



MBA EM ASSESSORIA PARLAMENTAR

Fortaleza – CE
2023

INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR

Interpretação do instituto e seus impactos nas manifestações, palavras, debates e votos dos parlamentares nos limites da lógica funcional

Francisco José Santos da Costa

Artigo apresentado à Escola Superior do Parlamento Cearense - UNIPACE, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Especialista em Assessoria Parlamentar, sob a orientação do Prof. Ms. Rodrigo Martiniano Ayres Lins.

Fortaleza – CE
2023

INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR

Interpretação do instituto e seus impactos nas manifestações, palavras, debates e votos dos parlamentares nos limites da lógica funcional

Francisco José Santos da Costa¹

RESUMO: O artigo tem por objeto a análise da imunidade material dos parlamentares, prerrogativa que protege sua atuação independente e livre de interferência de outros Poderes. O estudo analisa o alcance dessa inviolabilidade por declarações, palavras e votos em relação às funções típicas do legislativo e sua incidência sob a perspectiva de casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal. O trabalho utiliza o método dedutivo por meio da investigação teórica das fontes jurídico-formais de direito, incluindo o ordenamento jurídico aplicável, a doutrina e a jurisprudência. O texto é relevante para a compreensão da dinâmica das Casas Legislativas e do papel dos parlamentares na sociedade, mas é importante levar em conta a ética, os direitos humanos e o interesse público na análise da liberdade de expressão dos congressistas.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Imunidade material. Liberdade de expressão. Representatividade.

***ABSTRACT:** This article aims to analyze the material immunity of parliamentarians, a prerogative that protects their independent and interference-free performance from other powers. The study examines the scope of this inviolability for statements, words, and votes concerning the typical functions of the legislative branch and its incidence from the perspective of cases judged by the Federal Supreme Court. The work uses deductive methodology through theoretical investigation of the legal-formal sources of law, including the applicable legal system, doctrine, and jurisprudence. The text is relevant to understanding the dynamics of the Legislative Houses and the role of parliamentarians in society, but it is essential to consider ethics, human rights, and public interest in analyzing the freedom of expression of congressmen.*

***KEYWORDS:** Democracy. Material immunity. Freedom of expression. Representativeness.*

1. Introdução

A imunidade material é uma prerrogativa que os parlamentares possuem e que é inerente à função que exercem. Está estritamente relacionada à emissão de opiniões, palavras e votos. É um dos pilares da democracia representativa brasileira, no sentido de assegurar a atuação parlamentar com ampla independência e liberdade em relação aos outros Poderes da União,

¹ Graduado em Direito pela Faculdade 7 de Setembro - FA7, pós-graduado em Direito e Processo Penal pela Faculdade Entre Rios do Piauí – FAERPI, Servidor da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

além de uma prerrogativa do Parlamento, como forma de garantir a livre representatividade, a preservação da democracia e a proteção dos direitos e garantias do povo, detentor maior da soberania nacional.

O presente estudo não ingressa na discussão sobre os conteúdos ideológicos dos discursos, se são legítimos ou não, nem nos eventuais aspectos penais que envolvem o assunto. Trata-se de um estudo sobre a imunidade material ou, como se utiliza na literatura jurídica brasileira, a inviolabilidade parlamentar e os parâmetros utilizados para a sua incidência ou não nos casos concretos. De igual modo, não se aprofunda na imunidade formal (apesar de ser instituto complementar ao da inviolabilidade); nas consequências políticas (*interna corporis*); e na seara eleitoral que podem advir das manifestações dos congressistas.

O trabalho se propõe a analisar os impactos da liberdade de expressão qualificada pelas manifestações dos parlamentares no exercício de suas funções e os reflexos em seus mandatos, para compreender os limites constitucionais de suas manifestações, dentro e fora das Casas Legislativas.

Inicialmente, o texto aborda a importância das liberdades individuais para garantir a democracia e a justiça na sociedade, incluindo a liberdade de expressão, que é um direito fundamental previsto em constituições e tratados internacionais. No entanto, observa-se que essa liberdade não é absoluta e deve respeitar os limites previstos na legislação e nos direitos de terceiros. O artigo observa como a evolução dos meios de comunicação, em especial as redes sociais, permitiu a pulverização de informações, que apesar de seu potencial democratizante, a ferramenta também pode levar à disseminação de ideias violentas e discriminatórias.

Continuando, abordaremos a inviolabilidade como mecanismo de proteção contra a interferência dos outros Poderes e instrumento de preservação da democracia. Conforme será visto, a liberdade de expressão dos parlamentares, dentro e fora do Parlamento, é ampliada em relação aos particulares, pois eles precisam expressar os anseios e a pluralidade do povo que representam.

Por fim, será analisado o alcance da inviolabilidade dos parlamentares por suas declarações, palavras e votos em relação as funções típicas do legislativo e sua incidência ou não em alguns casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que tem mudado seus paradigmas em relação ao tema, notadamente sobre a extensão da imunidade extramuros, ao considerar que os parlamentares precisam prestar contas de suas atividades aos eleitores, sendo frequente a divulgação de suas ações nos meios de comunicação. Será verificado ainda, quais

são os critérios estabelecidos pelo STF para delimitar a zona incidência e não incidência da prerrogativa parlamentar.

Desenvolveu-se o trabalho utilizando o método dedutivo por meio da investigação teórica das fontes jurídico-formais de direito, que incluem o ordenamento jurídico aplicável ao tema, a doutrina e a jurisprudência.

O trabalho em questão é relevante e atual, e a metodologia utilizada é adequada para a análise do tema proposto. O estudo aborda uma questão importante no contexto político atual, especialmente em relação às prerrogativas e à liberdade dos parlamentares. Além disso, é relevante para a compreensão da dinâmica das Casas Legislativas e do papel dos parlamentares na sociedade. No entanto, é importante que se leve em conta não apenas a proteção constitucional, mas também a ética, os direitos humanos e o interesse público na análise da liberdade de expressão dos congressistas.

2. A liberdade de expressão como ferramenta de confirmação da democracia e da pluralidade do discurso na política

As liberdades individuais, como direitos fundamentais, são essenciais para garantir a democracia e a justiça em uma sociedade. Elas incluem o direito à liberdade de expressão, o direito à livre associação, o direito à livre escolha de religião, o direito à privacidade, entre outros.

A liberdade de expressão é um direito fundamental (direito interno) ou direito humano (direito internacional) previsto na maioria das constituições democráticas e tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos² (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), que se refere à capacidade dos indivíduos expressarem suas opiniões e ideias livremente, sem interferências, censuras ou supressões significativas e indevidas do Estado, com exceção das previstas constitucionalmente.

No Brasil, o direito à liberdade de expressão é assegurado pelo artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual se encontra no capítulo que trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

² **Artigo 19** Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (*sic*) Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> . Acesso em: 06 abr. 2023.

Para o ministro Luis Roberto Barroso, em voto proferido nos autos da Reclamação 22.328/RJ (BRASIL, 2018), a liberdade de expressão ocupa lugar especial nos ordenamentos jurídicos brasileiro e internacionais. Possui preferência e não prevalência em relação a outros direitos fundamentais, não sendo absoluto por possuir limites constitucionais em sua extensão e alcance.

