aborda o antagonismo e a rivalidade entre atores políticos, como discorrido neste tópico. Isso porque as manifestações foram publicadas nas redes sociais e não proferidas nas dependências do Parlamento.

Em seguida, afirmou que “chama a atenção o fato de as queixas-crime (...) terem sido apresentadas por colegas do querelado no Senado Federal, ou seja, por congressistas que estão acostumados aos fortes embates, por vezes até mesmo de caráter pessoal”. Essa colocação sugere uma gravidade ímpar na conduta, em virtude de outros parlamentares terem realizado as acusações.

No entanto, o melhor argumento parece ser de que, se se trata de pessoas ocupantes de elevados cargos públicos, o grau de tolerância com as críticas e as opiniões deve ser maior, em primazia, se a questão debatida consubstanciar matéria de interesse público. Nesse sentido, vale lembrar a *Sentencia* T-322/1996 e a *Sentencia* SU-047/1999, que ressaltam a indispensabilidade da maior liberdade conferida pela inviolabilidade parlamentar para se discursar contra altos dignatários. O Ministro Luís Roberto Barroso expôs pensamento similar no Inquérito nº 3.817/DF ao asseverar que “aqueles que ocupam voluntariamente posições públicas, em sentido amplo, estão submetidos a um nível mais elevado de críticas e devem tolerar maior grau de exposição”.³⁴⁸

Voltando ao caso, o Ministro Gilmar Mendes suscitou que o próprio Senador acusado enunciara sua profissão de jornalista nos fatos descritos nas Petições nºs 8.259, 8.262 e 8.263, ao dizer que “[a]lém de todas as funções que exerço aqui, exerço prazerosamente a de fiscalizador, a de investigador, pois jornalista você nunca deixa de ser, e eu fui por 40 anos”. Em conjunto com os

³⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.817/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 07.04.2015.

elementos de produção e divulgação do vídeo nas redes sociais do querelado, o magistrado entendeu que ficou demonstrada “a prática de ato desvinculado do mandato parlamentar”, citando o Inquérito nº 2.036, cujo acusado era parlamentar que exercia, concomitantemente, a profissão de apresentador de televisão. No que respeita à Petição nº 8.259, anotou que “houve, mais uma vez, a extrapolação do debate público para questões relativas a ataques subjetivos e de cunho exclusivamente pessoal”.

O Ministro Edson Fachin corroborou que “não se depreende de imediato que tais acusações ou ilações possam decorrer de um debate político ou mesmo da função fiscalizatória desempenhada pelos Congressistas”. Assim, acompanhou a divergência, junto com o Ministro Ricardo Lewandowski, formando maioria na decisão da Segunda Turma do STF.

Não obstante a posição definida no caso concreto em julgamento, afastando a inviolabilidade parlamentar do Senador em voga, revelam-se muito intrigantes as considerações tecidas pelo Ministro André Mendonça em seu voto, no qual acompanhou o relator.

De início, o magistrado declarou compreender pelo contexto das falas que se referem a “adversários políticos no mesmo Estado, Goiás”, ressaltando que “[t]odos os três possuem fortes vínculos com referido ente da Federação”, sendo os Senadores Jorge Kajuru e Vanderlan Cardoso eleitos pelo estado, enquanto Alexandre Baldy já fora Deputado Federal por Goiás e Secretário de Estado de Indústria e Comércio durante o governo de Marconi Perillo. Dessa forma, “[t]odos os três são políticos protagonistas no mesmo cenário regional”.

Na sequência, amparado em manifestação da Procuradoria-Geral da República, o Ministro expôs ofensas que teriam sido proferidas por Alexandre Baldy contra o Senador Jorge Kajuru e a animosidade política entre este e o Senador Vanderlan Cardoso desde o pleito de 2018.

Diante disso, entendeu o julgador que as palavras expressadas se deram em um contexto de “disputas por protagonismo político, de validação do próprio discurso, e de ânsia de apresentar aos eleitores postura fiscalizatória combativa e crítica aos adversários partidários quanto à forma de se fazer política e de se conduzir na vida pessoal”.

Em trecho do seu voto, enunciou que “não se mostra, no nosso entender, possível afirmar que as falas do Senador Kajuru não guardam qualquer relação com seu mandato e que, além disso, também não foram proferidas em razão dele”.

Assim como o Ministro Teori Zavascki no Inquérito nº 3.677/RJ, o Ministro André Mendonça explicitou que somente quando não for possível vislumbrar absolutamente nenhuma conexão com o exercício do mandato parlamentar caberia refutar a aplicação da inviolabilidade parlamentar.

Em outra passagem de seu voto, o Ministro André Mendonça asseverou que “[a] força da expressão ‘quaisquer’ torna exigível que, para a não incidência da imunidade, as palavras do congressista não tenham absolutamente nenhuma relação com seu mandato”. Como corolário disso, prega-se que havendo qualquer dúvida sobre a presença do nexo de implicação da manifestação do parlamentar com o exercício de seu mandato, deve prevalecer a aplicação da prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar material, em prestígio à independência entre os Poderes e às finalidades do próprio instituto.³⁴⁹

O magistrado rememorou, ainda, o Inquérito nº 3.677/RJ, no qual se reconheceu a situação de protagonistas políticos dos envolvidos, e a Ação Originária nº 2.002/DF, na qual Senador fora acusado por outro pelo emprego de expressões como “Senador do mal”, “frouxo”, “covarde”, “líder da maior corrupção do Brasil”, “onde coloca a mão tem destruição e corrupção” e outras. Em ambos os casos, a Corte reconheceu a incidência da imunidade parlamentar em seu sentido material, de forma que uma decisão diferente contrariaria seus próprios precedentes.

Arrematou o julgador ao assinalar que a constatação de “uma inexorável ampliação da *zona di illuminabilitá* sobre a personalidade e as ações do homem público, ampliação essa que, sobretudo o político, deve aceitar”.

³⁴⁹ Nessa toada, vale reportar também ao Inquérito nº 3.399/DF, no qual o Ministro Edson Fachin escreveu que “perfilho do entendimento segundo o qual, naquelas situações limítrofes, onde não esteja perfeitamente delineada a conexão entre a atividade parlamentar e as ofensas supostamente irrogadas a pretexto de exercê-la, mas que igualmente não se possa, de plano, dizer que exorbitam do exercício do mandato, a regra da imunidade deve prevalecer”. Apesar disso, no caso concreto, entendeu o magistrado que “as afirmações feitas pelo querelado no programa de rádio, indubitavelmente, desbordam da pertinência com sua atividade parlamentar”. Esta conclusão se amparou no fato de que “o querelado teria acusado o querelante de, supostamente, ter encomendado a morte dos radialistas”, bem como teria dito ser partícipe de “formação de quadrilha armada, de corrupção, além de chamá-lo de matador, perverso, pernicioso, sanguinário, endemoninhado, vagabundo, ladrão e safado”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.399/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, data de julgamento: 20.10.2015.

Pelo exposto, três conclusões poderiam ser extraídas e aplicadas a casos futuros: a) no exame do nexo de implicação recíproca, a inviolabilidade parlamentar só deve ser afastada quando, absolutamente, não houver qualquer vínculo ou relação entre o conteúdo exprimido na manifestação do legislador e o exercício de seu mandato parlamentar; b) como corolário do item anterior, em caso de dúvida sobre a conexão dos pronunciamentos dos membros do Poder Legislativo e o desempenho de suas atividades parlamentares, como em situações limítrofes, deve prevalecer a proteção conferida pela prerrogativa constitucional, de sorte a constituir um princípio *in dubio pro* inviolabilidade parlamentar; e c) diante de um contexto de antagonismo ou rivalidade política, deve-se presumir a relação com o exercício do mandato parlamentar nas declarações potencialmente ofensivas, caluniosas ou difamatórias, de sorte a fazer incidir a imunidade parlamentar material.

3.2.8. Futebol

Curiosamente, existem várias decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal em que se discute a inviolabilidade parlamentar em torno de personagens ou questões futebolísticas.

No Inquérito nº 1.344/DF, o então Deputado Federal e dirigente do Clube de Regatas Vasco da Gama, Eurico Miranda, em entrevistas a emissoras de rádio, afirmou que recebeu uma denúncia “de que haveria um esquema por parte da Parmalat para beneficiar o Palmeiras na decisão e me deram até os valores que eram na área de 300.000”, o que o teria motivado a ir à procura do Presidente da Comissão de Arbitragem da Confederação Brasileira de Futebol, Sr. Armando Marques.

A sociedade empresária nomeada, então, ofereceu queixa-crime contra o parlamentar, a qual foi recebida pela Corte sob o argumento de inexistir relação de pertinência com o exercício do mandato parlamentar a justificar o amparo da prerrogativa constitucional.³⁵⁰

³⁵⁰ “5. Não cobre, pois, a inviolabilidade parlamentar a divulgação de imprensa por um dirigente de clube de futebol de suspeita difamatória contra a empresa patrocinadora de outro e relativa a suborno de arbitragem de jogo programado entre as respectivas equipes, nada importando seja o agente, também, um Deputado Federal”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.344/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 07.08.2002.

No Inquérito nº 1.739/PE, o STF julgou queixa-crime contra o Deputado Federal e Presidente Executivo do Santa Cruz Futebol Clube por ter chamado o querelante, empresário de futebol, de “vigarista” e “chantagista” durante a apresentação do novo patrocinador do time. Em defesa, aduziu que agiu “única e exclusivamente na condição de deputado federal, como membro da referida CPI”. O querelado referia-se à Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados que apurou o contrato celebrado entre a CBF e a Nike, bem como a fatos atentatórios ao futebol brasileiro, explicitando a atuação de empresários, conforme registrou a Ministra Ellen Gracie, relatora do processo.

A relatora concluiu, no que foi seguida por seus pares, que, mesmo que as declarações tenham sido feitas em um evento destinado a apresentar o novo patrocinador de um time de futebol do qual o querelado era dirigente, “não vejo como dissociar as declarações consideradas pelo querelante como ofensivas à sua honra, do mandato parlamentar do querelado, em especial diante da sua condição de membro da CPI que investigava o próprio querelante”. Rejeitou-se a queixa-crime, haja vista as palavras e opiniões do querelado estarem cobertas pela inviolabilidade parlamentar.³⁵¹

No Inquérito nº 3.780/DF, apreciou-se queixa-crime apresentada pelo então Presidente da CBF contra o Deputado Federal Romário de Souza Faria, ex-jogador de futebol mundialmente reconhecido, pelas seguintes declarações que considerou ofensivas: “se as coisas não mudarem no Brasil, a gente vai ter, espero que não e vou fazer tudo para isso, um novo presidente da CBF que também tá nesse grupo aqui que tem que pegar cem anos de cadeia”. Com exceção do Ministro Dias Toffoli, a Corte entendeu que o discurso do membro do Legislativo não estava coberto pelo manto da imunidade parlamentar material por não guardar relação com o desempenho de sua função.³⁵²

Após este caso, o congressista Romário de Souza Faria respondeu outros quatro processos, que foram julgados pela Suprema Corte, por conta de suas manifestações sobre assuntos pertinentes ao futebol brasileiro. Em todos esses

³⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.739/PE. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, data de julgamento: 26.03.2003.

³⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 3.780/DF. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, data de julgamento: 20.03.2014.

quatro casos, o STF entendeu que estava sob o manto da inviolabilidade parlamentar.

No Inquérito nº 3.817/DF, foi acusado de ter chamado, em entrevista à emissora de rádio, o Presidente da CBF à época de “ladrão” e “corrupto”. Em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso enunciou que “o acusado foi entrevistado na condição de Deputado Federal, para emitir opiniões sobre sua atuação parlamentar no âmbito do futebol, bem como sobre os diversos protestos que ocorriam ao longo daquele ano de 2013, especialmente contra a Copa do Mundo de Futebol de 2014”. Acrescentou, ainda, que ambos os envolvidos ocupavam voluntariamente posições públicas de destaque, razão pela qual se sujeitam a “um nível mais elevado de críticas e devem tolerar maior grau de exposição”. Concluiu, então, os Ministros da Primeira Turma do STF que “[a]s declarações do investigado, na qualidade de 2º Vice-Presidente da Comissão Permanente de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, alusivas aos dirigentes do futebol brasileiro, fizeram-se ligadas ao exercício do mandato”.³⁵³

Na Ação Originária nº 1.819/DF, as mesmas partes do Inquérito anterior voltaram a se enfrentar. Desta vez, o dirigente da CBF afirmara que o parlamentar, em evento privado realizado na sede do Sport Club Corinthians Paulista, teria dito que “[n]a CBF a gente tem um presidente que é um ladrão de medalha, ladrão de luz, ladrão de terreno”. O fato de o evento ter sido privado foi o motivo pelo qual o Ministro Marco Aurélio não vislumbrou elo com o desempenho do mandato. Contudo, restou vencido, sob os mesmos fundamentos do processo antecedente.³⁵⁴ Outro processo entre as partes que gerou idêntica decisão foi o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 986.058/RJ.

Na Petição nº 6.005, o congressista em voga respondeu à queixa-crime oferecida pelo então técnico da Seleção Brasileira de Futebol, conhecido como Dunga, por declarar em entrevista a um jornal italiano que “não convoca mais os melhores, há interesses por trás”. Na oportunidade, o relator foi justamente o Ministro Marco Aurélio que verificou a ocupação do cargo de Presidente da CPI do Futebol pelo congressista, assim como “diversas reproduções de notícias

³⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.817/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 07.04.2015.

³⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Ação Originária nº 1.819/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 24.05.2016.

jornalísticas a respeito da questão, a demonstrarem envolvimento nos debates relacionados ao assunto”, o que permitiu inferir o nexo da declaração com o exercício de seu mandato parlamentar., “aspecto potencializado pela circunstância de as declarações terem ocorrido dentro do Congresso Nacional”.³⁵⁵

Sem adicionar a Ação Originária nº 1.819/DF, mas considerando os demais casos atinentes ao congressista Romário de Souza Faria, José Levi Mello do Amaral Júnior apregoa que os casos, “em essência, não diferem e, portanto, deveriam ter conhecido solução idêntica do ponto de vista do reconhecimento ou não da proteção da inviolabilidade parlamentar”.³⁵⁶ Isso porque as críticas tecidas pelo parlamentar são próprias do núcleo temático preponderante do exercício do seu mandato, sendo irrelevante sua atuação em comissões para garantir a incidência da imunidade em sentido material.

