

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP

FACULDADE DE DIREITO

Aluna: Clara Ornella Deo Malaquini

RA00303742

**A INTERPRETAÇÃO DO STF SOBRE OS LIMITES DA IMUNIDADE
PARLAMENTAR: ENTRE A PROTEÇÃO INSTITUCIONAL E O RISCO DE
IMPUNIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso

Prof. Dr. Marcelo Buczek Bittar

São Paulo

2025

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP

FACULDADE DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pela discente Clara Ornella Deo Malaquini perante a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Professor Doutor Marcelo Buczek Bittar.

São Paulo

2025

Banca Examinadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 – IMUNIDADE PARLAMENTAR: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LIMITES HISTÓRICOS	8
1.1. Evolução histórica da imunidade parlamentar no brasil e em sistemas estrangeiros	8
1.2. Finalidade institucional da prerrogativa: garantia de independência ou privilégio pessoal?	10
1.3. A distinção entre imunidade material e formal: desafios interpretativos	11
1.4. Considerações hermenêuticas: limites da interpretação conforme a Constituição ..	12
1.5. O Estatuto dos Congressistas e suas implicações práticas	13
1.6. Compreensão do STF durante o ano de 2019	14
CAPÍTULO 2 – A ATUAÇÃO ATUAL DO STF NA DEFINIÇÃO DOS LIMITES DA IMUNIDADE PARLAMENTAR	18
2.1. Decisões paradigmáticas: HC 78.426, Inq. 1.247 e ADPF 378	19
2.1.1. HC 78.426/DF: marco da independência parlamentar	19
2.1.2. Inquérito 1.247/DF: limites da inviolabilidade	20
2.1.3. ADPF 378/DF: imunidade e crise institucional	23
2.2. Análise crítica da jurisprudência recente	25
2.3. Considerações jurisprudenciais e tendências interpretativas do STF	27
CAPÍTULO 3 – A TENSÃO ENTRE IMUNIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO JURÍDICA	29
3.1. Liberdade de expressão parlamentar	29
3.2. Abusos da prerrogativa e os mecanismos de responsabilização	31
3.2.1. Jurisprudência consolidada do STF sobre os limites da imunidade parlamentar	32
3.2.2. O caso Daniel Silveira e a reafirmação dos limites da imunidade parlamentar pelo STF	34
3.3. Propostas doutrinárias e legislativas sobre o instituto	36
3.4. Responsabilidade política e ética parlamentar: mecanismos de controle interno	38
CAPÍTULO 4 - A EVOLUÇÃO CONTEMPORÂNEA DA IMUNIDADE PARLAMENTAR E OS DESAFIOS DO DISCURSO POLÍTICO NA ERA DIGITAL	40
4.1. A reinterpretação da imunidade parlamentar no contexto das redes sociais	40
4.2. A imunidade parlamentar e a proteção do Estado Democrático de Direito	42

4.3.	A Petição 8.401/DF e os novos limites da imunidade parlamentar em manifestações virtuais	42
4.4.	O inquérito das Fake News e os desafios contemporâneos da imunidade parlamentar	43
4.5.	Considerações finais sobre a evolução jurisprudencial	44
	CONCLUSÃO	46
	REFERÊNCIAS.....	48
1.	Doutrina	48
2.	Documentos jurídicos e jurisprudência do STF	48

INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar constitui uma das mais relevantes garantias do regime democrático, prevista no artigo 53 da Constituição Federal de 1988¹. Trata-se de prerrogativa de natureza institucional, concebida para assegurar a independência funcional dos membros do Poder Legislativo, protegendo-os de responsabilização por opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato. Essa salvaguarda, entretanto, não se destina a conferir privilégios pessoais, mas a preservar o livre funcionamento do Parlamento e a pluralidade do debate político.

Historicamente, o instituto da imunidade parlamentar evoluiu como resposta à necessidade de proteger o legislador contra interferências externas, principalmente do Poder Executivo e do Judiciário, consolidando-se como instrumento essencial da separação de poderes. No entanto, a ampliação do alcance da comunicação política e o uso crescente das redes sociais trouxeram novos desafios à aplicação dessa garantia constitucional, especialmente diante de manifestações que ultrapassam os limites da crítica legítima e adentram o campo da ofensa ou da incitação à violência.

Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido determinante na definição dos limites dessa imunidade. Em precedentes como o HC 78.426, a Corte reconheceu que o homem público, ao optar pela militância política, “resigna-se a uma maior exposição de sua vida e de sua personalidade aos comentários e à valoração do público”, destacando que essa tolerância *“há de ser menor, quando [...] o libelo do adversário ultrapasse a linha dos juízos desprimorosos para a imputação de fatos mais ou menos concretos, sobretudo se invadem ou tangenciam a esfera da criminalidade”*²

Como observa Luís Roberto Barroso, ao tratar da função do Parlamento no modelo constitucional brasileiro, observa que a imunidade deve ser compreendida como instrumento de proteção ao livre exercício da atividade legislativa, e não como um privilégio pessoal desvinculado da responsabilidade institucional:

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 53.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 78.426/SP. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 16 mar. 1999. RTJ 195/916. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/195_3.pdf.