Conforme se verifica no voto supramencionado, o ministro enumerou pontos de destaque sobre o direito fundamental, ressaltando: 1) a função que desempenha na promoção da democracia através do livre fluxo de informações, do amplo debate público e de conteúdo consistente como pilar da tomada de decisões do povo; 2) a valorização da dignidade humana através da ampla divulgação de quaisquer tipos de ideias, opiniões e visões de mundo como forma essencial de desenvolvimento da personalidade; 3) o amplo confronto de ideias em busca da verdade e independente de suas fundamentações e lógicas, sem preconceitos de qualquer ordem; 4) a viabilização da instrumentalidade de outros direitos fundamentais (participar do debate público, reunir-se, associar-se e exercer direitos políticos – filiar-se a partidos políticos, votar e ser votado); 5) a preservação do patrimônio cultural de uma nação na medida em que favorece a criação e o avanço do conhecimento, da tradição e da história de um povo.

Portanto, conclui-se que a liberdade de expressão não pode contrariar o ordenamento jurídico que a rege (MENDES e FILHO, 2021, p. 102) e muito menos colidir com outros direitos e (ou) princípios fundamentais de importância equivalente (MARCONDES, 2021, p. 41) com o fim de por em risco a própria democracia e a segurança da sociedade, por exemplo, não ser usada para incitar a violência, o ódio ou promover a discriminação, pois prejudicam os direitos e a dignidade da pessoa humana.

Logo, a liberdade de expressão como liberdade individual, apesar de ter relação estrita com a democracia e a garantia de uma sociedade plural, pois permite o livre fluxo de informações e o livre debate público, não é absoluta, não pode contrariar direitos e liberdades alheias, muito menos a ordem jurídica que a constitui (CANOTILHO; MENDES e SARLET 2018, p. 422), ou seja, deve ser harmônica e obedecer os limites previstos na própria Constituição Federal e tratados internacionais³.

³ Constituição Federal de 1988: Art. 5º (...) § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A liberdade de se expressar está intimamente ligada, desde os primórdios, à utilização de mecanismos de divulgação, pois é por meio deles que os pensamentos, debates e opiniões dos agentes alcançam uma maior repercussão e alcance.

Na obra “O povo contra a democracia” Mounk (2019, p. 201), faz-se um paralelo entre a evolução dos meios de comunicação, dentre eles as redes sociais e seu “potencial democratizante”, e como estas ferramentas facilitam o exercício da liberdade de expressão dos indivíduos, seus benefícios, malefícios e a forma que os agentes se utilizam para alcançar seus seguidores, disseminar suas ideologias e como esses mecanismos e suas evoluções permitiram que a comunicação passasse do modelo um-para-muitos (através dos meios de comunicação convencionais) para o modelo de comunicação de muitos-para-muitos (através das novas tecnologias digitais), no qual se observa o poder “*viralizante*” que as ferramentas possuem, em especial na internet, tais como as redes sociais e aplicativos instantâneos de mensagens, permitindo que um grande número de usuários compartilhem um conteúdo para outra infinidade de pessoas.

Para o cientista político Yascha Mounk (2019, p. 201, 202), a comunicação facilitada por meio da tecnologia digital permitiu a disseminação de ideias e o aumento avassalador de informações, além de ter promovido o crescimento econômico. No entanto, assim como a invenção da prensa móvel, as tecnologias ou mídias digitais também possuem desvantagens, tais como a disseminação de ideias violentas, discriminatórias e que geram a instabilidade política e a ameaça às instituições democráticas.

No caso do Brasil, o cenário político é permeado por representantes dos mais variados segmentos da sociedade, o que caracteriza a pluralidade de discursos e conseqüentemente pluralidade na democracia. Religião, povos afrodescendentes, povos indígenas, grupo LGBTQIA+, sociedade civil organizada, influenciadores digitais, dentre outros, cada vez mais participam ativamente da vida política nacional, seja através do exercício direto das atividades governamentais e dos mandatos políticos, seja por meio de discussões no seio social, essências da democracia representativa e do pluralismo social nas Casas Legislativas.

Cada vez mais *digital influencers* e *outsiders* políticos, confiantes no alto nível de engajamento de seus seguidores em suas redes sociais, lançam campanhas eleitorais almejando os cargos políticos. A grande maioria não são eleitos, outros são verdadeiros fenômenos de votação e vêm desempenhando um papel relevante no cenário político nacional, como é o caso de, André Fernandes (2018/CE), Andre Janones (2018/MG), Nikolas Ferreira (2020/Belo

Horizonte), Carmelo Neto (2020/ Fortaleza), Kim Kataguiri (2018/SP). Nestes casos, confirma-se como a tecnologia digital e as mídias sociais realmente possuem potencial democratizante e pode empoderar virtualmente os *outsiders* (MOUNK, 2019).

Na seara política, uma das formas de se assegurar a liberdade de expressão é através dos pronunciamentos dos parlamentares através das Casas Legislativas. Ocorre que, em alguns casos, as manifestações são objeto de discussões nos tribunais brasileiros, em especial na Suprema Corte, por serem, em tese, consideradas abusivas, de ódio (*Hate Speech*)⁴ e violar direitos individuais, difusos e coletivos.

É importante ressaltar que as manifestações realizadas no mundo virtual (redes sociais, ferramentas de pesquisa, aplicativos de mensagens instantâneas etc.) são vistas como mecanismos importantes para ampliar a liberdade de expressão dos parlamentares (um espaço onde podem divulgar suas ideologias, opiniões, ações, esclarecimentos e suas visões sobre diversos assuntos), facilitando o acesso dos cidadãos às informações e opiniões variadas de seus representantes, além de promover uma maior interação entre eles e seus blocos eleitorais.

É certo que os parlamentares precisam ter cautela ao utilizar a tribuna do parlamento e as mídias sociais, pois suas manifestações podem ser interpretadas como ofensivas, discriminatórias ou contrárias aos direitos humanos e ao Estado Democrático de Direito, o que pode gerar consequências legais e políticas aos interlocutores.

Decerto, é importante que os congressistas, na medida em que estendem o exercício de seus mandatos para o mundo virtual, usem as redes sociais com responsabilidade e respeito aos direitos humanos, e que suas manifestações estejam em consonância com os valores democráticos e os princípios éticos que regem o mandato parlamentar.

É importante observar que o uso inadequado das redes sociais e dos programas de mensagens e mídias sociais e digitais se tornaram um tema importante em muitos tribunais do mundo, incluindo do Brasil. Com o aumento do uso da tecnologia e das mídias sociais, tornou-se cada vez mais importante para os tribunais considerarem como essas ferramentas são usadas e como podem afetar a vida dos brasileiros.

⁴ João Trindade (2018, p. 53), pautado nos conceitos de Meyer-Pflug, Samantha Ribeiro e Anthony Lewis definiu “*Hate Speech*” ou discurso de ódio “(...) de forma ampla, como a expressão cujo conteúdo ofende a honra ou a imagem de grupos sociais, especialmente minorias, ou prega a discriminação contra os integrantes desses grupos.” Regiane Marcondes (2021, p. 41) citando Cavalcante Filho define o discurso de ódio como “o exercício da liberdade de expressão para insultar pessoas ou grupos de pessoas, propagando o ódio baseado em motivos como raça, religião, cor, origem, gênero, orientação sexual, etc. Racismo, xenofobia, homofobia, antissemitismo são fenômenos modernos e contemporâneos que constituem, na verdade, variantes do discurso de ódio”. (*sic*)

Em seu voto nos autos da Petição 7.174/DF (BRASIL, 2020) o Excelentíssimo Ministro Barroso sintetiza os limites da liberdade de expressão dos congressistas com a seguinte frase: **“O Parlamento é o local por excelência para o livre mercado de ideias – não para o livre mercado de ofensas.”**, expressão esta que é replicada na sua essência em vários votos sobre o tema.