Um último caso que conjuga a inviolabilidade parlamentar e o futebol é o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.283.533/MG. Na situação concreta, então Deputado Estadual demonstrou, na tribuna da Assembleia Legislativa, inconformismo com a performance de árbitro de futebol em partida do Campeonato Mineiro, acusando-o de manipulação do resultado do jogo.

A Primeira Turma do STF consignou que “[s]egundo a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é absoluta a imunidade parlamentar no que concerne a manifestações feitas no exercício do mandato a partir da tribuna da casa legislativa em que o parlamentar tem assento”.³⁵⁷

O Ministro Luís Roberto Barroso divergiu da decisão, apontando que as declarações da tribuna foram reproduzidas pelo legislador estadual nas redes sociais, o que denotariam manifestações fora do recinto a demandar a verificação do nexo de implicação recíproca, que considera não haver no caso.

Bem interessante reparar que o magistrado expôs suas reservas sobre o caráter absoluto da inviolabilidade parlamentar no que tange às declarações proferidas somente no recinto da Casa Legislativa.

³⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 6.005/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 30.08.2016.

³⁵⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 281.

³⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.283.533/MG. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, data de julgamento: 15.09.2021.

3.2.9. Segurança Pública

No Inquérito nº 3.677/RJ, exposto no tópico referente aos “conflitos e antagonismo político”, deputado federal pelo Estado do Rio de Janeiro associou deputado estadual e outras pessoas ao crime organizado no ente estadual, em particular, ao tráfico de drogas na comunidade da Rocinha.

Prevaleceu a tese de que os envolvidos são adversários políticos em âmbito regional e isso denotaria a existência de vínculo com o exercício do mandato parlamentar, o que faria incidir a inviolabilidade parlamentar. Contudo, poderia ter sido suscitada a tese de abordagem e discussão de temática extremamente relevante ao ente federativo em questão, que é a segurança pública.

No Agravo Regimental na Petição nº 8.318/DF, tratou-se de queixa-crime oferecida pelo Governador do Estado de Tocantins contra deputado federal por palavras proferidas em rede social em que relatou exonerações, perseguições e extinção de delegacia especializada na apuração de crimes contra a Administração Pública, acusando o Chefe do Executivo estadual de perseguir delegados da Polícia Civil.³⁵⁸

Na decisão, a relatora do caso, Ministra Rosa Weber, salientou que, a despeito da restrição do papel fiscalizatório dos parlamentares federais, “diversas matérias afetas ao tema da segurança pública demandam regulação legislativa em âmbito nacional, estando no plexo de atribuições de tais agentes políticos, inclusive aquelas que tocam o exercício da atividade de polícia judiciária em âmbito estadual”.³⁵⁹

Além disso, destacou-se a atuação do congressista no âmbito de Comissões Permanentes canalizadas pela temática da segurança pública, citando, a título de exemplo, a Comissão de Segurança Pública e o Combate ao Crime Organizado. Com base nesses elementos, entendeu o STF a pertinência entre as manifestações do parlamentar e as atividades desempenhadas no exercício de seu mandato.

³⁵⁸ De acordo com o artigo 144 da Constituição da República, a segurança pública é exercida através dos seguintes órgãos: i) polícia federal; ii) polícia rodoviária federal; iii) polícia ferroviária federal; iv) polícias civis; v) polícias militares e corpos de bombeiros militares; e vi) polícias penais federal, estaduais e distrital.

³⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental na Petição nº 8.318/DF. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, data de julgamento: 04.05.2020.

Na Petição nº 9.165/DF, a Corte examinou queixa-crime apresentada pela cantora Ludmilla Oliveira da Silva contra o Deputado Federal Geraldo Junio do Amaral devido a publicações deste em rede social, acusando-a de apologia a condutas criminosas e de ser “garota propaganda do tráfico [de drogas]” por conta da música “Verdinha”.

Em defesa, o querelado aduziu justamente que “sua principal bandeira é o combate ao crime, como incitação à prática de condutas ilícitas e a apologia ao consumo de drogas”.

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, entendeu que o parlamentar se dirigia ao seu eleitorado ao abordar questões atinentes ao combate ao crime, em particular, o tráfico de drogas, que “pode ser compreendido como destacado tema de sua pauta institucional”. No mesmo caminhar, o Ministro Alexandre de Moraes ressaltou que “a opinião do parlamentar foi externada por ocasião do debate público acerca do combate ao crime de tráfico de drogas”, com críticas a eventual estímulo ao consumo de entorpecentes. Então, rejeitou-se a queixa-crime, com a aplicação da inviolabilidade parlamentar.³⁶⁰

3.2.10. Votos

Não somente os pronunciamentos dos membros do Poder Legislativo são objeto de proteção pela cláusula constitucional da inviolabilidade parlamentar, mas também seus votos.

Na Ação Penal nº 470/MG, que ficou conhecida como “Mensalão”, a Suprema Corte cuidou, especificamente, de acusações de compra de votos de parlamentares. Um dos réus alegou que “o voto parlamentar não pode ser submetido a controle do Ministério Público ou do Judiciário”.³⁶¹

Evidentemente, a tese não prosperou no caso. O Ministro Joaquim Barbosa, relator do processo, precisamente, acentuou que “[a] inviolabilidade de que gozam os parlamentares por suas opiniões, palavras e votos não significa que o titular do mandato possa comercializar ou rentabilizar o exercício da função pública

³⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição nº 9.165/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 22.03.2021.

³⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 17.12.2012.

que exerce, pois isto constituiria desvio grave e desvirtuação do múnus constitucional”.

Em sede de Embargos Declaratórios, o Ministro Celso de Mello acrescentou que “o instituto da imunidade parlamentar em sentido material não se aplica, não se estende nem se qualifica como manto protetor da prática, por membros do Congresso Nacional, de crimes contra a Administração Pública ou do delito de lavagem de valores”.³⁶²

No Recurso Extraordinário nº 405.386/RJ, o Ministério Público propôs ação civil pública com os pedidos de declaração de nulidade de lei municipal que estabelecia pensão vitalícia à viúva de ex-prefeito e de devolução ao erário municipal das verbas por ela percebidas em razão do falecimento de seu marido no decorrer do mandato.³⁶³

A sentença condenou a viúva a devolver os valores que recebera e os vereadores que aprovaram a lei, bem como o Prefeito que a sancionou, em razão da configuração de um privilégio odioso e um ato imoral. O Tribunal de Justiça manteve a decisão de primeira instância.

A Ministra Ellen Gracie não acolheu o fundamento da inviolabilidade parlamentar, sob a alegação de que teria ficado evidenciada “a expedição de mero ato administrativo autorizativo e não, como pretendem os recorrentes, de norma jurídica resultante do exercício das atividades inerentes ao mandato parlamentar, estas compreendidas como as atividades de representação, fiscalização e legislação”.

O Ministro Eros Grau divergiu e explicou que, conquanto a lei municipal “materialmente consubstancie um ato administrativo, é, formalmente, uma lei”. Por ser uma lei em sentido formal, deveria incidir o disposto no art. 29, VIII, da Lei Maior, que assegura aos vereadores a inviolabilidade de suas opiniões, palavras e votos manifestados no exercício do mandato e na circunscrição do município. Ponderou, ademais, que a decisão tomada pelo corpo legislativo foi colegiada. Concluiu, assim, que “se a lei em sentido formal encontra base material de apoio

³⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Décimos Sextos Embargos Declaratórios julgados na Ação Penal nº 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 15.08.2013.

³⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Extraordinário nº 405.386/RJ. Relatora: Min. Ellen Gracie. Redator do Acórdão: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, data de julgamento: 26.02.2013.

constitucional, como no caso se dá, a inviolabilidade dos Vereadores por seus votos afasta a responsabilização indenizatória solidária, com imposição de devolução ao erário público do recebido”.

O Ministro Teori Zavascki enfatizou que “não há empecilho constitucional algum a que sejam editadas leis de efeitos concretos ou mesmo individualizados”, confirmando que “[n]ão há dúvida de que a lei deu tratamento privilegiado — e portanto, anti-isonômico — a certa pessoa, mas também isso, por si só, não pode ser considerado ‘imoral’”. Segundo o magistrado, “[o] que a Constituição proíbe não é, propriamente, o tratamento privilegiado, mas a concessão de privilégios injustificados e injustificáveis”. Acompanhou a divergência, manifestando-se em prol da incidência da inviolabilidade parlamentar aos vereadores pelos votos proferidos no exercício do mandato.

A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, então, deu provimento ao recurso, acolhendo a incidência no caso da inviolabilidade parlamentar aos vereadores, vencida a Ministra Ellen Gracie.

É indispensável registrar que o voto do legislador decorreu, diretamente, do exercício de seu mandato parlamentar, constituindo o âmago protetivo da imunidade parlamentar material. De acordo com José Levi Mello do Amaral Júnior, “[s]e eventualmente veio a ser fruto de corrupção, é a conduta prévia — de corrupção — que pode e deve ser investigada e punida, mas não o voto propriamente dito”.³⁶⁴

Guilherme Farias Florentino avisa que “não se identificou processo apreciado pelo STF após a atual Constituição que autorizasse a responsabilização de parlamentar pelo objeto em si da manifestação sufragada (fala-se, especificamente, do conteúdo discricionário do voto, e não de ilícitos relacionados à votação)”.³⁶⁵

³⁶⁴ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Op. cit., p. 236.

³⁶⁵ FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., p. 113.

3.2.11. Discursos de ódio/ *Hate Speech* ³⁶⁶

No Inquérito nº 3.590/DF, o Deputado Federal Marcos Feliciano foi acusado de ter cometido o crime previsto no art. 20 da Lei nº 7.716,³⁶⁷ em decorrência de manifestações de cunho discriminatório, publicadas em sua rede social, em particular por conta da orientação sexual. ³⁶⁸

Prontamente, o Ministro Marco Aurélio, relator do caso, deduziu dos fatos o descabimento de ato conectado ao exercício do mandato parlamentar a permitir a incidência da imunidade parlamentar material. Entretanto, haja vista que a norma incriminadora não prevê a discriminação por motivo de orientação sexual, mas por raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, concordou com a tese defensiva de atipicidade da conduta.

Embora o Ministro Luís Roberto Barroso, assim como os demais ministros da Primeira Turma do STF, tenha acompanhado o relator, ponderou que “consideraria razoável que o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana impusesse um mandamento ao legislador para que tipificasse condutas que envolvam manifestações de ódio, de *hate speech*”. Nessa linha de pensamento, anos mais tarde, seguiu a Corte ao considerar práticas homofóbicas e transfóbicas expressões de racismo em sua dimensão social até que sobrevenha lei emanada pelo Congresso Nacional. ³⁶⁹

³⁶⁶ Não se avançará nas diversas conceituações de discurso de ódio, porque além de exigir uma discussão densa, “[a] expressão discurso de ódio ou *hate speech* remete a um conceito não unívoco, de limites relativamente imprecisos, e é empregada para designar condutas expressivas muito heterogêneas, que, quando olhadas em conjunto, não apresentam uma essência ou característica definidora”, segundo André Gustavo Corrêa de Andrade. De toda maneira, o autor, a partir da identificação de três elementos constantes — o preconceito, a discriminação e a intolerância —, desenvolveu a seguinte definição para o discurso de ódio: “manifestação ou expressão, motivada por preconceito ou intolerância, através da qual uma pessoa ou um grupo é discriminado, com base em suas características identitárias”. ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. **Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio**. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, v. 23, 2021, pp. 10-11.

³⁶⁷ Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. (Redação dada pela Lei nº 9.459, de 15/05/97). BRASIL. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17716.htm>. Acesso em 16.02.2023.

³⁶⁸ Os ministros fizeram alusão à seguinte manifestação do acusado: “[a] podridão dos sentimentos dos homoafetivos levam ao ódio, ao crime, a (sic) rejeição”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.590/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 12.08.2014.

³⁶⁹ A tese firmada pelo STF foi a seguinte: “1. Até que sobrevenha lei emanada do Congresso Nacional destinada a implementar os mandados de criminalização definidos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição da República, as condutas homofóbicas e transfóbicas, reais ou supostas, que envolvem aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero de alguém, por

No Inquérito nº 3.862/DF, foi imputada a prática do crime de racismo aos Deputados Federais Luis Carlos Heinze e Alceu Moreira, a partir de denúncia proposta pelo Conselho Aty Guassu Guarani Kaiowa e Conselho do Povo Terena; todavia, a Corte rejeitou a queixa-crime por ilegitimidade ativa.³⁷⁰

Conquanto não se tenha debruçado sobre a incidência da inviolabilidade parlamentar, nota-se certa controvérsia doutrinária sobre o caso. De um lado, preconiza-se a inserção da fala do Deputado Federal Luis Carlos Heinze em um contexto de crítica ao governo federal no exercício de sua função parlamentar de fiscalização, enquanto o Deputado Federal Alceu Moreira não teria sido assertivo

traduzirem expressões de racismo, compreendido este em sua dimensão social, ajustam-se, por identidade de razão e mediante adequação típica, aos preceitos primários de incriminação definidos na Lei nº 7.716, de 08/01/1989, constituindo, também, na hipótese de homicídio doloso, circunstância que o qualifica, por configurar motivo torpe (Código Penal, art. 121, § 2º, I, “in fine”); 2. A repressão penal à prática da homotransfobia não alcança nem restringe ou limita o exercício da liberdade religiosa, qualquer que seja a denominação confessional professada, a cujos fiéis e ministros (sacerdotes, pastores, rabinos, mulás ou clérigos muçulmanos e líderes ou celebrantes das religiões afro-brasileiras, entre outros) é assegurado o direito de pregar e de divulgar, livremente, pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, o seu pensamento e de externar suas convicções de acordo com o que se contiver em seus livros e códigos sagrados, bem assim o de ensinar segundo sua orientação doutrinária e/ou teológica, podendo buscar e conquistar prosélitos e praticar os atos de culto e respectiva liturgia, independentemente do espaço, público ou privado, de sua atuação individual ou coletiva, desde que tais manifestações não configurem discurso de ódio, assim entendidas aquelas exteriorizações que incitem a discriminação, a hostilidade ou a violência contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero; 3. O conceito de racismo, compreendido em sua dimensão social, projeta-se para além de aspectos estritamente biológicos ou fenotípicos, pois resulta, enquanto manifestação de poder, de uma construção de índole histórico-cultural motivada pelo objetivo de justificar a desigualdade e destinada ao controle ideológico, à dominação política, à subjugação social e à negação da alteridade, da dignidade e da humanidade daqueles que, por integrarem grupo vulnerável (LGBTI+) e por não pertencerem ao estamento que detém posição de hegemonia em uma dada estrutura social, são considerados estranhos e diferentes, degradados à condição de marginais do ordenamento jurídico, expostos, em consequência de odiosa inferiorização e de perversa estigmatização, a uma injusta e lesiva situação de exclusão do sistema geral de proteção do direito”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 13.06.2019.

³⁷⁰ Segundo consta no acórdão, as falas do Deputado Federal Luis Carlos Heinze foram: “[a]gora eu quero dizer para vocês, o mesmo governo, seu Gilberto Carvalho, também é ministro da presidenta Dilma, e ali estão aninhados quilombolas, índios, gays, lésbicas, tudo o que não presta ali estão aninhados... Por isso, pessoal, só tem um jeito: se defendam. Façam a defesa como no Pará estão fazendo. Façam a defesa como o Mato Grosso do Sul está fazendo. Os índios invadiram uma propriedade, foram corridos da propriedade, isso que aconteceu lá. (fl. 5) [...] Tem no palácio do planalto um ministro da Presidenta Dilma, chamado Gilberto Carvalho, que aninha no seu gabinete, índio, negro, sem-terra, gays, lésbicas, a família não existe no gabinete desse senhor”. Já as falas do Deputado Federal Alceu Moreira foram: “[n]ós os parlamentares, não vamos incitar a guerra, mas lhes digo: se fardem de guerreiros e não deixem um vigarista destes dar um passo na sua propriedade, nenhum. Nenhum. Usem todo o tipo de rede, todo mundo tem telefone, liguem um para o outro imediatamente, reúnam multidões e expulsem do jeito que for necessário. (fls. 3/4)”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Embargos Declaratórios no Inquérito nº 3.862/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 18.11.2014.

sobre a prática de violências e crimes contra os indígenas.³⁷¹ De outro, defende-se que os dois parlamentares foram intolerantes e promoveram certo estímulo e condescendência com condutas violentas contra esses grupos.³⁷²

No Inquérito nº 3.932/DF e na Petição nº 5.243, o então Deputado Federal Jair Bolsonaro foi acusado por dizer, na tribuna da Câmara dos Deputados em dezembro de 2014, que não estupraria a também Deputada Federal Maria do Rosário, porque ela não merece, expondo, em entrevista concedida, no dia seguinte, em seu gabinete, que: “[n]ão merece porque ela é muito ruim, porque ela é muito feia, não faz meu gênero, jamais a estupraria. Eu não sou estuprador, mas, se fosse, não iria estuprar, porque não merece”.

O Ministro Luiz Fux, relator do caso, asseverou que as declarações não guardaram qualquer relação com o exercício do mandato. Na sequência, esclareceu que as primeiras afirmações foram reproduzidas da tribuna da Câmara dos Deputados e, depois, em entrevista a veículo de imprensa, enfatizando que “[o] fato de o parlamentar estar em seu gabinete no momento em que concedeu a entrevista é fato meramente acidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da imprensa e da internet”. Com base nisso, concluiu pela não incidência da inviolabilidade parlamentar à situação concreta.

Acrescentou que a manifestação pública “tem, em tese, o potencial de reforçar eventual propósito existente em parte daqueles que ouviram ou leram as declarações, no sentido da prática de violência física e psíquica contra a mulher” e uma “[c]onclusão contrária poderia conduzir à compreensão de que a reprodução do discurso narrado na inicial é tolerável, o que poderia tornar menos intensa e, conseqüentemente, mais frágil a proteção das mulheres perante o ordenamento jurídico”. Nessa toada, as palavras do parlamentar “revelam, efetivamente, potencial de rebaixar a dignidade moral da Querelante, ofendendo-a em sua

³⁷¹ PAULINO, Lucas Azevedo. **Imunidade Material Parlamentar, Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: parâmetro para o tratamento jurídico do *hate speech* parlamentar**. In: Rodolfo Viana Pereira. (Org.). Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio - Volume I. 1ed. Belo Horizonte: Instituto para o Desenvolvimento Democrático - IDDE, 2018, v. 1, pp. 159-160.

³⁷² SILVA, Bruna Marques da. **Discursos intolerantes (ou discursos de ódio?) de parlamentares contra grupos sociais minoritários no Brasil**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.3, 3º quadrimestre de 2020, p. 886.

condição de mulher e expondo sua imagem à humilhação pública, além de associar as características da mulher à possibilidade de ser vítima de estupro”.^{373 374}

A Ministra Rosa Weber realçou o papel nobre e essencial da imunidade parlamentar material de garantir, em última análise, a própria democracia. Por conta disso, não poderia servir “para salvaguarda à violência de gênero, pelo menos ao incentivo à violência de gênero, aqui mediante agressões verbais vinculadas, na desqualificação, à condição feminina”, em desacordo com os valores protegidos pela Constituição.

A impossibilidade de se valer da inviolabilidade parlamentar como escudo para discursos contra negros, homossexuais e mulheres fora, igualmente, salientada pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

A Primeira Turma, nesta decisão, parece sinalizar uma superação do entendimento sobre o caráter absoluto dos pronunciamentos dos parlamentares realizados no recinto da Casa Legislativa. Todavia, em virtude da distinção entre os locais das manifestações no caso concreto, realizada pelo Ministro Luiz Fux, não está muito claro o que efetivamente constituiu a *ratio decidendi* do órgão colegiado.^{375 376}

Consoante já revelado em tópico anterior, no AgR no RE nº 1.283.533/MG, o Ministro Luís Roberto Barroso exprimiu suas ressalvas quanto ao entendimento de que a inviolabilidade parlamentar seria absoluta para os

³⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.932/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 21.06.2016.

³⁷⁴ Eleonora Mesquita Ceia preconiza que o voto do Ministro Luiz Fux “representa um avanço com relação à posição anterior do STF, qual seja, de que não caberia questionar o conteúdo ou a conexão com o mandato dos pronunciamentos dos parlamentares feitos no interior do Congresso Nacional”. CEIA, Eleonora Mesquita. **Imunidade parlamentar e discurso de ódio no Brasil**. Revista Interdisciplinária de Ciências Sociais – RAIGAL, nº 3, pp. 16-26, 2017.

³⁷⁵ Guilherme Farias Florentino retrata que, na verdade, “na visão do ministro [Luiz Fux], haveria uma distinção entre a tribuna e eventuais entrevistas concedidas em outros recintos internos da Casa Legislativa, a despeito de a jurisprudência do STF ter adotado um conceito amplo de tribuna em julgados anteriores”. Por sua vez, em relação aos Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, exprimiu que eles “concluíram, aparentemente sem nuances, que os parlamentares não gozariam de inviolabilidade absoluta, mesmo que se tratasse de manifestação dentro da Casa Legislativa”. E quanto ao Ministro Barroso, externaliza que “deu a entender que, em sua visão, não haveria inviolabilidade absoluta dentro da Casa Legislativa em se tratando de discursos de ódio, embora não tenha utilizado esta expressão”. De todo modo, entendeu o autor que “a Primeira Turma realizou, ao que parece, uma superação da jurisprudência acerca do caráter absoluto da inviolabilidade dentro do Parlamento, ainda que não tenha declarado essa circunstância expressamente”. FLORENTINO, Guilherme Farias. Op. cit., pp. 116-117.

³⁷⁶ Em reflexão sobre o assunto e o caso em particular, Virgílio Afonso da Silva pondera que “[é] ainda cedo para avaliar se se trata de uma decisão isolada, tomada como reação ao conteúdo extremamente violento, sexista e ofensivo das palavras do deputado, ou se esse será o padrão para casos futuros”. SILVA, Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 436.

pronunciamentos proferidos do recinto do Parlamento, bem como reforçou a posição da Corte de que, se as declarações da tribuna são replicadas nas redes sociais, podem estas não estar protegidas pela prerrogativa constitucional.³⁷⁷

Um último caso notório que deve ser examinado no presente tópico é o Inquérito nº 4.694/DF, que também envolveu o então Deputado Federal Jair Bolsonaro, acusado do crime previsto no art. 20, *caput*, da Lei nº 7.716/1989, principalmente, por conta da seguinte fala pronunciada em uma palestra no Clube Hebraica do Rio de Janeiro no dia 3 de abril de 2017:³⁷⁸

Isso aqui é só reserva indígena, tá faltando quilombolas, que é outra brincadeira. Eu fui em um quilombola em El Dourado Paulista. Olha, o afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada! Eu acho que nem para procriador eles servem mais. Mais de um bilhão de reais por ano gastado com eles.

O Ministro Marco Aurélio, relator do caso, considerou que “o convite referente à palestra deu-se em razão do exercício do cargo de deputado federal ocupado pelo acusado, Jair Messias Bolsonaro, a fim de proceder à exposição de visão geopolítica e econômica do País”, percebendo, assim, a vinculação entre o pronunciamento e as atividades desempenhadas pelo parlamentar no Congresso Nacional.

Abrindo a divergência, invoca o Ministro Luís Roberto Barroso a caracterização do discurso de ódio no pronunciamento do então deputado federal para afastar a incidência da inviolabilidade parlamentar: “me parece inequivocamente claro um tipo de discurso de ódio que o Direito Constitucional Brasileiro não admite, porque é o ódio contra grupos minoritários, grupos historicamente violentados e grupos historicamente vulneráveis”.

³⁷⁷ “Tenho reservas sobre o caráter absoluto da imunidade relacionada às declarações proferidas somente na Casa Legislativa, mas, no caso concreto, não é necessário superar a jurisprudência. Isso porque, como já decidiram as duas Turmas desta Corte, o fato de o parlamentar estar na Casa Legislativa no momento em que proferiu as declarações pode ser circunstância meramente accidental, se as ofensas se tornaram públicas por intermédio da internet, meios de comunicação de massa ou postagens em rede social (Inq 3932, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 21.06.2016; AO 2002, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 02.02.2016). Foi o que ocorreu no caso concreto: após proferir as declarações na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o próprio parlamentar as veiculou em sua página pessoal no Facebook e Youtube”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.283.533/MG. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, data de julgamento: 15.09.2021.

³⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 4.694/DF. Relatora: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 11.09.2018.

Acompanhando a divergência, que ficou vencida, com o entendimento pela não incidência da prerrogativa constitucional em voga e, conseqüentemente, pelo recebimento da denúncia quanto ao crime de racismo em relação à comunidade quilombola, votou a Ministra Rosa Weber.

Por outro prisma, o Ministro Luiz Fux considerou que o congressista, por meio de uma “retórica contornada de preconceitos”, expressou “crítica a programas governamentais voltados à proteção de grupos hipossuficientes”, o que não se adequaria a uma conduta incriminadora e guardaria conexão com o exercício do mandato parlamentar.

Nesse sentido, seguiu o Ministro Alexandre de Moraes, que constatou o nexo de implicação recíproca, dado que “o contexto em que houve as manifestações não era estranho as atividades realizadas em razão do exercício do mandato”, haja vista que “o denunciado somente foi convidado a proferir palestra em virtude de sua condição parlamentar”.

Além disso, concordou com a maioria formada de seus pares que “[a]s palavras ofensivas em relação aos quilombolas foram realizadas no contexto de críticas à políticas públicas e à demarcação de terra indígena e demarcação de quilombos, custeio de quilombos; não ultrapassando os limites da liberdade de expressão negativa do parlamentar”.

Com esta última sentença, o Ministro considerou que não houve abuso ou desvios no exercício da liberdade de expressão qualificada do parlamentar, não enxergando que a manifestação tenha exorbitado para um discurso de ódio, ao contrário do Ministro Luís Roberto Barroso. Isso porque, de acordo com o magistrado, “suas declarações, por piores e mais rudes que tenham sido, não caracterizaram a incitação à violência física ou psicológica contra negros, contra refugiados, estrangeiros, o que, aí sim, caracterizaria um discurso de ódio racial e, entendendo que estaria fora dos limites da inviolabilidade”.

3.2.12. Discursos antidemocráticos e divulgação de *fake news*/desinformação³⁷⁹

Em análise detida da jurisprudência da Suprema Corte, a respeito de discursos contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, sucedem-se três decisões do Plenário que envolvem o então Deputado Federal Daniel Silveira.

No âmbito do Inquérito nº 4.781/DF, instaurado para apurar *fake news*, ofensas e ameaças contra os ministros da Corte e com sigilo judicial decretado, o Plenário apreciou e referendou, por unanimidade, em 17 de fevereiro de 2021, a decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, relator do caso, que determinara a prisão em flagrante do referido parlamentar, pelos crimes previstos nos artigos 17, 18, 22, I e IV, 23, I, II e IV, e 26, todos da Lei nº 7.170/1983, devido à publicação de vídeo em rede social, no qual este ameaçou, ofendeu e instigou o emprego de violência contra ministros do Supremo Tribunal Federal, propagando, de forma expressa, a tomada de providências antidemocráticas contra o STF.