Em 2018, o então deputado federal Fernando Francischini foi eleito como deputado estadual do Estado do Paraná. No entanto, em 2021, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu cassar seu mandato devido ao uso indevido dos meios de comunicação e ao abuso de poder político e de autoridade para alcançar seus objetivos eleitorais.

No caso citado, foram devidamente comprovados elementos de abuso de poder e má utilização de meio de comunicação, através de live transmitida na rede social Facebook, para a propagação de notícias falsas, as chamadas *“fake news”*, capazes de influenciar o eleitorado de forma desleal, além de deslegitimar o processo eleitoral com a suposição de que o sistema havia sido fraudado.

Outra decisão emblemática foi a condenação do ex-deputado federal pelo Rio de Janeiro Daniel Silveira a nove anos de prisão por causa de vídeo divulgado em suas redes sociais, no qual proferiu xingamentos e ameaças a ministros do STF.

Caso recente foi a condenação à inelegibilidade por oito anos e a cassação do diploma do ex-deputado estadual do Ceará Francisco de Assis Cavalcante Nogueira – Delegado Cavalcante.

O parlamentar foi investigado por ter, através de discurso em comício⁵ e compartilhado em redes sociais, incitado a desobediência coletiva à ordem pública; estimulado processos violentos e atentados contra pessoas com o objetivo de subverter o regime político e social, enquanto ostentava sua condição de parlamentar e delegado de polícia, sendo reconhecido o abuso de poder político, o abuso de autoridade e o abuso de comunicação.

Em seu voto, o relator designado, juiz George Marmelstein Lima, cita precedente da Suprema Corte sobre os limites da liberdade de expressão, reafirmando que o livre debate de

⁵ O STF possui entendimento consolidado de que a inviolabilidade parlamentar não resguarda o parlamentar que disputa reeleição, quando suas manifestações possuírem conotação exclusivamente eleitorais e não estejam vinculadas ao exercício do mandato. Ademais, é necessário se distinguir a ação do congressista da ação do político (MARCONDES, 2021), não sendo justo conferir prerrogativas do cargo numa disputa eleitoral em detrimento dos concorrentes que não estão albergados pelo manto da inviolabilidade (Inq. 390/RO, Min Rel. Sepúlveda Pertence). Deste modo violaria um preceito fundamental das disputas eleitorais que é a igualdade de condições entre os candidatos.

ideias não avaliza a desinformação, o preconceito, e ataques ao livre exercício da soberania popular e à democracia, *in verbis*:

Não há proteção da **liberdade de expressão**, nem da **imunidade parlamentar**. Como já decidiu o STF, “**não se deve confundir o livre debate público de ideias e a livre disputa eleitoral** com a autorização para disseminar desinformação, preconceitos e ataques ao sistema eletrônico de votação, ao regular andamento do processo eleitoral, ao livre exercício da soberania popular e à democracia” (TPA 39 MC-Ref, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 07/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-182 DIVULG 12-09-2022 PUBLIC 13-09-2022). (grifo nosso) (TRE-CE. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0602936-06.2022.6.06.0000**. Relatoria Juiz Federal George Marmelstein Lima, j. 16 mar. 2023.)

Com isso se demonstra que as cortes nacionais estão acompanhando as mudanças tecnológicas e reconhecendo que o uso inadequado das redes sociais e dos programas de mensagem pode ter um impacto significativo nas vidas dos cidadãos e de certa forma ultrapassar os limites da liberdade de expressão, dando lugar a desinformação e restringindo o seu “potencial democratizante”. Isso significa dizer que os políticos precisam estar cientes de que suas declarações e ações *online* ou onde quer que seja podem ter consequências legais e que devem tomar cuidado com o que publicam e falam nas redes sociais e a forma de como se comunicam com seus eleitores.

Certo é que, apesar do diminuto número de casos concretos analisados no presente estudo, podemos aferir que não existe entendimento consolidado na jurisprudência nacional sobre a extensão da liberdade de expressão, ou seja, não existem parâmetros concretos e bem definidos, mesmo quando se estuda a liberdade de expressão qualificada pelo ofício parlamentar. Fica a cargo da casuística a solução dos problemas que porventura surjam (MARCONDES, 2021, p. 47).

Portanto, é fundamental que as limitações à liberdade de expressão dos políticos, inclusive na internet, sejam estabelecidas de forma clara e justa, buscando equilibrar a preservação da atividade parlamentar constitucionalmente estabelecida com a preservação da democracia, da livre circulação de ideias e opiniões.

3. Prerrogativas dos parlamentares – Estatuto dos Congressistas

Na democracia representativa brasileira, o processo eleitoral é utilizado para que o povo, através do voto, escolha seus representantes de governo. Isso significa que os cidadãos exercem

sua cidadania através da representatividade, uma vez que têm o poder de escolher aqueles que irão tomar decisões importantes em seu nome.

Esse sistema é fundamental para garantir uma democracia saudável, na medida em que permite que os anseios do povo sejam ouvidos e considerados na tomada de decisões. Além disso, a representatividade possibilita que os cidadãos exerçam seus direitos e deveres civis e políticos de forma efetiva, participando ativamente na construção de uma sociedade mais justa, plural e equitativa.

É essa a expressão máxima do postulado da soberania popular⁶ (BARROSO, 2022, p. 185), a participação ativa dos cidadãos na escolha dos seus representantes que são responsáveis por defender os seus interesses perante o poder público. Assim, é por meio desse processo democrático que as demandas da sociedade são levadas em consideração e atendidas, resultando em uma gestão pública mais justa e democrática.

O modelo de democracia representativa prevista na CF/88 estabelece que a Câmara dos Deputados seja composta por representantes do povo e o Senado Federal por representantes dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, os deputados federais e os senadores são representativos da vontade popular e dos entes federados respectivamente (MENDES E BRANCO, 2022, p. 410).

Para o pleno exercício dos mandatos, a Constituição Federal⁷ confere aos parlamentares um verdadeiro ordenamento jurídico formado por uma série de prerrogativas, direitos, deveres e proibições, doutrinariamente chamado de Estatuto dos Congressistas (MENDES E BRANCO, 2022, p. 504; NOVELINO, 2012, p. 810; SILVA, 2011, p. 535).

Entre tais prerrogativas está a imunidade material ou inviolabilidade parlamentar - *freedom of speech* (NOVELINO, 2012, p. 811), a qual pressupõe, em linhas gerais, a subtração de responsabilidade civil, penal, disciplinar ou política dos deputados, senadores (Art. 53 da CF) e vereadores (Art. 29, VIII da CF)⁸ por suas opiniões palavras e votos (MORAES, 2023, p. 534).

⁶Constituição Federal de 1988: Art. 1º (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁷Constituição Federal de 1988: Título IV – “Da organização dos Poderes” – Capítulo I – “Do Poder Legislativo” – Seção V – “Dos deputados e dos senadores” - Art. 53 a 56.