A toda evidência, tais condutas ofendem, frontalmente, os princípios democráticos, republicanos e da separação de poderes. Com base nisso, o STF assentou que “[a]tentar contra a democracia e o Estado de Direito não configura exercício da função parlamentar a invocar a imunidade constitucional prevista no art. 53, *caput*, da Constituição Federal”.³⁸⁰

Em outra passagem da decisão, percebe-se um contato mais próximo com a teoria da democracia militante ao se registrar que “[a] imunidade material

³⁷⁹ A despeito de a expressão “*fake news*” não ser a mais recomendada, parecendo melhor usar “desinformação”, empregar-se-á o termo em função da sua reprodução expressa nos julgados explicitados sobre o tema. Segundo Carlos Eduardo Ferreira de Souza, a não utilização do termo “*fake news*” se deve a dois motivos principais: i) a vagueza que passou a expressar o termo; e ii) a apropriação indevida por disseminadores de desinformação. Outra interessante diferenciação feita pelo autor é sobre “*misinformation*” e “desinformação”. A desinformação se caracteriza pela presença da intenção do emissor em enganar o leitor ou a audiência com o conteúdo falso. Por outro lado, na *misinformation*, o erro do emissor não é qualificado por esse dolo de enganar. Por isso, Carlos Eduardo Ferreira de Souza aduz que “a *misinformation* seria mais ampla e a desinformação seria mais restrita, com possibilidade mesmo de dizer que toda desinformação é uma *misinformation* qualificada pelo elemento intencional, mas nem toda *misinformation* é uma desinformação [...] todo conteúdo falso, errôneo ou enganoso com aparência de veracidade seria uma *misinformation*, mas se produzido de maneira intencional deverá ser chamado desinformação”. SOUZA, Carlos Eduardo Ferreira. **Desinformação, publicidade personalizada e regulação de novas tecnologias**. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2022, pp. 17-18.

³⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Referendo no Inquérito nº 4.781/DF (Informativo STF nº 1.006/2021). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, data de julgamento: 17.02.2021.

parlamentar não deve ser utilizada para atentar frontalmente contra a própria manutenção do Estado Democrático de Direito”.³⁸¹

A utilização da inviolabilidade parlamentar para fins contrários e atentatórios ao Estado Democrático de Direito representa um efetivo desvio de finalidade do instituto, que visa, justamente, ao fortalecimento dos pilares democráticos.

Em 28 de abril de 2021, o Plenário da Corte julgou a Petição nº 9.456/DF e recebeu, por unanimidade, a denúncia contra o parlamentar pelos crimes de coação no curso do processo, previsto no artigo 344 do Código Penal (por três vezes), e do artigo 23, II (por uma vez) e IV (por duas vezes), este último combinado com o artigo 18, ambos da Lei nº 7.170/1983.^{382 383}

Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes reiterou a incongruência e o paradoxo de o congressista tentar se escudar na imunidade parlamentar material para atentar contra a democracia e a ordem constitucional ao reclamar a volta de um regime de exceção e de aparatos autoritários. Para ilustrar o ponto, merece ser transcrito excerto de seu voto:

É um verdadeiro paradoxo, para não dizer uma esquizofrenia, tentar se utilizar, como verdadeiro escudo protetivo, de uma suposta liberdade de expressão e de uma imunidade parlamentar para atentar contra a democracia do Estado de Direito, pregando

³⁸¹ Nessa esteira, Daniel Giotti de Paula ressalta que “as imunidades parlamentares, seja a formal, seja a material, a aqui tratada, não existem para atender exclusivamente os direitos individuais do parlamentar, mas também para consolidar objetivamente a democracia brasileira”. PAULA, Daniel Giotti de. **O Caso Daniel Silveira: até onde a liberdade de expressão de um parlamentar pode ir?**. Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, v. 13, nº 2, 2019, p. 127.

³⁸² “4. A denúncia, de forma clara e expressa, narra três eventos criminosos: (a) Nos dias 17 de novembro de 2020, 6 de dezembro de 2020 e 15 de fevereiro de 2021, o denunciado, com o fim de favorecer interesse próprio – por ser um dos investigados –, usou de agressões verbais e graves ameaças contra Ministros que irão examinar inquérito instaurado perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a pedido do Procurador-Geral da República pela prática de diversos atos contra as Instituições democráticas (Coação no curso do processo – artigo 344 do Código Penal); (b) O denunciado incitou, no dia 15 de fevereiro de 2021, a animosidade entre as Forças Armadas e o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (art. 23, II, da Lei n. 7.170/83); (c) O denunciado incitou, nos dias 17 de novembro de 2020 e 15 de fevereiro de 2021, a prática do crime de tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados (art. 23, IV, combinado com o art. 18, ambos da Lei n. 7.170/83), especialmente contra o Poder Judiciário”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição nº 9.456/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, data de julgamento: 28.04.2021.

³⁸³ Art. 18. Tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito.

Art. 23. Incitar: [...] II - à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis; [...] IV - à prática de qualquer dos crimes previstos nesta Lei.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm>. Acesso em 20.02.2023.

a volta do arbítrio, da ditadura. São instrumentos que existem - liberdade de expressão e imunidades parlamentares - para garantir a democracia e o Estado de Direito; não para usurpar as instituições, não para voltar o arbítrio, não para voltar o famigerado AI-5. São inconstitucionais, são ilegais, são tipificadas como crimes essas condutas e manifestações que têm uma nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a democracia, aniquilar o Estado de Direito, aniquilar o Poder Judiciário, o próprio Supremo Tribunal Federal.

Não existirá o Estado Democrático de Direito sem que haja poderes de Estado independentes e harmônicos entre si, bem como a previsão de direitos fundamentais em instrumentos que possibilitem a fiscalização e perpetuação desses requisitos.

Por fim, o relator asseverou a inexistência de nexo de implicação recíproca, não identificando qualquer relação de suas manifestações com o exercício do mandato parlamentar e lembrando que todas elas foram pronunciadas fora do Parlamento, o que tornaria prescindível discutir o caráter absoluto da inviolabilidade parlamentar.

Na Ação Penal nº 1.044/DF, julgada em 20 de abril de 2022, o Plenário do STF condenou o Deputado Federal como incurso nas penas do art. 18 da Lei nº 7.170/1983 e art. 344 do Código Penal, afastando a alegação da imunidade parlamentar material pelos fundamentos já expostos, com exceção do Ministro Nunes Marques. Em todo o caso, realça-se fragmento do voto do Ministro Gilmar Mendes:

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.

Veja-se que tais atos restaram inequivocamente demonstrados quando o parlamentar fala em “surras” ou “prisões” dos Ministros do Supremo, no uso de atos violentos e das forças armadas para fechar o Supremo Tribunal Federal, o qual seria composto apenas por “marginais”, “ladrões”, “criminosos”, “lixo” e “escória”.

Portanto, entendo que deve ser enfaticamente refutada qualquer tentativa de enquadramento de tais atos criminosos como livre

exercício do pensamento, crime de opinião ao ato estreitamente vinculado ao exercício das funções parlamentares, já que a interpretação teleológica e funcional da liberdade de expressão e das imunidades congressuais não permite a sua utilização como instrumento de ataque ao próprio regime democrático e ao Estado de Direito.

Em seu voto divergente, o Ministro Nunes Marques entendeu, no que concerne à inviolabilidade parlamentar, em resumo, que “[u]tilizando de sua rede social para informar os eleitores, portanto em razão do mandato, o réu expôs fatos ocorridos que entendeu injustos, conquanto em linguajar nada recomendável a um parlamentar”. Assim, julgou improcedente a denúncia, com base no art. 386, III, do Código de Processo Penal, por considerar que os fatos não constituem infração penal.

Chama atenção à posição diametralmente oposta àquela assumida em seu voto na Petição nº 9.456/DF e no Inquérito 4.781/DF, relativos aos mesmos fatos. Vale observar trecho do seu voto na Petição nº 9.456/DF:

[...] Nem se diga que a conduta atribuída ao denunciado estava protegida pela liberdade de expressão ou de imunidade material como parlamentar.

Nos autos do INQUÉRITO 4.781, já manifestei meu entendimento a respeito, no sentido de que a liberdade de expressão, de valor inestimável para a democracia, não se presta a salvar o abuso do direito ou, ainda de maior gravidade, o cometimento de crimes. [...]

Nem se alegue, ainda, que a conduta do parlamentar em questão estaria protegida pelo manto da imunidade material. Isso, porque do exame dos apontados ataques por ele proferidos em rede social contra o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, é possível, em princípio, extrair que em nada estariam vinculados ao exercício legítimo do mandato parlamentar e sequer ocorreram no âmbito da Câmara dos Deputados.

Nesse ínterim, o Congresso Nacional revogou a Lei nº 7.170/1983 e, por intermédio da Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, acrescentou o Título XII na Parte Especial do Código Penal, denominado de “Dos Crimes contra o Estado Democrático de Direito”, com capítulos atinentes aos crimes contra a soberania nacional (artigos 359-I, 359-J e 359-K), aos crimes contra as instituições democráticas (artigos 359-L e 359-M), aos crimes contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral (artigos 359-N e 359-Q) e aos crimes contra o funcionamento dos serviços essenciais (art. 359-R).

Na Tutela Provisória Antecedente nº 39/DF, o STF analisou os pedidos de suspensão dos efeitos do acórdão prolatado pelo Tribunal Superior Eleitoral que acarretou a cassação do mandato do Deputado Estadual eleito Fernando Destito Francischini por uso indevido dos meios de comunicação social e abuso de autoridade, com base no fato de que o parlamentar teria realizado transmissão ao vivo por uma rede social durante o primeiro turno das eleições de 2018 e nela divulgado notícias falsas sobre o sistema eletrônico de votação, assim como promovido propaganda pessoal partidária, o que é vedado pelo art. 39, §5º, III, da Lei nº 9.504/1997.

Em decisão monocrática, submetida à apreciação da Segunda Turma do STF, o Ministro Nunes Marques, relator do caso, concedeu a liminar, dentre outros argumentos, em função da imunidade parlamentar em sentido material.

No entanto, a Segunda Turma do STF, por maioria de votos, vencidos os Ministros Nunes Marques e André Mendonça, não referendou a liminar concedida pelo relator. Em primeiro lugar, salientou-se que nenhum ator político poderia invocar normas constitucionais para justificar sua atuação no enfraquecimento da democracia e na erosão das regras do regime republicano. Em segundo lugar, o livre fluxo de ideias e a liberdade na disputa eleitoral não poderiam ser compreendidos como autorização para a disseminação de desinformação, preconceitos e investidas contra as urnas eletrônicas, o regular andamento do processo eleitoral, o livre exercício da soberania popular e a democracia. Em terceiro lugar, assinalou-se que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal abraça a tese de que a liberdade de expressão e a inviolabilidade parlamentar não dão suporte à disseminação de informações falsas nas redes sociais e na internet em geral.³⁸⁴

No Agravo Regimental na Petição nº 9.471/DF, o então Governador do Maranhão, Flávio Dino, imputou o cometimento de crimes contra a honra pelo então Senador da República Roberto Coelho Rocha, sob a alegação de que os dizeres do congressista sobre a atuação do governo estadual no enfrentamento à

³⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Referendo na Medida Cautelar na Tutela Provisória Antecedente nº 39/DF. Relator: Min. Nunes Marques. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, data de julgamento: 07.06.2022.

pandemia de COVID-19 falsearam a verdade, com a disseminação de *fake news* por meio de publicações em redes sociais.³⁸⁵

Malgrado o recorrente tenha trazido à baila a alegação de *fake news*, os ministros da Corte não se debruçaram sobre a questão, entendendo que, na situação em tela, haveria a publicização de uma visão crítica do Senador maranhense acerca da destinação das verbas públicas em um contexto de pandemia. Ademais, o ministro Alexandre de Moraes realçou um antagonismo político entre os envolvidos. Dessa forma, a fala estaria inserida no exercício da função fiscalizatória do mandato parlamentar e, por consequência, coberta pela imunidade parlamentar em seu sentido material.

Por último, comenta-se a Petição nº 5.705/DF, em que o então Deputado Federal Jean Wyllys imputou ao também Deputado Federal Éder Mauro o crime de difamação por conta de publicação, postada em rede social, na qual se editou um vídeo, cortando fala do querelante, descontextualizando-a, com o propósito de lhe atribuir ideia preconceituosa contra pessoas negras e destituídas de recursos financeiros.³⁸⁶

A íntegra do conteúdo dito pelo querelante foi o seguinte: “tem um imaginário impregnado, sobretudo nos agentes das forças de segurança, de que uma pessoa negra e pobre é potencialmente perigosa para transformá-la”. Contudo, com a edição do vídeo, apareceu apenas o trecho “uma pessoa negra e pobre é potencialmente perigosa”, o que distorce totalmente a fala do querelante.

A Primeira Turma do STF rejeitou assegurar ao congressista acusado a proteção da inviolabilidade parlamentar, porquanto esta não poderia servir de subterfúgio para o emprego de fraude, artifício ou ardil movido a modificar a veracidade da informação com o propósito de desqualificar uma pessoa, quem quer que ela seja e ainda que com uma suposta pretensão crítica, ao se atribuir a prática de preconceitos racial e social. Mesmo assim, no caso concreto, não se constatou a presença de *animus criticandi*, *narrandi* ou *defendendi* no ato praticado.³⁸⁷ Uma

³⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Petição nº 9.471/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, data de julgamento: 14.03.2022.

³⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 5.705/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 05.09.2017.

³⁸⁷ Na Petição nº 7.308/AL, a Segunda Turma do STF reconheceu o *animus defendendi* no pronunciamento ofensivo de Deputado Federal, ao responder a críticas à sua atuação parlamentar, garantindo, *in casu*, a aplicação do instituto da inviolabilidade parlamentar. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Petição nº 7.308/AL. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, data de julgamento: 19.11.2019.

interpretação contrária fugiria da proteção republicana que se busca conferir ao livre exercício do mandato parlamentar com a prerrogativa.

3.3. Síntese e Análise Crítica

O artigo 53, *caput*, da Constituição da República de 1988, que assegurou a inviolabilidade parlamentar, foi objeto de uma modificação redacional com a Emenda Constitucional nº 35/2001, responsável por acrescentar as expressões “civil e penalmente” e “quaisquer”.

Diante desse marco normativo, segmentou-se a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em um período pré e pós-reforma constitucional, com os propósitos investigativos de saber aquilo que foi efetivamente julgado anteriormente e se houve alguma alteração substancial ou se conservou aquilo até então construído. Além, é claro, de trazer as novas discussões travadas.