⁸ A inviolabilidade dos deputados federais e senadores prevista na CF, são prerrogativas também dos cargos de deputados estaduais, distritais e vereadores (este último na circunscrição do município), na medida em que as normas são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais, Lei Orgânica dos Municípios e do DF, por força do princípio da simetria das normas constitucionais, bem como estão previstas nos art.(s) 27, § 1º, 29, VIII e 32, § 3º do Diploma Constitucional.

Para André Fernando dos Reis Trindade (2015, p. 73), a inviolabilidade parlamentar brasileira consiste em instrumento de garantia da imparcialidade e da liberdade de representação. Para ele, o parlamentar é inviolável, penal e civilmente, por todas as suas palavras, opiniões e votos, mas desde que os atos estejam vinculados “às funções do congressista em seu pleno exercício do mandato. Se a manifestação oral for realizada fora do Congresso, faz-se necessária a verificação do vínculo com a atividade de representação política.”

Depreende-se, portanto, que a referida imunidade possui, no ordenamento jurídico brasileiro, uma função caracteristicamente funcional (AMARAL JÚNIOR, 2020, p.269), como será aprofundado mais adiante.

De igual modo, embora não esteja incluída no escopo do presente trabalho, a imunidade formal ou processual é uma prerrogativa prevista no Estatuto dos Congressistas e complementa a inviolabilidade atualmente em análise na medida em que garante o foro por prerrogativa de função (Art. 53, § 1º da CF), a proteção contra a prisão preventiva ou em flagrante, exceto em casos de crimes inafiançáveis (Art. 53, § 2º da CF) e a possibilidade de a respectiva Casa Legislativa sustar o andamento de ação penal ajuizada em face de um parlamentar (Art. 53, § 3º da CF)⁹, dentre outras garantias.

Portanto, são “garantias” conferidas para o livre e independente exercício do mandato parlamentar, sem que haja interferência dos outros Poderes da União, desta forma, trata-se de um traço do Princípio da Separação ou Divisão dos Poderes¹⁰.

Cada Estado Democrático de Direito afere a Separação dos Poderes de acordo com suas tradições. No modelo americano se construiu e aperfeiçoou o sistema de “*check and balances*” ou freios e contrapesos (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2022, p. 129), que, semelhante ao sistema brasileiro, é essencial para preservar o Estado Democrático de Direito (MORAES, 2023, p. 500).

⁹ Gilmar Mendes e Paulo Branco (2022, P. 505) explicam as mudanças trazidas pela EC n° 35 de 2001 no tocante à abertura e tramitação das ações penais ajuizadas contra parlamentares federais: “Antes da EC n. 35/2001, a denúncia contra o parlamentar somente poderia ter seguimento se a Casa a que ele pertencia consentisse na persecução penal. Sem a licença, a ação não poderia ter seguimento enquanto subsistisse o mandato. Em compensação, durante o período em que o processo estava paralisado, não corria a prescrição. A partir de 2001, com a EC n. 35, a situação ganhou novos contornos. Agora, o processo tem andamento normal, independentemente de manifestação da Casa Legislativa. O que pode acontecer é de a Casa determinar a sustação do processo, depois de acolhida a denúncia ou a queixa pelo Tribunal. O Tribunal deve dar ciência do recebimento da acusação à Casa Legislativa.

¹⁰CF/88 – Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Na democracia norte-americana o sistema de freios e contrapesos funciona bem, pois é associado a regras naturais de *tolerância e comedimento* (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 15), espécies de normas de condutas utilizadas naquela democracia por políticos para que assim se preserve o sistema democrático constitucional.

Para Levitsky e Ziblatt (2018, p. 15), as democracias possuem uma melhor funcionalidade quando associadas a normas não escritas, dentre as quais estão o reconhecimento e a aceitação dos opositores como rivais legítimos e a utilização moderada das prerrogativas institucionais.

E é neste sentido que se deve utilizar ou invocar a inviolabilidade parlamentar, com comedimento e cautela, sem desvirtuá-la da natureza protetiva que possui em favor da democracia, a fim de se evitar qualquer conotação de privilégio pessoal.

Excluir a natureza do instituto (caráter funcional) é ferir a preservação do Estado Democrático de Direito e a harmonia entre os Poderes, no ponto em que se legitima a atuação parlamentar para assim defender os representados contra arbítrios dos detentores de poder, como bem leciona José Levi do Amaral Júnior, *in verbis*:

A inviolabilidade parlamentar é uma prerrogativa, uma garantia institucional estabelecida não em favor de quem episodicamente esteja investido de mandato representativo, mas, sim, em favor da Casa parlamentar e do próprio povo soberano. Não é mecanismo excepcional: é um mecanismo do dia-a-dia parlamentar. Por isso mesmo, recomenda recato e conduta, comedimento na invocação, em especial para que não venha a denotar algum tipo de privilégio pessoal.

Porém, não é nas situações cotidianas que a inviolabilidade parlamentar exhibe a sua importância. É revelada, sobretudo, nos momentos de crise. O parlamentar, para bem desempenhar o seu múnus público, precisa ter pleno respaldo para, no limite, acusar os detentores do poder em defesa do representado. Se esse respaldo é importante quando da elaboração legislativa e quando da atividade de fiscalização e controles usuais, torna-se ainda mais importante quando os limites constitucionais são testados, quando as relações institucionais estão esgarçadas, enfim, quando a democracia, de algum modo, encontra-se sob estresse ou, mesmo, ameaça.

Ainda que uma sociedade política tenha a inestimável fortuna de viver na constância de um regime democrático de governo maduro e funcional, com rigorosa estabilidade em suas relações políticas, deve perseverar e persistir na proteção diligente da própria democracia. Mesmo em um contexto o mais próximo possível do ideal democrático, não se pode perder de vista a importância de mecanismos protetivos da democracia, aí incluída a inviolabilidade parlamentar. (Inviolabilidade Parlamentar. 2020, p. 297,298)

Por conseguinte, não se pode confundir inviolabilidade com impunidade, por não ser inerente ao parlamentar e sim à instituição parlamento, de igual modo não se pode conceber uma abordagem do instituto como sendo um privilégio do próprio parlamentar, trata-se de algo maior, é uma garantia institucional para o seu livre exercício sem interferências externas, sendo

elemento fundamental da própria separação ou organização dos Poderes, da preservação da democracia e da soberania popular (AMARAL JÚNIOR, 2020. p. 53,54).

Em suma, podemos definir o Estatuto dos Congressistas como um ordenamento jurídico próprio que rege a atividade parlamentar, conferindo a eles instrumentos que garantem a sua livre atuação frente a interferências externas dos outros Poderes. A exemplo disso é a inviolabilidade parlamentar, que é uma garantia institucional e do povo soberano, importante, como já mencionado, para o livre desempenho do mandato e mecanismo fundamental para a preservação da democracia e da soberania popular.

4. Incidência ou não da inviolabilidade parlamentar: exercício nada trivial do STF

A liberdade de expressão dos parlamentares é ampliada em relação a mesma liberdade conferida aos particulares, uma vez que necessitam expressar os anseios e a pluralidade do povo por eles representados.

Desta forma, a inviolabilidade parlamentar se coloca como primado da própria democracia e como instrumento essencial para o bom desempenho da atividade parlamentar.

Dito isso, a imunidade material dos congressistas, como já dito, é uma garantia constitucional que visa proteger a liberdade de expressão dos parlamentares (*freedom of speech*), na medida em que somente alberga as palavras, opiniões e votos do parlamentar, enquanto parlamentar e no interesse do parlamento (AMARAL JÚNIOR, 2020. p. 19), daí se depreende a lógica funcional da prerrogativa.

Este é o entendimento consolidado da doutrina nacional:

Sendo assim, as imunidades materiais e formais apenas alcançam os parlamentares quando estes estejam exercendo o mandato legislativo (prática *in officio*) ou quando atuarem em razão do mandato (prática *propter officium*). Se o congressista não estiver no exercício do mandato ou não estiver agindo em razão do mandato, não se aplicam as imunidades. Com isso, a Constituição visa a garantir a independência do Poder Legislativo, de modo a que os parlamentares possam atuar, desempenhando suas funções legiferantes e fiscalizadoras sem a interferência, influência ou pressão dos demais poderes. Dessa forma, preserva-se a harmonia entre os poderes, bem como a representatividade dada aos parlamentares. (grifo nosso) (CANOTILHO; MENDES; SARLET, 2023, p. 1150)

No mesmo sentido entende Regiani Marcondes (2021, p. 48), quando cita o pensamento de Streck; De Oliveira e Nunes:

Tendo em vista que a imunidade material se refere à instituição Poder Legislativo e visa garantir sua independência, bem assim a plena liberdade do congressista não

configura um privilégio pessoal; e dela fazem *jus* os parlamentares que estejam exercendo o mandato legislativo (*prática in officio*), ou quando atuarem em razão do mandato (*prática propter officium*). Essa prerrogativa permite que o parlamentar atue livre da interferência ou da pressão. De outra ponta, se o parlamentar não estiver no exercício do mandato ou não estiver agindo em razão dele, não estará acobertado pela imunidade. (grifei)

Da leitura acima e do julgado da Petição 6.156 do STF (BRASIL, 2016) podemos concluir que a inviolabilidade parlamentar alberga os pronunciamentos relacionados a função legiferante, fiscalizatória e decisória do parlamentar as quais estão protegidas pela imunidade material por serem funções típicas do Poder Legislativo. Portanto, manifestações proferidas por parlamentar em atos de fiscalização e justificação de votos (autorização para processo contra a Presidente da República), por exemplo, estão protegidos pela inviolabilidade.

Desta forma, as manifestações, palavras e votos dos parlamentares proferidos no recinto parlamentar e em função das atividades típicas do Poder Legislativo é absoluta, portanto, sagrada, não cabendo interferência de quem quer que seja, inclusive do Judiciário.

Extrai-se desse pensamento a ideia de núcleo absoluto ou duro da imunidade material, cujo conceito explica pormenorizadamente a doutrina de José Levi Mello do Amaral Júnior:

Há um núcleo absoluto (ou duro), qual seja, o voto, bem assim as opiniões e as palavras proferidas da tribuna parlamentar. A tribuna é intrinsecamente funcional. Fora daí, a imunidade material pressupõe liame – “nexo de implicação recíproca” – entre o que é dito, manifestado ou declarado, de um lado, e o exercício do mandato parlamentar, de outro lado. (grifo nosso) (Inviolabilidade Parlamentar, 2020, p. 269)

Do trecho acima transcrito se extrai outro modo de entender a inviolabilidade, diz respeito à natureza do ato praticado pelo parlamentar, e não poderia ser diferente, a inviolabilidade não vislumbra a “proteção” em relação à prática de crimes dissociada das manifestações, palavras e votos dos deputados e senadores, ou seja, mesmo que praticada no recinto do parlamento, os crimes que atentem contra a vida ou a integridade física de alguém por óbvio não estão sobre o manto da inviolabilidade.

Igualmente, não se pode aplicar a inviolabilidade do cargo em casos que os parlamentares se manifestam fora do exercício do mandato, ou seja, dissociado da função parlamentar, portanto de natureza privada, a exemplo de discussões em academias, em reuniões de condomínio, em festas de fim de semana, na condição de candidato a cargo eletivo e com o fim exclusivamente eleitoral quando proferem ofensas a adversário político (BRASIL, 2002), situações estas totalmente dissociadas da atividade parlamentar.

Outro aspecto que deve ser abordado diz respeito à questão geográfica envolvendo as opiniões palavras e votos dos parlamentares.

Não restam dúvidas que as sessões virtuais e mistas (semipresenciais), criadas por força da pandemia do COVID-19, são mecanismos que permitiram a extensão direta e irrestrita do plenário das Casas Legislativas e das funções tipicamente parlamentares. A criação de tais mecanismos possibilitaram que o parlamentar exerça seus *múnus* fora do recinto físico da Câmara, do Senado, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores.

Apesar de poderem ser realizadas em local diverso do espaço geográfico da sede das Casas Legislativas, podemos considerar as sessões virtuais extensões dos plenários das respectivas Casas. Desta forma, não resta dúvida que os pronunciamentos, opiniões e votos proferidos na modalidade virtual, que estejam relacionados à atividade parlamentar estão protegidos pela imunidade material.

Já as replicações dos pronunciamentos e manifestações no mundo virtual através de boletins eletrônicos e redes sociais dos parlamentares, podem ser consideradas extensões dos mandatos, desde que estejam relacionadas com o seu exercício parlamentar para que incida a inviolabilidade (NOVELINO, 2012, p. 812).

O STF vem decidindo nesse sentido, uma vez que apesar de proferir discursos e realizar debates no plenário da casa respectiva, os parlamentares na atualidade possuem uma necessidade de propagar suas atividades e prestar conta de seus mandatos aos seus eleitores.

Não pouco são os casos de retransmissão de suas atividades na televisão, no rádio e nas suas próprias redes sociais, ou seja, são difundidas amplamente em todos os meios de comunicação, na excelência do modelo de comunicação muitos-para-muitos.

Nessa seara, com mudança de paradigmas jurisprudenciais do STF, tem-se mitigado o critério geográfico para reconhecer a imunidade material quando as manifestações e palavras tenham sido proferidas dentro ou fora do recinto do plenário da Câmara ou do Senado desde que tenham relação com a função parlamentar.

Associado a isso deve-se analisar outro ponto importante relacionada à inviolabilidade, no tocante ao conteúdo das manifestações, palavras e votos e à associação com o nexo de implicação recíproca.

Muitas vezes os discursos e debates podem, em alguns pontos, extrapolar a normalidade portanto, tem-se consolidado, na doutrina e na jurisprudência um pensamento moderado quanto a inviolabilidade parlamentar (CANOTILHO, 2018, p.1149).

Vejamos nesse prisma o ensinamento de Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 436):

(...) ao que tudo indica, o STF caminha para uma relativização da sua jurisprudência sobre o caráter absoluto da inviolabilidade parlamentar nas dependências do Congresso Nacional. Em 2020, o tribunal decidiu receber queixa-crime contra deputado por discursos no plenário e em comissão da Câmara dos Deputados, por entender que seu conteúdo não tinha relação com o exercício do mandato parlamentar.

Portanto, a Corte Suprema vem decidindo pela necessidade de vinculação dos atos declaratórios às funções parlamentares, mesmo que proferidos em tribuna ou em reuniões de Comissões das Casas Legislativas, ou seja, para a incidência da imunidade material é necessário a presença do nexo de implicação recíproca entre o discurso, seu conteúdo e a atividade parlamentar.