Nos primeiros julgados após a promulgação da Lei Maior,³⁸⁸ notou-se uma preocupação em distinguir o novo texto confeccionado pelos constituintes e o que vigorava até então. Isso porque na Carta Constitucional vigente durante o regime de exceção, introduzida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ressalvava-se, expressamente, da cobertura da inviolabilidade os crimes contra a honra e os crimes previstos na Lei de Segurança Nacional. Rememora-se que, com a Emenda Constitucional nº 22, de 1982, manteve-se apenas a ressalva quanto aos primeiros.

A mudança estabelecida buscava conferir justamente uma maior proteção aos parlamentares em comparação com aquela dos tempos de repressão, o que significaria uma ampla liberdade de atuação do Parlamento, sem se sujeitar às amarras impostas pelo regime de outrora.

Ao mesmo tempo, uma modificação afligiu a Suprema Corte, qual seja, a retirada da locução “no exercício do mandato”, que estava presente no texto constitucional até a promulgação da Constituição de 1988. A extirpação se insere nesse mesmo contexto de conceder a mais ampla liberdade ao legislador, sem condicionamentos ou restrições, resguardando o Poder Legislativo de arbitrariedades, que inexoravelmente vinham à mente dos constituintes.

³⁸⁸ Vide QO no Inq. nº 396/DF, QO no Inq. nº 390/RO e AgR no Inq. nº 874/BA

Em que pesem essas pretensões, o STF não assentiu com essa liberdade de manifestação incondicional, sob o risco de desvirtuamento da prerrogativa institucional em privilégio odioso, e, assim, exigiu a perquirição de um “nexo de implicação recíproca” entre o pronunciamento do parlamentar e o exercício de seu mandato eletivo.³⁸⁹

Por outro lado, considerando os propósitos do constituinte de garantir maior amplitude à inviolabilidade parlamentar, estendeu-se a proteção para as palavras e opiniões proferidas nos diversos meios de comunicação, como rádios, jornais, revistas e televisões.

Nessa linha de ideias, apontou-se que a manifestação realizada da tribuna do Parlamento denotaria um caráter absoluto à inviolabilidade parlamentar, porquanto representaria um caso típico de pronunciamento protegido.

Essa afirmação se deu, inclusive, no caso de palavras externadas por um vereador da tribuna de sua respectiva Câmara de Vereadores (RE nº 140.867/MS). Aqui, está outra inovação do texto constitucional, porque, pela primeira vez, estendia-se, constitucionalmente, a cobertura da imunidade parlamentar em sentido material ao vereador, restringindo-se, todavia, que a manifestação deve ser efetuada “no exercício do mandato e na circunscrição do Município”, consoante disposto no atual inciso VIII do artigo 29 da Constituição.

Aos deputados distritais e aos deputados estaduais também foi atribuída a inviolabilidade de suas palavras, opiniões e votos, de acordo com o artigo 32, §3º, conjugado com o artigo 27, §1º, ambos da Lei Maior, para os primeiros, e somente o artigo 27, §1º, para os segundos. Em decorrência disso, no bojo do Inquérito nº 316/PR, o Ministro Sepúlveda Pertence propôs o cancelamento da Súmula nº 3 do STF, cujo enunciado pregava que “[a] imunidade concedida a deputados estaduais é restrita à Justiça do Estado”. O cancelamento só se concretizou no julgamento do Recurso Extraordinário nº 456.679/DF, em 2005.

Neste período, já se garantia a cobertura da prerrogativa institucional aos pronunciamentos realizados em Comissões Parlamentares de Inquérito (QO na QC nº 681/SP, AgR no Inq. nº 874/BA e Inq. nº 1.486/BA), em virtude do exercício da função parlamentar de fiscalização.

³⁸⁹ Vide AgR no Inq. nº 874/BA.

Por outro lado, também já não se garantiu a cobertura da inviolabilidade parlamentar às manifestações exaradas em campanha eleitoral de parlamentar licenciado para concorrer ao cargo de Governador de Estado (Inq. nº 503/RJ), haja vista a configuração de um “odioso privilégio eleitoral”.

No entanto, em caso de uso de discurso proferido na tribuna em propaganda eleitoral, o Ministro Sepúlveda Pertence sustentou em seu voto no Inquérito nº 316/PR que, nesta hipótese, deve prevalecer a incidência da inviolabilidade parlamentar em detrimento do princípio da *par conditio concurrentium*.

Curioso notar que, no Inquérito nº 1.247/DF, o STF negou a aplicação do instituto a Deputado Federal que fez acusações contra o Prefeito de Guarujá, alegando que suas falas não se conectavam com o exercício do mandato por derivarem unicamente de sua condição de adversário político.

Ao final desta primeira parte, ainda se destacou caso da então Deputada Federal Cidinha Campos, no qual a Suprema Corte reconheceu que a inviolabilidade parlamentar elide a responsabilidade civil por danos decorrentes da manifestação do legislador, além, evidentemente, da criminalidade da conduta.

Com esse panorama em vista, passou-se ao exame dos julgamentos da Corte à luz da nova redação do art. 53, caput, da CRFB, no qual foram inseridas as expressões “civil e penalmente” e a palavra “quaisquer”.

No tocante à inclusão das expressões “civil e penalmente”, o constituinte derivado procurou explicitar a abrangência do alcance da inviolabilidade parlamentar à esfera da responsabilidade civil, não obstante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se posicionar nesse sentido. E manter a posição posteriormente, como visto no Inquérito nº 1.710/SP, no AgR no AI nº 493.632/RJ e no AgR no RE nº 463.671/RJ, apesar de não rever determinadas decisões de tribunais inferiores sob a alegação de configurar reexame de fatos e provas, vedado pela Súmula nº 279.³⁹⁰

A despeito da subtração das responsabilidades civil e penal, a Corte sinalizou, em contrapartida, a possibilidade de apuração e de imposição de sanção disciplinar pela própria Casa Legislativa a que pertence o parlamentar.³⁹¹

³⁹⁰ No InqAgR no AI nº 493.632/Rj e no AgR no RE nº 463.671/RJ, o

³⁹¹ Vide Inquérito nº 579/DF e Recurso Extraordinário nº 600.063/SP.

Com relação à palavra “quaisquer”, almejou-se, uma vez mais, alargar o espaço de atuação dos legisladores; entretanto, o STF reiterou sua jurisprudência acerca da indispensabilidade de verificação do “nexo de implicação recíproca”, afastando um caráter absoluto geral que abarcasse toda e qualquer manifestação dos parlamentares, com vistas a não caracterização de um privilégio odioso.³⁹²

A Suprema Corte firmou tese de repercussão geral, segundo a qual “[n]os limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador”.

Em análise de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.823/RN, decidiu que “[a] teor do disposto no artigo 27 da Constituição Federal, os deputados estaduais estão protegidos pelas regras de inviolabilidade previstas em relação aos parlamentares federais, sendo constitucional preceito da Constituição do Estado que dispõe sobre o tema”.

Não deixou qualquer dúvida, dessa forma, a respeito da adequação da proteção da inviolabilidade parlamentar aos vereadores e aos deputados estaduais, sem que se possa esquecer dos deputados distritais, ressaltando tão somente as peculiaridades concernentes aos legisladores municipais.

Uma nova leva de casos mostra que a Corte não alterou seu entendimento sobre a proteção dos pronunciamentos exarados em Comissões Parlamentares de Inquéritos (Inq. nº 655/DF, Inq. nº 1.955/PB, AgR nos ED no Inq. nº 2.815/DF, Petição nº 5.647/DF e Petição nº 6.005/DF), bem como a não proteção em casos de parlamentar-candidato que esteja envolto em campanha eleitoral (Inq. nº 537/TO, Inq. nº 1.400/PR, RHC nº 82.555/SP, Inquérito nº 2.188/BA, AgR na Petição 4.444/DF e ED no AI nº 657.235/MA e ED no AI nº 657.235/MA).

Um tema bastante importante consiste nos conflitos e antagonismos políticos. Dentro de um contexto de disputa política regional, em que o parlamentar e o seu interlocutor são adversários políticos, a Corte sinalizou um entendimento para a proteção do pronunciamento por entender vinculado ao exercício do mandato.

Nota-se uma contrariedade à decisão proferida no Inquérito nº 1.247/DF, julgado antes da Emenda Constitucional nº 35/2001, sem que com ela guarda qualquer relação. E pior. Neste tema em particular, o STF parece ainda vacilante.

³⁹² Vide Inquérito nº 1.710/SP e Questão de Ordem no Inquérito nº 1.024/PR.

Isso porque, no Agravo Regimental na Petição nº 8.242/DF, julgado em conjunto com os Agravos Regimentais nas Petições nºs 8.259, 8.262, 8.263, 8.267 e 8.366, relativo aos Senadores Jorge Kajuru e Vanderlan Cardoso e ao ex-Deputado Federal Alexandre Baldy, a Corte parece ter se prendido mais a uma análise subjetiva das palavras proferidas e talvez até mesmo pelos atores políticos envolvidos do que propriamente aos fatos de que os envolvidos são protagonistas políticos no Estado de Goiás e apresentam um histórico de animosidade e antagonismo político no plano estadual.

Neste caso, o Ministro André Mendonça destacou as relações acima e assinalou que “[a] força da expressão ‘quaisquer’ torna exigível que, para a não incidência da imunidade, as palavras do congressista não tenham absolutamente nenhuma relação com seu mandato”.

Vale lembrar que o Ministro Teori Zavascki, no Inquérito nº 3.677/RJ, fizera observação semelhante pela evidência da ausência de vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função parlamentar, mas complementando com uma alternativa de maior subjetivismo: “ou quando manifesto que as ofensas proferidas ‘[...] exorbitam os limites da crítica política’”.

De todo modo, é possível extrair balizas para o exame de futuros casos. A primeira de que o emprego da palavra “quaisquer” no texto constitucional exige que não haja absolutamente nenhuma relação entre o pronunciamento do parlamentar e o exercício de seu mandato, de sorte que o mínimo laço deve ser suficiente para proteger as palavras e as opiniões. Como corolário, em situações limítrofes, em que persista dúvida sobre a existência do nexo de implicação recíproca, deve prevalecer a inviolabilidade parlamentar. E, diante de um contexto de antagonismo político, deve-se presumir a relação entre as manifestações do parlamentar e o exercício de seu mandato, com a aplicação da prerrogativa.

Outro caso em que o STF oscilou, mas parece ter alinhado o entendimento, é quando o assunto é futebol. No Inquérito nº 3.780, a Corte recebeu queixa-crime contra o parlamentar Romário de Souza Faria, ex-jogador de futebol, por críticas ao presidente da CBF. Todavia, em outras decisões (Inq. 3.817/DF, AO nº 1.819/DF e Petição nº 6.005), com o mesmo núcleo temático, entendeu-se pela proteção da prerrogativa institucional ao congressista.

A incidência da inviolabilidade parlamentar nesses casos se justifica devido à esfera de atuação preponderante do parlamentar, que é o campo esportivo, sobretudo, o futebol, com sua histórica de vida ser marcada pelo meio.

Agora, no Inquérito nº 1.344/DF, em que o então Deputado Federal Eurico Miranda indicou um suposto esquema para favorecer o Palmeiras na decisão contra o Vasco da Gama, do qual era dirigente, realmente, o seu pronunciamento não se deu em funções de suas atividades parlamentares, mas sim por seu cargo na agremiação carioca.

No caso de parlamentar, que era também apresentador de programa televisivo, o STF foi firme e, em todas as decisões (Inq. nº 2.036/PA, Inq. nº 2.134/PA e Inq. nº 2.390/DF), não reconheceu a aplicação da imunidade parlamentar em seu sentido material, sob o fundamento de que constituiria uma substancial vantagem sobre os demais profissionais do ramo, que não gozariam dessa liberdade de expressão adicional. Além disso, sua condição privilegiada poderia descurar dos deveres técnicos basilares requeridos ao profissional do jornalismo.

Em matéria de Segurança Pública, a Suprema Corte também demonstrou solidez e garantiu a inviolabilidade parlamentar aos legisladores que teceram críticas sob essa perspectiva, seja a outro parlamentar (Inq. nº 3.677/RJ), seja a Governador de Estado (AgR na Petição nº 8.318/DF), seja à cantora (Petição nº 9.165/DF).

Vale ressaltar que muitas das manifestações dos parlamentares ocorreram por meio de redes sociais e a Suprema Corte analisou as demais circunstâncias do caso para conceder a proteção da prerrogativa institucional ou não. Na Petição nº 9.165/DF, foram protegidas as publicações de Deputado Federal em rede social em que acusava a cantora Ludmilla Oliveira da Silva de apologia a condutas criminosas por conta de sua música “Verdinha”. De outra banda, na Petição nº 5.705/DF, não se garantiu a inviolabilidade parlamentar a Deputado Federal que publicou vídeo em rede social descontextualizando fala de outro Deputado Federal, com o fito de lhe atribuir a pecha de preconceituoso.

Em todo o caso, entende-se possível estender a proteção da inviolabilidade parlamentar a publicações ou pronunciamentos em redes sociais a depender da verificação das demais circunstâncias fáticas que permitam identificar o nexo de

implicação recíproca com as atividades funcionais do membro do Poder Legislativo.

No entanto, não parece totalmente definida a situação de reprodução em rede social ou outro meio de discurso parlamentar proferido no recinto da Casa Legislativa. No AgR no RE nº 1.283.533/MG, o legislador estadual se valeu da tribuna para acusar árbitro de futebol de manipulação do resultado do jogo. A Primeira Turma do STF entendeu pela proteção do discurso, mas o Ministro Luís Roberto Barroso divergiu, apontando que as declarações foram reproduzidas pelo próprio parlamentar em suas redes sociais, de sorte que configuraria manifestação fora do recinto a se demandar análise do nexo de implicação recíproca. Contudo, no Inquérito nº 3.932/DF, o STF recebeu queixa-crime contra o então Deputado Federal Jair Bolsonaro por falas contumeliosas contra a também Deputada Federal Maria do Rosário, proferidas da tribuna da Câmara dos Deputados e de seu gabinete parlamentar, que se tornaram públicas pela imprensa e pela internet, de acordo com o relator Ministro Luiz Fux.