O ministro Alexandre de Moraes, em voto vencido (BRASIL, 2020), manifestou-se sobre a interpretação do tema em 30 anos de Constituição Federal, concluindo que além do nexo é necessário a presença de finalidades nas manifestações dos parlamentares, exemplificando com algumas situações pontuais relacionadas à prestação de contas do mandato aos eleitores, críticas a políticas governamentais, relatos de fiscalizações realizadas e atuação perante ao governo.

Portanto, para se evitar uma limitação exacerbada da inviolabilidade parlamentar, o STF vem estabelecendo a necessidade de existência destes critérios de balizamento para que assim se delimitem a zona incidência e a zona de não incidência da prerrogativa ora em estudo, o que se dá de forma casuística. Trata-se justamente de estabelecer o liame de conexão, o qual requer um estudo acurado de cada caso para que não se caracterize uma censura ou restrição exagerada da prerrogativa parlamentar, frisamos atividade nada trivial do Judiciário.

Nesse sentido, a primeira turma do STF (BRASIL, 2016) firmou o entendimento de que a inviolabilidade parlamentar só acoberta as manifestações quando estas guardam estrita relação com o exercício do mandato, inclusive apresentou-se situações concretas em que se dariam essa relação, a exemplo: 1) que revelem teor minimamente político; 2) que sejam referentes a fatos que estejam sob debate público; 3) que estejam sob investigação do Congresso Nacional através de CPI ou CPMI; 4) que estejam sob investigação de órgãos de persecução penal e 5) que se relacionem a qualquer tema de interesse de setores da sociedade, do eleitorado, organizações ou quaisquer grupos representados no parlamento ou com pretensão à representação democrática.

Nesta esteira de pensamento, a Primeira Turma do STF, nos autos da Pet 7.174/DF (BRASIL, 2020), decidiu pela necessidade de vinculação dos atos praticados às funções

parlamentares, mesmo que proferidas em tribuna ou em reuniões de Comissões das Casas Legislativas.

Deste modo, nos autos do mesmo processo, o Supremo decidiu que para caracterizar a incidência da imunidade material é necessário a presença do “nexo de implicação recíproca”. Estabeleceu-se que não há a incidência da inviolabilidade, mesmo quando as manifestações sejam proferidas na tribuna da Câmara e divulgadas na internet, quando contenham ofensas e agressões proferidas com o fim de ferir a dignidade alheia, por não existir nexo evidente com as funções parlamentares.

Os parlamentares possuem legitimidade para defender suas ideologias e opiniões, desde que respeitem as diferenças e os direitos e garantias individuais de terceiros, as instituições constitucionalmente constituídas, tudo dentro dos limites estabelecidos pela ordem constitucional.

Por isso, opiniões discriminatórias, inverídicas, revestidas de ódio (*Hate Speech*) e (ou) que atentem contra o Estado Democrático de Direito, desvinculam o discurso das funções parlamentares por ofenderem tudo aquilo que os parlamentares prometeram proteger enquanto detentores dos cargos¹¹.

Neste sentido, o ministro Alexandre de Moraes proferiu voto enquanto Relator do Inquérito 4.781 - Informativo 1006 do STF (BRASIL, 2021), excluindo a incidência da imunidade parlamentar por manifestações abusivas e validando a prisão cautelar de deputado pelo cometimento de crime inafiançável. O presente caso ilustrou a aplicação da jurisprudência atual do STF em relação à imunidade parlamentar material e fundou-se no sentido de que a prerrogativa não pode ser usada como um escudo para a prática de atos ilícitos e de violação da harmonia com os outros Poderes da República, agressão ao Estado Democrático de Direito, à democracia e à própria ordem constitucional.

Em que pese todos os fundamentos jurídicos utilizados nas decisões acima referenciadas, faz-se necessário traçar um liame bem definido entre o que seria o abuso da

¹¹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados – Art. 4º (...) § 3º Examinadas e decididas pelo Presidente as reclamações atinentes à relação nominal dos Deputados, será tomado o compromisso solene dos empossados. De pé todos os presentes, o Presidente proferirá a seguinte declaração: "**Prometo manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil**". Ato contínuo, feita a chamada, cada Deputado, de pé, a ratificará dizendo: "Assim o prometo", permanecendo os demais Deputados sentados e em silêncio.

§ 4º O conteúdo do compromisso e o ritual de sua prestação não poderão ser modificados; o compromissando não poderá apresentar, no ato, declaração oral ou escrita nem ser empossado através de procurador.

prerrogativa, a excluir a incidência da imunidade material, e os casos de incidência plena da inviolabilidade.

Tal questão foi levantada pelo ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da Petição 7.174/DF (BRASIL 2020), apesar de voto vencido, mencionou que em alguns casos aquela Corte Constitucional se manifestou no sentido de que “o limite da inviolabilidade material é o discurso de ódio, mas não a grosseria, má educação, por maior que seja.” e complementou da seguinte forma:

A inviolabilidade não é só para críticas construtivas, até porque para elas - e deveriam ser regra - têm a necessidade da inviolabilidade. Se o parlamentar fosse fazer críticas construtivas à utilização do dinheiro da Lei Rouanet, nem precisaria da inviolabilidade, a qual se dá para evitar, principalmente pelo Poder Judiciário, o cerceamento da livre manifestação dos parlamentares, o que estaremos fazendo ao receber esta queixa-crime. (Supremo Tribunal Federal. Petição 7.174/DF. (1. Turma). Relator: Min. Alexandre de Moraes. j. 10 mar. 2020.)

Caso recente e que ganhou repercussão na mídia nacional foi o procunciamiento do deputado federal Nikolas Ferreira¹², ocorrido em 08 de março de 2023 (Dia Internacional da Mulher), sendo considerado abusivo e excludente, causando indignação em seus pares e instituições, gerando inclusive repreensão do presidente da Casa Legislativa¹³.

Não bastasse, motivou grupos de defesa da diversidade sexual¹⁴, o ministério público¹⁵ e alguns parlamentares¹⁶ e partidos políticos, a emitirem notas de repúdio, ingressarem com representações junto à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados¹⁷, nos termos do art. 9º do

¹² 26 anos de idade, filiado ao Partido Liberal (PL), em 2020 foi eleito vereador de Belo Horizonte sendo o segundo parlamentar mais votado na municipalidade, pastor evangélico e declaradamente de direita e conservador, foi eleito deputado federal pelo estado de Minas Gerais em 2022 com mais de 1,47 milhão de votos.