No que concerne aos votos dos parlamentares, não se vislumbra situação capaz a afastar a proteção da inviolabilidade, devendo ser sim investigada e punida eventual conduta prévia de corrupção e mercantilização da atividade parlamentar. Não se localizou nenhuma decisão do STF que atribuísse responsabilidade pelo objeto em si da manifestação sufragada, ou seja, derivada do conteúdo discricionário do voto.

Outros temas candentes na contemporaneidade que se entrelaçam com a inviolabilidade parlamentar são os discursos de ódio, os discursos antidemocráticos e a divulgação de desinformação/*fake news*.

Malgrado nos julgamentos dos Inquéritos nºs 3.590/DF, 3.862/DF e 4.694/DF, o STF não tenha rejeitado a aplicação da prerrogativa institucional em função de os discursos se enquadrarem como discurso de ódio, no recebimento da queixa-crime contra o então Deputado Federal Jair Bolsonaro anteriormente aludida, abriu-se brecha para o delineamento deste limite à imunidade parlamentar em seu sentido material.

No que respeita aos discursos antidemocráticos, a Corte foi mais incisiva com três decisões — confirmação da prisão no Inquérito nº 4.781/DF, recebimento integral da denúncia na Petição nº 9.456/DF e condenação na Ação Penal nº 1.044/DF — em desfavor do então Deputado Federal Daniel Silveira por atentar

contra a ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito em razão de pronunciamentos com ofensas, ameaças e instigação à violência contra ministros do Supremo Tribunal Federal, bem como com a propagação de incentivos à tomada de providências antidemocráticas contra o órgão de cúpula do Poder Judiciário.

Em resposta à decisão pela manutenção da prisão do então Deputado Federal Daniel Silveira, no Inquérito nº 4.781/DF, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2021, alterando uma série de dispositivos da Constituição, dentre eles, o *caput* do artigo 53, com vistas a reforçar a proteção às imunidades dos parlamentares e a excepcionar a responsabilização do congressista apenas ao âmbito ético-disciplinar.³⁹³

Na Tutela Provisória Antecedente nº 39/DF, não reconheceu ainda a cobertura da inviolabilidade parlamentar a Deputado Estadual que, em transmissão ao vivo por rede social, no decorrer do primeiro turno das eleições de 2018, divulgou notícias falsas sobre o sistema eletrônico de votação.

Indubitavelmente, constata-se um maior rigor do STF na apreciação de casos cujos pronunciamentos visassem a, de algum modo, abalar e comprometer o Estado Democrático de Direito e suas instituições.

Essa postura reativa da Suprema Corte se aproxima à teoria da democracia militante, desenvolvida pelo constitucionalista alemão Karl Loewenstein, que sustentou a necessidade de a democracia se resguardar com anteparos jurídicos para acionamento preventivo e repressivo, a fim de evitar a erosão e, em último grau, a destruição deste regime por agentes autoritários, especialmente, por aqueles que, inseridos nas instituições de Estado, abusam de seus direitos e prerrogativas e passam a agir contrariamente aos pilares democráticos.³⁹⁴

³⁹³ A redação proposta para o caput do art. 53 é: “[o]s 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”. BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1966562&filename=PEC%203/2021>. Acesso em 09.03.2023.

³⁹⁴ Em um artigo dividido em duas partes, Karl Loewenstein explica e trabalha a ideia de democracia militante (“*Democracy Becomes Militant*”), trazendo exemplos de medidas tomadas com essa perspectiva, dentre elas novos estatutos para coibir abusos das instituições parlamentares pelo extremismo político: “[a] series of new statutes deal with the abuse of parliamentary institutions by political extremism. Taken together, these measures constitute the first and, as yet, rather timid effort for safeguarding the parliamentary technique from being utilized for purposes of subversive propaganda and extremist action”. LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights, I*. The American Political Science Review, vol. 31, nº 3, p. 430, 1937. LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights, II*. The American Political Science Review, vol. 31, nº 4, p. 650, 1937.

Sob a ótica da teoria da democracia militante, fica bem claro que são inadmissíveis discursos parlamentares antidemocráticos, cujos exemplos inequívocos e notórios correspondem a pronunciamentos bradando pela dissolução do Congresso Nacional e por uma intervenção militar nos Poderes legitimamente constituídos.³⁹⁵

Em consonância com a teoria da democracia militante, pouco importaria se o pronunciamento do parlamentar fora exarado dentro ou fora do recinto da Casa Legislativa, dado que ultrapassados os limites estabelecidos, não poderia se escudar na prerrogativa institucional da inviolabilidade.³⁹⁶

No direito brasileiro, defende-se que o arcabouço normativo para a aplicação da teoria da democracia militante se centraliza no art. 17, *caput*, da Constituição da República de 1988,³⁹⁷ uma vez que os quatro limites traçados aos partidos políticos se traduzem em quatro limites constitucionais à democracia para sua autopreservação.³⁹⁸ Logo, tal como os partidos políticos devem respeitar e resguardar “a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, todos os atores sociais devem prestar a mesma deferência, inclusive os parlamentares.

Há corrente doutrinária advogando, inclusive, o discurso de ódio como um limite à inviolabilidade parlamentar por afrontar caros valores constitucionais, mormente, a dignidade da pessoa humana e a igualdade, ressaltando que os prejuízos causados aos seus alvos tendem a ser agravados em virtude da maior visibilidade e reverberação pública dos pronunciamentos dos membros do Poder

³⁹⁵ Nas palavras de Daniel Sarmiento e João Gabriel Madeira Pontes, “[a] democracia constitucional não é um pacto suicida, e as instituições devem saber defendê-la de quem as ataca, não importa o quão importante seja o agressor”. SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante e imunidade material dos parlamentares: limites constitucionais aos discursos de deputados e senadores.** Revista da AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, v. 47, n. 149, 2020, p. 89.

³⁹⁶ Daniel Sarmiento e João Gabriel Madeira Pontes defendem que “pouco importa o local onde tais discursos sejam pronunciados, se dentro do recinto parlamentar ou não”. Assim sendo, reforçam a corrente que entende pela superação da jurisprudência do STF no sentido da inviolabilidade parlamentar absoluta diante de manifestação exarada no interior da Casa Legislativa. *Ibidem*, p. 84.

³⁹⁷ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 06.11.2022.

³⁹⁸ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. cit.*, p. 286.

Legislativo. Assim, uma inércia estatal poderia propalar, ainda, a equivocada impressão à sociedade de legitimidade e aceitabilidade de violências discriminatórias.^{399 400}

Ao mesmo tempo em que essa posição é atraente para inibir efeitos nefastos à democracia e às minorias, prega-se uma cautela absoluta no afastamento da prerrogativa constitucional como mecanismo de autoproteção democrática, com a indispensável averiguação das circunstâncias do caso concreto e atenção às balizas constitucionais, com vistas a impedir uma utilização autoritária destes anteparos e uma reversão para fins antidemocráticos.⁴⁰¹

Além disso, deve-se tomar cuidado na distinção entre pronunciamentos antidemocráticos ou discursos de ódio e críticas ácidas e severas a antagonistas políticos, instituições, políticas públicas, leis, decisões judiciais ou políticas etc.⁴⁰² Nem sempre a tarefa, porém, será fácil, pelo contrário, pode se revelar bastante complexa.⁴⁰³

³⁹⁹ Ao considerar a manifestação do então parlamentar Jair Bolsonaro como discurso de ódio contra as populações remanescentes de quilombos no Inquérito nº 4.694/DF, Daniel Sarmiento e João Gabriel Madeira Pontes criticam a decisão, asseverando que “[a] imunidade parlamentar não acoberta o discurso de ódio”, de maneira que a liberdade de expressão qualificada “não significa que eles [congressistas] possam tratar mulheres, negros, indígenas, homossexuais e transsexuais como cidadãos de segunda classe, ou afirmar que suspeitos de delitos devam ser torturados ou fuzilados em prol da suposta tranquilidade pública”. SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. Op. cit., pp. 84-86.

⁴⁰⁰ Nesse debate, vem à tona, o “paradoxo da tolerância”, assim denominado por Karl Popper, segundo o qual a tolerância ilimitada pode conduzir ao desaparecimento da tolerância, razão pela qual não se deve ser tolerante com os intolerantes quando a racionalidade se torna inalcançável por estes; contudo, a proibição de manifestações intolerantes deve ser o último recurso, nunca o primeiro, como ressalta André Gustavo Corrêa de Andrade. Segue a passagem de Popper sobre o assunto: “[l]ess well known is the paradox of tolerance: unlimited tolerance must lead to the disappearance of tolerance. If we extend unlimited tolerance even to those who are intolerant, if we are not prepared to defend a tolerant society against the onslaught of the intolerant, then the tolerant will be destroyed, and tolerance with them.—In this formulation, I do not imply, for instance, that we should always suppress the utterance of intolerant philosophies; as long as we can counter them by rational argument and keep them in check by public opinion, suppression would certainly be most unwise. But we should claim the right to suppress them if necessary even by force; for it may easily turn out that they are not prepared to meet us on the level of rational argument, but begin by denouncing all argument; they may forbid their followers to listen to rational argument, because it is deceptive, and teach them to answer arguments by the use of their fists or pistols. We should therefore claim, in the name of tolerance, the right not to tolerate the intolerant. We should claim that any movement preaching intolerance places itself outside the law, and we should consider incitement to intolerance and persecution as criminal, in the same way as we should consider incitement to murder, or to kidnapping, or to the revival of the slave trade, as criminal”. POPPER, Karl. *The Open Society and Its Enemies*. New One-Volume Edition. Princeton: Princeton University Press, 2013. p. 581. ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Op. cit., p. 25.

⁴⁰¹ SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. Op. cit., pp. 86-87.

⁴⁰² Ibidem, p. 84.

⁴⁰³ Com relação à democracia, Daniel Giotti de Paula questiona o que deve ser feito: “[t]olher atos de intolerância contra a democracia, cujas condições são dadas por um sistema democrático ou deixar que alguém intolerante com a democracia vá praticando atos mais ou menos duros, mais ou

Nem na visão mais restritiva da liberdade de expressão, não haveria problemas na defesa e na discussão de propostas de mudanças institucionais, como mandatos para ministros do Supremo Tribunal Federal nos moldes, por exemplo, do que se desenhou no modelo colombiano, ou restrições às decisões monocráticas e à extensão de pedidos de vista.⁴⁰⁴ Distintamente, seriam os casos de ataques virulentos contra o próprio funcionamento da Corte, como falas a favor da dissolução arbitrária do tribunal.

Não se pode perder de vista a própria discussão prévia que precisa ser enfrentada sobre a definição do discurso de ódio como um limite à própria liberdade de expressão para então se avançar, com mais facilidade e precisão, aos parâmetros para a liberdade de expressão qualificada do parlamentar. Isso porque existem, por exemplo, situações limítrofes em que não há certeza sobre o enquadramento ou não em discurso de ódio.⁴⁰⁵

Uma outra corrente doutrinária mais protetiva à liberdade de expressão sustenta que um discurso ruim deve ser enfrentado com um bom discurso, confrontando as más ideias com as boas e não silenciando-as. Não se elimina o preconceito com o silenciamento, o *hater* passaria apenas a agir na penumbra. Somente por intermédio de um debate amplo que se consegue expor a irracionalidade do preconceito e da discriminação, sem acarretar um efeito de autocensura, com o receio de uma possível punição, inerente ao *chilling effect*, e um empobrecimento do discurso público. Ademais, argumenta-se que a restrição

menos diretos, contra o sistema democrático até erodi-lo?” E responde de forma intuitiva: a “democracia deve ser preservada”. Para o autor, a grande dificuldade está em “sempre saber quais atos seriam atentatórios à democracia”. PAULA, Daniel Giotti de. Op. cit., p. 126.

⁴⁰⁴ No Senado Federal, foram apresentadas Propostas de Emenda à Constituição com essas temáticas. A PEC nº 82/2019, que disciplinava os pedidos de vista nos tribunais e a concessão de medidas cautelares de forma monocrática, foi debatida e rejeitada pelo Plenário. A PEC nº 16/2019, que fixa o mandato de oito anos para os ministros do STF, segue em tramitação.

⁴⁰⁵ André Gustavo Corrêa de Andrade aponta uma série de situações não consensuais: i) “[c]omo discernir a mera opinião ou posição política anti-imigratória do discurso de ódio contra imigrantes?”; ii) “[c]omo discernir entre a crítica, a sátira e o humor envolvendo figuras religiosas e o discurso de ódio camuflado contra um grupo religioso?”; iii) “o que dizer de formais mais sutis de discriminação, como o ‘casual racism’ e as chamadas microagressões? Devem ser enquadradas no conceito de discurso de ódio?”; iv) “[a] piada que faça uso de um estereótipo negativo ligado à raça deve ser vista como um discurso de ódio contra um grupo racial?”. Então, conclui que “[e]ssas e outras situações demonstram quão enganosa é a ideia de que o discurso de ódio pode ser facilmente identificado onde ele é assistido ou ouvido”. ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Op. cit., pp. 17-19.

da liberdade de expressão é capaz de criar ressentimentos e aumentar o risco de os indivíduos transbordarem suas frustrações para ações violentas.⁴⁰⁶

A regulação das novas tecnologias, como as redes sociais, por conta da disseminação de desinformações é outra discussão que, uma vez travada, poderia contribuir para o debate em torno das manifestações dos parlamentares e divulgações por eles realizadas de informações falsas. A própria diferenciação entre desinformação e *misinformation* já pode ser um caminho relevante nesse sentido, dado que a desinformação se caracteriza pela presença da intenção do emissor em enganar o leitor ou a audiência com o conteúdo falso, enquanto, na *misinformation*, o erro do emissor não é qualificado por esse dolo de enganar.⁴⁰⁷

Pelo exposto, apura-se uma base sedimentada na jurisprudência do STF em matéria de inviolabilidade parlamentar, mas também determinadas oscilações e indefinições, que acarretam uma margem de subjetivismo e discricionariedade elevada por parte do julgador, com potencial prejuízo aos parlamentares, que podem se sentir refreados e inibidos em suas ações, e à própria harmonia entre os poderes, com restrições aos pronunciamentos dos legisladores sem parâmetros e critérios bem traçados e estabelecidos pela Corte Suprema.