¹³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/943540-arthur-lira-repreende-deputado-nikolas-ferreira-por-discurso-contramulheres-trans/>. Acesso em: 18 de mar. 2023

¹⁴ Aliança Nacional LGBTI+; Associação Brasileira de Famílias Homotransafetivas – ABRAFH, FONATRANS - FÓRUM NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS NEGROS E NEGRAS

¹⁵ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/pfdc-repudia-discurso-proferido-pelo-deputado-federal-nikolas-ferreira-em-referencia-ao-dia-das-mulheres>. Acesso em: 19 de mar. 2023

¹⁶ Erika Hilton (deputada federal PSOL/SP), Guilherme Castro Boulos (deputado federal - líder do PSOL na Câmara dos Deputados), Fernanda Melchionna e Silva (deputada federal vice-líder do PSOL na Câmara dos Deputados), Tarcísio Motta de Carvalho (deputado federal vice-líder do PSOL na Câmara dos Deputados), Célia Xakriabá (deputada federal PSOL/MG), Francisco Rodrigues de Alencar Filho (deputado federal PSOL/RJ), Glauber de Medeiros Braga (deputado federal PSOL/RJ), Henrique dos Santos Vieira Lima (deputado federal PSOL/RJ), Ivan Valente (deputado federal PSOL/SP), Luciene Cavalcante da Silva (deputada federal PSOL/SP), Luiza Erundina de Sousa (deputada federal PSOL/SP), Sâmia de Souza Bomfim (deputada federal PSOL/SP), Talíria Petrone Soares (deputada federal PSOL/RJ), Túlio Gadêlha Sales de Melo (deputado federal REDE/PE), Tabata Claudia Amaral de Pontes (deputada federal PSB/SP), Duda Salabert Rosa (deputada federal PDT/MG), Pedro Henrique de Andrade Lima Campos (deputado federal PSB/PE), Camila Bazachi Jara Marzochi (deputada federal PT/MS), Hildelís Silva Duarte Júnior (deputado federal PSB/MA), Josenildo Santos Abrantes (deputado federal PDT/AP), Luiz Lindbergh Farias Filho (deputado federal PT/RJ) e Alessandro Vieira (senador PSDB/RS).

¹⁷ PSOL, PDT, PSB, PcoB e PT.

Código de Ética e Decoro Parlamentar da Casa Legislativa¹⁸, bem como o ajuizamento de ações junto ao Supremo Tribunal Federal¹⁹, bem como um abaixo assinado²⁰, tudo com a intenção de responsabilizar o parlamentar criminalmente e cassar o seu mandato por conta de suas declarações.

Em suma, a representação e as queixas se pautam no argumento de que as declarações de Nikolas caracterizariam, em tese, a transfobia, homotransfobia e LGBTIfobia, que são considerados crime equiparado ao de racismo, que o discurso serve para desinformar e que a tribuna da “Casa Baixa” do Congresso Nacional é um espaço para defender os direitos das pessoas, não para fazer ataques preconceituosos às mulheres brasileiras, inclusive a parlamentares transgêneros que conseguiram cadeira no parlamento através do voto popular. Em outras palavras, argumentou-se no sentido de preservar o Congresso Nacional, no caso a Câmara, como um lugar para defender os direitos das pessoas e não para atacá-las com preconceito, incitação ao ódio e pregar um perigo que, frisou-se, não existir.

Fundamentam, ainda, pela exacerbação do discurso, que extrapolaria os limites da liberdade de expressão e da imunidade parlamentar. Que não se aplicaria a inviolabilidade, pois o discurso jocoso e zombeteiro foi ampliado, através de vídeos editados e com conotação caricata, ganhando o mundo virtual, inclusive através das redes sociais do próprio parlamentar.

Apesar de até o encerramento do presente estudo não haver tramitações decisórias nos autos dos processos acima referenciados, podemos, com base na jurisprudência do STF e da doutrina especializada, vislumbrar algumas situações hipotéticas que podem incorrer ao caso: 1) pela incidência da imunidade material em seu caráter absoluto ao caso, uma vez que as manifestações proferidas pelo parlamentar foram nas dependências da Casa Legislativa, ou seja, na tribuna do Plenário da Câmara dos Deputados e guarda relação com o exercício funcional e ser assunto amplamente discutido atualmente na sociedade; 2) pela não incidência da inviolabilidade, relativizando-se o instituto na medida em que a publicação nas redes sociais do deputado de vídeo editado com imagens que denotem preconceito proferidos contra grupo de minorias exclui o nexos com a atividade funcional; 3) pela não incidência da prerrogativa por cometimento de excesso no conteúdo do discurso proferido, denotando exclusão, preconceito e

¹⁸ Art. 9º As representações relacionadas com o decoro parlamentar deverão ser feitas diretamente à Mesa da Câmara dos Deputados.

¹⁹ Petições nº(s) 11056, 11057, 11065, 11069 e 11081 do STF – Relatoria por prevenção do Ministro André Mendonça.

²⁰ Idealizado pela deputada federal Erika Hilton (PSol-SP) conta com mais de com 364 mil adesões. Disponível em: [Cassação Nikolas Ferreira - Transfobia É Crime | Erika Hilton \(foranikolas.com\)](#) . Acesso em: 24 mar. 2023.

ódio contra grupo de minorias, desvinculando do nexo de implicação recíproca; 4) no âmbito da ética e do decoro, não há aplicação da inviolabilidade intramuros do parlamento, podendo a representação apresentada acarretar processo disciplinar junto ao Conselho de Ética da Câmara dos Deputados e ensejar penalidades (censura, verbal ou escrita, suspensão de prerrogativas regimentais por até seis meses, suspensão do exercício do mandato por até seis meses e até perda de mandato); 5) por fim, e não menos importante, a avaliação das manifestações por parte do povo soberano, que pode acarretar consequências que a imunidade constitucional em nada interferirá, o resultado nas urnas (no presente caso não terá grande reflexos, uma vez que o conteúdo do discurso manifestado pelo parlamentar reflete a maioria dos anseios e pensamentos do grupo de eleitores que a ele conferiu o mandato).

Sendo assim, concluímos através do estudo do tema que a aplicação ou não da prerrogativa da imunidade material do parlamentar vai depender da análise acurada de cada caso posto à apreciação do judiciário.

Desta forma, os parlamentares devem exercer com cautela as funções a eles conferidas, especialmente quando se trata de manifestações que podem promover violação dos direitos humanos, da dignidade da pessoa humana, a discriminação, o ódio, a concentração de poder e o risco ao Estado Democrático de Direito.

Considerações finais

Em uma democracia saudável, é essencial que haja espaço para a livre expressão de ideias e opiniões que possam divergir, mas dentro de limites éticos e jurídicos. O debate político deve ser conduzido com respeito mútuo entre os parlamentares e com a finalidade de alcançar o bem comum, sem recorrer a agressões ou incitações à violência, independentemente da orientação política ou ideológica. A valorização da pluralidade de opiniões e a habilidade de dialogar de forma pacífica são princípios fundamentais para o fortalecimento da democracia e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Na democracia, brasileira a liberdade de expressão ampliada ou qualificada dos parlamentares conta com um mecanismo que garante a sua independência frente aos outros Poderes, trata-se da inviolabilidade parlamentar prevista no Estatuto dos Congressistas (Art. 53 e seguintes da CF/88) e esta prerrogativa é da instituição parlamento, não possui caráter personalíssimo em relação a figura do político parlamentar, trata-se de um instituto conferido

ao povo enquanto seus representados.

Contudo, temos que levar em consideração que os parlamentares são eleitos para representar o povo, bem como os demais residentes no país, independente de correte ideológica, filosófica, partidária, de etnia, religião ou opção sexual. Não governam apenas para seus eleitores, apesar de existir um liame de fidelidade com estes, cumprem seus mandatos de forma geral, não apenas para o grupo que os elegeram.

De qualquer modo, a inviolabilidade parlamentar não é um benefício e sim uma prerrogativa, não nos parece razoável que parlamentares se vistam do manto da imunidade material para se manifestarem da forma que bem entenderem, sem filtros e sem limites, como se donos da verdade fossem.

Nesse sentido, qualquer reprimenda que incida sobre alguma conduta relacionada às palavras, opiniões e votos por eles proferidas deve ocorrer quando for estritamente necessária e quando se desvencilhar da lógica funcional que permeia o núcleo rígido da prerrogativa, na medida em que são obrigados a cumprir um conjunto de diretrizes éticas e de conduta relacionadas aos cargos que ocupam, visando garantir a integridade e a imagem do parlamento, representando e servindo aos interesses do povo brasileiro, ou seja, devem possuir uma conduta individual exemplar que se espera ser adotada pelos políticos, representantes eleitos da sociedade.

Portanto, o parlamentar deve ser fiel aos institutos que prometeu proteger quando no exercício do mandato. Qualquer manifestação, opinião e palavras que violem direitos e garantias fundamentais, o Estado Democrático de Direito, a Separação dos Poderes, enfim, violem a democracia de alguma forma, não podem e nem devem ser abraçados pelo manto da inviolabilidade por descaracterizar a sua lógica funcional.

Apesar da pluralidade política existente no congresso nacional, a imunidade material existe para toda a instituição, seja através de deputados e senadores de extrema direita ou esquerda, que possuem discursos populistas, conservadores ou liberais, cristãos ou ateus. O certo é que eles possuem legitimidade para defender suas ideologias de vida e de seus eleitores, aos quais devem guardar certa fidelidade, desde que respeitadas as diferenças e as instituições, bem como os limites estabelecidos pela ordem constitucional.

Daí se origina a inviolabilidade em estudo, como premissa de proteção contra interferências extramuros do parlamento por parte dos outros Poderes. Desse modo conclui-se que as prerrogativas previstas no Estatuto dos Congressistas, não eximem os parlamentares da

avaliação do ponto de vista da ética, do decoro e da moral por parte dos seus pares, não os protegem do exame intramuros das Casas Parlamentares. Qualquer discurso que ponha em risco a democracia, a segurança da sociedade, que promova o ódio e ou discriminação a grupos e minorias, por exemplo, bem como o ordenamento jurídico interno e internacional, viola os ditames da liberdade de expressão qualificada.

Desta forma, podem os parlamentares responder processos nas respectivas Casas Legislativas por quebra de decoro parlamentar, na medida em que podem ofender e fragilizar a dignidade e a lisura do mandato e o respeito da própria instituição e dos outros parlamentares, de igual modo não os eximem da análise do próprio povo que os elegeram, podendo experimentar os reflexos dos discursos nas urnas e, conseqüentemente, o fracasso nas eleições que pretendam concorrer e nesse aspecto, de nada valem as imunidades constitucionais a eles conferidas.

Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade parlamentar**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - Os conceitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596700. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596700/> . Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Nikolas Ferreira é o deputado mais votado do país, com 1,47 milhão de votos**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911272-nikolas-ferreira-e-o-deputado-mais-votado-do-pais-com-147-milhao-de-votos/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas referentes aos discursos do dia 08 de março de 2023**. Disponíveis em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/67204> . Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Notícias. **Arthur Lira repreende deputado Nikolas Ferreira por discurso contra mulheres trans**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/943540-arthur-lira-repreende-deputado-nikolas-ferreira-por-discurso-contra-mulheres-trans/>. Acesso em: 18 de mar. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Código de ética e decoro parlamentar** [recurso eletrônico]. – 4. ed., 2. reimpr. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. – (Série textos básicos ; n. 81). Disponível em:

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos**

Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%201-2023.pdf> . Acesso em: 6 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 1.400/PR** - Questão de Ordem. Tribunal Pleno. Relator: Celso De Mello. j. 04 de dez. 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Inq%201400%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true> . Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 3.932/DF.** (1. Turma). Relator: Min. Luiz Fux. j. 21 de jun. 2016. Diário de Justiça eletrônico, 09 set. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210> . Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4.781 - sigiloso.** Plenário. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Informativo nº 1006. Brasília, DF. j. 17 fev. 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1006.pdf . Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 6.156/DF.** (2 Turma). Relator: Ministro Gilmar Mendes. j. 30 de mai. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310373917&ext=.pdf> . Acesso em: 14 de abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 7.174/DF.** (1. Turma). Relator: Min. Alexandre de Moraes. j. 10 mar. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753943105> . Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 22.328/RJ.** (1. Turma) Ministro Relator: Luis Roberto Barroso. j. 06 de mar. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14784997> . Acesso em: 18 de março de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Crime 1.476/RS.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 26 de mai. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346537231&ext=.pdf> . Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603975-98.2018.6.16.0000** – Curitiba – Paraná - Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, DF, 07 dez. de 2021. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2021/12/7/18/59/51/9e3ec06661f66b36db06854ad9e879b89b90a3ca93eec0ae98bd08c93287f51d>. Acesso em: 22 mar.2023.

CANOTILHO, José Joaquim G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; et al. **Série IDP - Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. *E-book*. ISBN 9788553602377. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/> . Acesso em: 24 mar. 2023.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0602936-06.2022.6.06.0000**. Relatoria Juiz Federal George Marmelstein Lima. j. 16 mar. 2023. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/ce/2023/3/16/10/11/13/086e65b5e1e621480eb88a594bbf34c124286b188486707d25b2d5bc0e959390>. Acesso em: 22 mar.2023.

FILHO, João Trindade C. **Série IDP: O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira: como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão**. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. *E-book*. ISBN 9788547229665. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547229665/> . Acesso em: 11 abr. 2023.

HILTON, Erika. **Cassação Nikolas Ferreira - Transfobia É Crime**. [S.l.]: foranikolas.com, [2023?]. Disponível em: <https://foranikolas.com/cassacao-nikolas-ferreira-transfobia-e-crime/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MARCONDES, Regiani Dias Meira. O tratamento jurídico da liberdade de expressão, da imunidade parlamentar material e do discurso de ódio. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**, v. 2, p. 37-63, 2021. ISSN 2765-8083. Brasília/DF: ANPAL, 2021. Disponível em: https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Revista_Anpal_Vol_2_2021-Arquivo-completo.pdf. Acesso em: 08 abr. 2023.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional** (Série IDP. Linha doutrina). 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786553620506. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/> . Acesso em: 28 mar. 2023.

MENDES, Gilmar F.; FILHO, João Trindade C. **Série IDP - Linha Doutrina - Manual Didático de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. *E-book*. ISBN 9786555591088. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591088/> . Acesso em: 12 abr. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/> . Acesso em: 29 mar. 2023.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Tradução Cássio de Arantes Leite, Débora Landsberg. 1. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2019.

MPF. PFDC repudia discurso proferido pelo deputado federal Nikolas Ferreira em referência ao Dia das Mulheres. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/pfdc-repudia-discurso-proferido-pelo-deputado-federal-nikolas-ferreira-em-referencia-ao-dia-das-mulheres>. Acesso em: 19 de mar. 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional** - Volume Único. 6 ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. [S.l.: s.n.], 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 06 abr. 2023.

REIS TRINDADE, André Fernando dos. **Manual de direito constitucional** . São Paulo: Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502230057. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502230057/> . Acesso em: 24 mar. 2023.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620490. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/> . Acesso em: 29 mar. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.