⁴⁰⁶ Além desses arrazoados contrários à restrição à liberdade de expressão, André Gustavo Corrêa de Andrade rebate os argumentos a favor da limitação do discurso, alegando que: i) por meio dos discursos de ódio, não se nega e não se impede literalmente o exercício dos direitos à dignidade ou à igualdade; ii) a manifestação não precisa ser dotada de valor social intrínseco, não podendo apenas aquelas socialmente úteis ou valiosas serem merecedoras de proteção constitucional; iii) questiona-se a falta de valor social do discurso preconceituoso, porquanto fornece a oportunidade para o debate público acerca de questões de grande relevância social; iv) indaga-se se o discurso de ódio é o efetivo causador de danos aos integrantes dos grupos discriminados ou decorreriam de atos de preconceito e discriminação concretos sofridos na sociedade; v) não existe um direito geral de não ser ofendido por um pronunciamento e ferir os sentimentos de alguém não legitima a restrição da liberdade de expressão, intrínseca para a democracia e para o indivíduo; e vi) o *chilling effect* não gera um efeito automático de silenciar as vozes de integrantes de grupos discriminados. ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Op. cit., pp. 20-28.

⁴⁰⁷ SOUZA, Carlos Eduardo Ferreira. Op. cit., pp. 17-18.

Conclusão

As normas constitucionais colombiana e brasileira sobre inviolabilidade parlamentar possuem redações distintas. À medida que o artigo 185 da Constituição colombiana de 1991, exige que as opiniões e os votos dos congressistas sejam emitidos no exercício do cargo e permite a sua responsabilização disciplinar, o art. 53, *caput*, da Constituição brasileira de 1988 nada menciona sobre esses pontos, mas especifica, a partir da Emenda Constitucional nº 35, de 2001, a extensão da proteção para as searas cível e criminal, bem como a cobertura a “quaisquer” opiniões, palavras e votos.

Em que pesem tais distinções normativas, verificou-se uma similitude na interpretação desses textos nas jurisprudências da Corte Constitucional Colombiana e do Supremo Tribunal Federal.

Para ambos os Tribunais, não cabe a atribuição de responsabilidade civil e/ou penal aos legisladores, desde que se identifique uma relação de seus pronunciamentos com o exercício de suas funções parlamentares, embora sejam admitidas sanções na esfera disciplinar.⁴⁰⁸

Assim, pode-se dizer que os membros do Poder Legislativo não estão absolutamente protegidos por suas manifestações. Para a Corte Constitucional, até mesmo o exercício do voto se sujeita à punição na esfera administrativa. No direito brasileiro, apenas quanto aos votos dos parlamentares, parece haver um genuíno caráter absoluto, em que sequer responsabilização *interna corporis* ensejaria. Não se localizou nenhuma decisão do STF que atribuísse responsabilidade pelo objeto em si da manifestação sufragada, ou seja, derivada do conteúdo discricionário do voto. Eventual punição recairia apenas em decorrência de prévia conduta de corrupção e mercantilização do voto, mas não o voto em si.

Os constituintes originários e derivados no Brasil até pretenderam estabelecer uma liberdade mais ampla aos parlamentares, foram, porém, refreados pelo STF em suas duas tentativas — com a promulgação da Constituição de 1988 e depois com a edição da Emenda Constitucional nº 35/2001. Uma terceira tentativa se avizinha com a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021, que excepciona

⁴⁰⁸ Vide *Sentencia* SU-047/1999, *Sentencia* T-461/03 e *Sentencia* C-1040/2005, na Colômbia, e Inquérito nº 579/DF e Recurso Extraordinário nº 600.063/SP, no Brasil.

a responsabilização do congressista apenas ao âmbito ético-disciplinar, procurando reforçar a proteção assegurada pela imunidade parlamentar.

O período de exceção que assolou o país antes da Constituição da República de 1988 norteou a intenção dos constituintes em conferir uma extensa proteção à liberdade de atuação do parlamentar e, concomitantemente, bloquear tentativas de controle e arbitrariedades pelos outros Poderes, o que evidencia a intrínseca relação da inviolabilidade parlamentar com a separação de poderes.

Na Colômbia, a inviolabilidade parlamentar também foi discutida com temas caros à histórica política, social e constitucional do país. Isso porque quatro decisões (*Sentencias* T-322/1996, SU-047/1999, SU-713/2013 e C-408/2017), em um universo de menos de duas dezenas, tiveram como pano de fundo a ligação dos representantes políticos com movimentos armados e paramilitares, cuja atuação e violência por estes acarretadas motivaram a gravação do direito fundamental à paz no texto constitucional pelos constituintes originários.

A conexão entre questões de segurança pública e a imunidade parlamentar em seu sentido material também não fugiu ao alcance da Suprema Corte brasileira ao analisar a conexão dos pronunciamentos dos legisladores sobre este tema e o exercício das atividades no mandato eletivo por parte dos envolvidos.

Uma pergunta que encontra respostas diferentes por conta das peculiaridades de cada ordenamento jurídico é: quem são os detentores de mandato eletivo cujos pronunciamentos podem ser cobertos pela inviolabilidade parlamentar?

No direito colombiano, em interpretação literal do artigo 185 da Constituição, somente aos congressistas — membros do Senado e da Câmara de Representantes — é aplicável a inviolabilidade parlamentar. Além de a Constituição colombiana de 1991 não estender a proteção aos deputados dos Departamentos e aos Conselheiros Municipais, a Corte Constitucional argumentou que a forma de Estado unitário centralizou a competência legislativa e o controle político nos congressistas, ficando a cargo dos deputados departamentais e dos conselheiros municipais, precipuamente, funções administrativas, o que não lhes permitiria se valer da prerrogativa institucional.

Por outro lado, a Constituição brasileira de 1988 garantiu, pela primeira vez, no inciso VIII do art. 29, a inviolabilidade das palavras, opiniões e votos aos vereadores, com as restrições de que deve ser pronunciadas “exercício do mandato”

e “na circunscrição do Município”. Aos deputados estaduais e distritais, foi assegurada a mesma proteção conferida aos deputados federais e senadores, por força do §1º do artigo 27, para os primeiros, e do §1º do artigo 32, conjugado com o mesmo §1º do artigo 27, para os segundos, todos os dispositivos da Lei Maior.

No caso dos deputados departamentais, na Colômbia, e dos deputados estaduais, no Brasil, a Corte Constitucional Colombiana e o Supremo Tribunal Federal asseveraram tal entendimento, tanto em sede de controle abstrato (*Sentencia C-959/1999* e Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.823/RN), quanto em sede de controle concreto (*Sentencia T-405/1996* e *Habeas Corpus* nº 115.397/ES).

Noutro giro, a grande parte dos trabalhos das Cortes se caracteriza pela análise das circunstâncias do caso concreto a atrair a aplicação da inviolabilidade parlamentar com a verificação das relações com o exercício das funções parlamentares, como nos casos de segurança pública comentados.

Em *obter dictum*, na *Sentencia* SU-047/1999, a Corte Constitucional Colombiana rejeitou a aplicação da prerrogativa institucional a manifestações em campanha eleitoral por parte de parlamentar-candidato. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal possui vasta jurisprudência — RHC nº 82.555/SP, AgR na Petição nº 4.444/DF, ED no AI nº 657.235/MA, dentre outros — com exame aprofundado da questão e definição de *ratio decidendi* nessa mesma direção.

A Corte Constitucional Colombiana se dedicou bastante no exame das funções judiciais dos parlamentares e de seus atos de abertura de investigações e colheita de provas, a ponto de a questão nevrálgica do *leading case* — a *Sentencia* SU-047/1999 — da inviolabilidade parlamentar no direito colombiano se centrar naquelas funções atípicas.

Após uma rejeição inicial à extensão da prerrogativa institucional às funções judiciais dos parlamentares (*Sentencia* C-245/1996) e aos atos de abertura de investigações e colheita de provas (*Sentencia* SU-786/1999), o Tribunal Constitucional Colombiano entendeu a necessidade de cobertura nas duas situações (*Sentencia* SU-047/1999 e *Sentencia* SU-062/2001), em razão do exercício da função fiscalizatória contra altos dignatários, em particular, o Presidente da República. Não garantir a proteção significaria deixar os parlamentares expostos a um elevado ímpeto de intimidações e perseguições. No que tange aos atos investigatórios e instrutórios, assentou-se que, haja vista a cobertura da

inviolabilidade parlamentar a atos de maior gravidade, deveria abranger atuações de menor impacto, como as aludidas.

No direito brasileiro, não se discutiu a função parlamentar no julgamento de processos de impeachment; contudo, ante os poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito e a inerente função fiscalizadora nelas exercida, pode-se traçar um paralelo com os atos de abertura de investigação e de colheita de provas. No caso das CPIs, o STF possui jurisprudência consolidada na proteção dos pronunciamentos parlamentares a elas relacionados.⁴⁰⁹

Em ambos os tribunais, explicitou-se a importância de se assegurar à inviolabilidade ao parlamentar no exercício de sua função de fiscalização, sobretudo, diante de figuras do mais alto escalão da República.

Não obstante a Corte Constitucional Colombiana tenha conseguido firmar e preservar um sólido arcabouço jurídico sobre a inviolabilidade parlamentar, com a consolidação das teses traçadas, mesmo com alguns ajustes e correções de rumos, determinados assuntos e questões de grande relevo atualmente ainda não foram objeto de apreciação e explorados em profundidade.

No cotejo com a jurisprudência do STF, fica nítida a maior variedade por parte da Suprema Corte brasileira. Foram debatidos, por exemplo, casos de parlamentar-candidato, parlamentar-apresentador de televisão e discursos de legisladores sobre meio ambiente, futebol e segurança pública.

Em companhia desses, outros temas cadentes e indefinidos se sobressaltam, com destaque para os pronunciamentos parlamentares em redes sociais ou categorizados como discursos de ódio e antidemocráticos e a divulgação e disseminação de desinformação.

Conquanto a discussão desses temas ainda não esteja bem delimitada e esclarecida no STF, foi possível perceber que ela inexiste na Corte Constitucional Colombiana — considerando a conjugação desses temas com a inviolabilidade parlamentar, porque isoladamente, como o discurso de ódio, até existe, mas não é muito desenvolvida. Há um nítido avanço no órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, malgrado a necessidade de maior amadurecimento e reflexão sobre as posições a serem tomadas.

⁴⁰⁹ Vide Inquérito nº 655/DF, Inquérito nº 1.955/PB, Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios no Inquérito nº 2.815/DF, Petição nº 5.647/DF, Petição nº 6.005/DF etc.

Algumas perguntas estão em aberto. Ocorrerá a superação da jurisprudência de uma proteção absoluta aos pronunciamentos do recinto da Casa Legislativa? Se não, os discursos da tribuna replicados nas redes sociais, gozam de um caráter absoluto também? Em que medida os discursos de ódio e antidemocráticos e a divulgação de desinformação configuram efetivamente limites à inviolabilidade parlamentar?

Em outros casos, percebe-se uma oscilação injustificável. É o que acontece com julgamentos envolvendo adversários políticos e em contexto de conflito político. Após definir a cobertura da imunidade parlamentar em seu sentido material para os conflitos entre políticos rivais (Inquéritos nºs 2.674/DF e 3.677/RJ, AgR no Inq. nº 2.332 etc.), a Primeira Turma, por três votos a dois, não reconheceu a sua aplicação ao Senador Jorge Kajuru nos processos movidos pelo Senador Vanderlan Cardoso e Alexandre Baldy.⁴¹⁰

Em um contexto de antagonismo político, deve-se presumir a relação entre as manifestações do parlamentar e o exercício de seu mandato, com a aplicação da prerrogativa institucional.

De todo modo, duas outras conclusões extraídas dos julgados da própria Suprema Corte brasileira devem servir de referências para a apreciação de casos futuros. A primeira de que o emprego da palavra “quaisquer” no texto constitucional exige que não haja absolutamente nenhuma relação entre o pronunciamento do parlamentar e o exercício de seu mandato, de sorte que o mínimo laço deve ser suficiente para proteger as palavras e as opiniões. Como corolário, em situações limítrofes, em que persista dúvida sobre a existência do nexo de implicação recíproca, deve prevalecer a inviolabilidade parlamentar.

Portanto, desconsiderando os assuntos mais recentes citados, a Corte Constitucional Colombiana parece ter consolidado uma jurisprudência da qual não se desvia reiteradamente. A quantidade de processos julgados sobre o tema, dez vezes mais pelo STF, sem contar as decisões monocráticas, pode ser um indicativo da solidez de um e da indefinição do outro. Por detrás dos méritos de avançar em mais discussões e naquelas ainda não iniciadas pela Corte Constitucional Colombiana, pode estar escondido um cenário de demasiado casuísmo e

⁴¹⁰ Vide Agravos Regimentais nas Petições nºs 8.242, 8.259, 8.262, 8.263, 8.267 e 8.366.

subjetivismo, com significativas indefinições, incertezas e oscilações que geram mais processos, em um ciclo vicioso.

Referências

ALEIXO, Pedro. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

ALVAREZ, Mauricio Jose Avilez. **Os limites da democracia colombiana: uma análise a partir da oposição política nas décadas de 1980 e 1990**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre, 2014.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade Parlamentar**. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2020.

ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. **Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio**. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, v. 23, pp. 9-34, 2021.

ARIZA, Libardo José. *The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia*. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Cambridge University Press, 2013, pp. 129-159.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018 (e-pub).

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BILCHITZ, David. *Constitutionalism, the Global South, and Economic Justice*. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Cambridge University Press, 2013, pp. 41-94.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 06.11.2022.

_____. Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal – Resolução nº 20, de 1993. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/cedp/legislacao>>. Acesso em 19.11.2022.

_____. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em 20.02.2023.

_____. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm>. Acesso em 16.02.2023.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 155-B, de 1993. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07SET1995.pdf>>. Acesso em 16.11.2022.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1966562&filename=PEC%203/2021>. Acesso em 09.03.2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Habeas Corpus nº 67.047/SP. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, data de julgamento: 21.03.1989.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 292/DF. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 12.04.1989.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 396/DF. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 21.09.1989.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 390/RO. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 27.09.1989.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Queixa-Crime nº 472/RO. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, DF, data de julgamento: 17.05.1990.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 510/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data do julgamento 01.02.1991.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 579/DF. Relator: Min. Célio Borja. Brasília, DF, data de julgamento: 26.03.1992.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 503/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 24.06.1992.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 810/DF. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, data de julgamento: 10.02.1994.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem na Queixa-Crime nº 681/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 09.03.1994.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental no Inquérito nº 874/BA. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, data de julgamento: 22.03.1995.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 316/PR. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, data de julgamento: 26.10.1995.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 803/SP. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 30.08.1995.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 73.209/CE. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, data de julgamento: 18.03.1996.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Habeas Corpus nº 73.758/SP. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, data de julgamento: 14.05.1996.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 140.867/MS. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, data de julgamento: 03.06.1996.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Habeas Corpus nº 74.125/PI. Relator: Min. Francisco Rezek. Brasília, DF, data de julgamento: 03.09.1996.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Habeas Corpus nº 74.201/MG. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 12.11.1996.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.328/DF. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, DF, data de julgamento: 15.10.1997.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Habeas Corpus nº 75.621/PR. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, data de julgamento: 10.02.1998.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.247/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 15.04.1998.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 210.917/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data do julgamento: 12.08.1998.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 78.026/ES. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 03.11.1998.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Extraordinário nº 220.687/MG. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, data de julgamento: 13.04.1999.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.486/BA. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, data de julgamento: 02.02.2000.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental no Inquérito nº 1.775/PR. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, DF, data de julgamento: 21.11.2001.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.710/SP. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, data de julgamento: 27.02.2002.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 655/DF. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, data de julgamento: 01.07.2002.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.344/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 07.08.2002.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 537/TO. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, data de julgamento: 17.10.2002.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 1.024/PR. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 21.11.2002.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Questão de Ordem no Inquérito nº 1.400/PR. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 04.12.2002.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº 82.555/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 06.02.2003.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.739/PE. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, data de julgamento: 26.03.2003.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 1.955/PB. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 13.08.2003.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas Corpus* nº 82.424/RS. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, data de julgamento: 17.09.2003.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas Corpus* nº 83.644/BA. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, data de julgamento: 18.12.2003.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.036/PA. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, data de julgamento: 23.06.2004.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 456.679/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 15.12.2005.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.134/PA. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 23.03.2006.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.188/BA. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 06.08.2006.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 463.671/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, data de julgamento: 19.06.2007.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.390/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, data de julgamento: 15.10.2007.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 493.632/RJ. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, data de julgamento: 13.11.2007.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 583.559/RS. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF, data de julgamento: 10.06.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Petição nº 4.444/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 26.11.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130/DF. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, data de julgamento: 30.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 421 QO/SP. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 22.10.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios no Inquérito nº 2.815/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 25.11.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 2.674/DF. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, data de julgamento: 26.11.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Embargos Declaratórios no Agravo Instrumento nº 657.235/MA. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 07.12.2010.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Agravo Regimental no Agravo Instrumento nº 401.600/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 01.02.2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental no Inquérito nº 2.332/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 10.02.2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 474/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, data de julgamento: 12.09.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 17.12.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Extraordinário nº 405.386/RJ. Relatora: Min. Ellen Gracie. Redator do Acórdão: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, data de julgamento: 26.02.2013.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Décimos Sextos Embargos Declaratórios julgados na Ação Penal nº 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, data de julgamento: 15.08.2013.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 3.780/DF. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, data de julgamento: 20.03.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito nº 3.677/RJ. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do Acórdão: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, data de julgamento: 27.03.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.590/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 12.08.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Embargos Declaratórios no Inquérito nº 3.862/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 18.11.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 600.063/SP. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento 25.02.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.817/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 07.04.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Recurso Extraordinário nº 639.136/SP. Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento: 15.06.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na ADPF nº 347/DF. Relatora: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 09.09.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 5.647/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 22.09.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.399/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, data de julgamento: 20.10.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Ação Originária nº 2.002/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, data de julgamento: 02.02.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Ação Originária nº 1.819/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 24.05.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 3.932/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 21.06.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 6.005/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 30.08.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº 134.682/BA. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, data de julgamento: 29.11.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 986.058/RJ. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 02.12.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Embargos Declaratórios no Recurso Extraordinário nº 443.953/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 19.06.2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Agravo de Instrumento nº 832.137/SP. Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento: 28.06.2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 5.705/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 05.09.2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 6.268/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, data de julgamento: 06.03.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). ARE nº 1.103.498/MS. Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, data do julgamento: 12.04.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 937 QO/RJ. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 03.05.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Inquérito nº 4.694/DF. Relatora: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 11.09.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Medida Cautelar na Reclamação nº 33.040/AM. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 25.01.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.823/RN. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 08.05.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental na Petição nº 7.107/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, data de julgamento: 10.05.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, data de julgamento: 13.06.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Petição nº 7.308/AL. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, data de julgamento: 19.11.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental na Petição nº 8.318/DF. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, data de julgamento: 04.05.2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.457/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, data de julgamento: 12.06.2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na ADPF nº 722/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, data de julgamento: 20.08.2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI nº 5.537/AL. Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 24.08.2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Petição nº 7.872/CE. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, data de julgamento: 22.09.2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Referendo no Inquérito nº 4.781/DF (Informativo STF nº 1.006/2021). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, data de julgamento: 17.02.2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição nº 9.165/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, data de julgamento: 22.03.2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição nº 9.456/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, data de julgamento: 28.04.2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Agravo Regimental na Petição nº 9.156/PA. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, data de julgamento: 17.05.2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição nº 7.635/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, data de julgamento: 24.05.2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.283.533/MG. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, data de julgamento: 15.09.2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Petição nº 9.471/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, data de julgamento: 14.03.2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal nº 1.044/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, data de julgamento: 20.04.2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Agravo Regimental na Petição nº 8.242/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, data de julgamento: 03.05.2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Referendo na Medida Cautelar na Tutela Provisória Antecedente nº 39/DF. Relator: Min. Nunes Marques. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, data de julgamento: 07.06.2022.

CAICEDO, Yenny Andrea Celemin. *Constitucionalismo y democracia: análisis desde el caso colombiano en los 30 años de la expedición de la constitución de 1991*. Estudios de Derecho, v. 78, n. 172, pp. 222-249, 2021.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e Brasil**. 1.ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso de ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira: como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CEIA, Eleonora Mesquita. **Imunidade parlamentar e discurso de ódio no Brasil**. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales – RAIGAL, nº 3, pp. 16-26, 2017.

CHAFETZ, Josh. *Democracy's Privileged Few: Legislative Privilege and democratic norms in the British and American Constitutions*. New Heaven & London: Yale University Press, 2007.

COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Disponível em <https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es>. Acesso em 30.12.2022.

_____. Ley 5ª de 1992 — Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>>. Acesso em: 26.02.2022.

_____. Suprema Corte de Justicia (Pleno). *Sentencia* 59/1990. Data de julgamento: 24.05.1990.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Sala Primera de Revisión). *Sentencia* T-406/92. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Baron. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 05.06.1992.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-025/93. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 04.02.1993.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-245/96. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 03.06.1996.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-322/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martinez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.07.1996.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-405/96. Magistrado Ponente: Alejandro Martinez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 23.08.1996.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Sala Tercera de Revisión). *Sentencia* T-153/98. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 28.04.1998.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-047/99. Magistrados Ponentes: Carlos Gaviria Díaz e Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 29.01.1999.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-786/99. Magistrado Ponente: Jose Gregorio Hernandez Galindo. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 13.10.1999.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-959/99. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 01.12.1999.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-062/01. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 24.01.2001.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-578/02. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 30.07.2002.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Sala Séptima de Revisión). *Sentencia* T-461/03. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 05.06.2003.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-1200/03. Magistrados Ponentes: Manuel Jose Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 09.12.2003.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Sala Tercera de Revisión). *Sentencia* T-025/04. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 22.01.2004.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-1174/04. Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 24.11.2004.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-1040/05. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra, Alvaro Tafur Galvis e Clara Inés Vargas Hernández. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 19.10.2005.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-1043/05. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra, Alvaro Tafur Galvis e Clara Inés Vargas Hernández. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 19.10.2005.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-141/10. Magistrado Sustanciador: Humberto Antonio Sierra Porto. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 26.02.2010.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-712/13. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 17.10.2013.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-055/15. Magistrada Ponentes: María Victoria Calle Correa. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 12.02.2015.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-408/17. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 28.06.2017.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-017/18. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 21.03.2018.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* SU-095/18. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 11.10.2018.

_____. Corte Constitucional Colombiana (Pleno). *Sentencia* C-302/21. Magistrada Sustanciadora: Cristina Pardo Schlesinger. Santafé de Bogotá, D.C., data de julgamento: 09.09.2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10.ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

CUNHA, Fernando Whitaker da. **O pensamento constitucional colombiano**. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, nº 30, 2007.

DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas Catib de. **Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Revista de Informação Legislativa, n. 195, pp. 7-24, 2012.

ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. Oxford University Press, 2017.

ESTADOS UNIDOS. Constituição dos Estados Unidos da América. Disponível em < <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript#toc-section-6--2>>. Acesso em 18.10.2022.

_____. *Massachusetts Constitution*. Disponível em: < <https://malegislature.gov/Laws/Constitution>>. Acesso em 18.10.2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 13.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

FLORENTINO, Guilherme Farias. **Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021.

FRANÇA. **O Rei e o Conde de Mirabeau (23 de junho de 1789)**. Disponível em: < <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-discours-parlementaires/le-roi-et-le-comte-de-mirabeau-23-juin-1789>>. Acesso em: 19.10.2022.

_____. **Arquivos Parlamentares da Revolução Francesa: Moção do Conde de Mirabeau sobre a inviolabilidade dos deputados na sessão de 23 de junho de 1789**. Disponível em: < https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1875_num_8_1_4537_t2_0147_0000_2>. Acesso em: 19.10.2022.

GARDNER, John. *Can There Be a Written Constitution?*. Oxford Legal Studies Research Paper n. 17, pp. 1-42, 2009.

GOMEZ ISAZA, Maria Cristina. *La Constitución de 1991 y el sentimiento constitucional*. Estudios de Derecho, pp. 8-15, 2021.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era das Revoluções: 1789-1848*. 25.ed. Tradução: Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

ITURRALDE, Manuel. *Acess to Constitutional Justice in Colombia: Opportunities and Challenges for Social and Political Change*. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Cambridge University Press, 2013, pp. 361-402.

LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights, I*. The American Political Science Review, vol. 31, n° 3, pp. 417-432, 1937.

_____. *Militant Democracy and Fundamental Rights, II*. The American Political Science Review, vol. 31, n° 4, pp. 638-659, 1937.

MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Cambridge University Press, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021 (e-pub).

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NIELSON, Daniel L.; SHUGART, Matthew Soberg. *Constitutional change in Colombia: Policy adjustment through institutional reform*. Comparative Political Studies, v. 32, n. 3, p. 313-341, 1999.

OSPINA, Juan Carlos; CRUZ, David Fernando. *Treinta años de aspiraciones constitucionales de paz para el cambio social*. Estudios de Derecho, v. 78, n. 172, pp. 199-219, 2021.

ORTIZ, Luis Javier Moreno. *La Inviolabilidad de los Congresistas*. Boletín nº 20 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 2009, pp. 29-105.

PAULA, Daniel Giotti de. **O Caso Daniel Silveira: até onde a liberdade de expressão de um parlamentar pode ir?**. Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, v. 13, nº 2, pp. 115-130, 2019.

PAULINO, Lucas Azevedo. **Imunidade Material Parlamentar, Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: parâmetro para o tratamento jurídico do hate speech parlamentar**. In: Rodolfo Viana Pereira. (Org.). Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio - Volume I. 1ª ed. Belo Horizonte: Instituto para o Desenvolvimento Democrático - IDDE, 2018, v. 1, pp. 137-162.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; OLIVEIRA, Renan Medeiros de; COUTINHO, Carolina Saud. **Regulação do discurso de ódio: análise comparada em países do Sul Global**. Revista de Direito Internacional, v. 17, p. 196-228, 2020.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967. Tomo III (arts. 34-112)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

POPPER, Karl. *The Open Society and Its Enemies*. New One-Volume Edition. Princeton: Princeton University Press, 2013.

REINO UNIDO. *Bill of Rights*. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>>. Acesso em: 18.10.2022.

_____. *Habeas Corpus Act 1679*. Disponível em <<https://www.legislation.gov.uk/aep/Cha2/31/2/contents>>. Acesso em: 26.10.2022.

SANÍN, Francisco Gutiérrez. *Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Editorial Norma, 2007.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: parte geral**. 6.ed. Curitiba, PR: ICPC Cursos e Edições, 2014.

SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante e imunidade material dos parlamentares: limites constitucionais aos discursos de deputados e senadores**. Revista da AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, v. 47, n. 149, pp. 67-93, 2020.

SCHAUER, Frederick. *Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect*. Faculty Publications. Boston University Law Review, pp. 685-732, 1978. Disponível em: <<https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/879>>.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **O STF no Egito: Greve e História do Direito no Recurso Extraordinário n.º 693.456/RJ**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 02, 2019, pp. 1016-1045.

SILVA, Bruna Marques da. **Discursos intolerantes (ou discursos de ódio?) de parlamentares contra grupos sociais minoritários no Brasil**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.3, 3º quadrimestre de 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA, Carlos Eduardo Ferreira. **Desinformação, publicidade personalizada e regulação de novas tecnologias**. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2022.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012 (e-pub).

STRECK, Lênio Luiz; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; NUNES, Dierle. **Dos Deputados e dos Senadores: Art. 53**. In: J.J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck. (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, pp. 2033-2049 (e-pub).

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. **Nota sobre as dimensões do direito constitucional comparado**. *Revista Brasileira de Direito Comparado*. Rio de Janeiro: Instituto de Direito Comparado Luso-brasileiro, 2009, pp. 97-110.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18.ed. São Paulo: Saraiva, 2020 (e-pub).

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