A imunidade parlamentar é expressão da separação de Poderes e da proteção do debate democrático, mas deve ser interpretada conforme os valores constitucionais e os limites do Estado de Direito³.

A presente pesquisa pretende, assim, analisar como o STF tem interpretado os contornos da imunidade parlamentar no Brasil, com foco na evolução jurisprudencial recente e nos casos paradigmáticos que evidenciam o tensionamento entre liberdade de expressão e responsabilidade política. Para tanto, o estudo divide-se em quatro capítulos: o primeiro aborda o desenvolvimento histórico e teórico do instituto; o segundo examina a compreensão do STF sobre a imunidade parlamentar antes de 2019, a partir de precedentes consolidados; o terceiro analisa a evolução jurisprudencial entre 2019 e 2022, destacando decisões paradigmáticas, como a Ação Penal 1.044/DF e a ADPF 964, que redefiniram os contornos da inviolabilidade parlamentar; e o quarto discute os desafios contemporâneos trazidos pelas redes sociais e pela era digital. O objetivo é compreender se essa jurisprudência tem contribuído para o equilíbrio entre proteção institucional e responsabilização individual.

³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. p. 524.

CAPÍTULO 1 – IMUNIDADE PARLAMENTAR: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LIMITES HISTÓRICOS

A imunidade parlamentar constitui uma das principais garantias institucionais do Poder Legislativo no Estado Democrático de Direito. Prevista no artigo 53 da Constituição Federal de 1988, essa prerrogativa visa assegurar a independência do parlamentar no exercício de seu mandato, protegendo-o contra perseguições políticas ou jurídicas indevidas. A doutrina e a jurisprudência convergem no sentido de que se trata de uma proteção funcional, e não pessoal, destinada a garantir a liberdade do debate e da atuação parlamentar.

1.1. Evolução histórica da imunidade parlamentar no Brasil e em sistemas estrangeiros

A origem da imunidade parlamentar está diretamente ligada à consolidação do princípio da separação dos Poderes e à limitação dos excessos do Poder Executivo. No contexto inglês do século XVII, marcado por fortes embates entre o Parlamento e a monarquia, consolidou a necessidade de assegurar aos representantes do povo a liberdade para debater e fiscalizar os atos do rei sem o risco de represálias.

Essa proteção ganhou contornos normativos no *Bill of Rights* de 1689, cuja redação clássica estabeleceu que as palavras ditas no Parlamento não poderiam ser objeto de responsabilização externa: “*freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament*”⁴

Nos Estados Unidos, o constitucionalismo republicano adotou previsão semelhante por meio da *Speech or Debate Clause*, inserida no artigo I, seção 6, da Constituição de 1787, que busca garantir proteção funcional aos congressistas no desempenho de suas atividades legislativas, o que se revelou essencial, sobretudo em momentos de acirramento entre os Poderes, como nos episódios envolvendo investigações legislativas sobre a atuação presidencial.

⁴ BILL OF RIGHTS, 1689. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>.

No direito comparado, a cláusula de inviolabilidade segue desenho semelhante ao brasileiro, mas com contornos funcionais mais nítidos. Como citado acima, nos Estados Unidos, a *Speech or Debate Clause* (Art. I, § 6) assegura proteção qualificada aos “atos legislativos”, alcançando discursos no plenário, votos e atividades investigativas, porém exclui manifestações de índole pessoal, eleitoral ou meramente política sem vínculo com a deliberação legislativa. Na Alemanha e em Portugal, a ratio é convergente: a imunidade material protege o mandato e a integridade da função parlamentar, sendo coibidos excessos mediante responsabilização ética e disciplinar no âmbito da própria Casa, sem obstar, em hipóteses extremas, a incidência do direito penal comum quando ausente o nexo funcional.

No Brasil, a imunidade parlamentar foi acolhida desde a Constituição Imperial de 1824, embora com redação genérica. A Carta de 1891 passou a prever inviolabilidade por votos e opiniões, e a Constituição de 1946 aperfeiçoou a distinção entre imunidade material e formal. Durante o regime militar, a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1 de 1969 enfraqueceram tais garantias. Com o retorno à democracia, a Constituição de 1988 conferiu nova densidade ao instituto, estabelecendo cláusulas protetivas mais abrangentes e consonantes com o modelo de Estado Democrático de Direito.

Segundo Barroso, a imunidade parlamentar deve ser compreendida como expressão de um princípio fundamental:

A imunidade parlamentar é expressão da separação de Poderes e da proteção do debate democrático. A sua interpretação deve ser compatível com os valores e os princípios do Estado de Direito (BARROSO, 2025, p. 524)⁵

A Constituição de 1988, ao dispor sobre a inviolabilidade civil e penal dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos, deu um contorno amplo à

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. p. 524.

imunidade material, mas também estabeleceu limites e mecanismos de contenção, como se verá nos tópicos seguintes.

1.2. Finalidade institucional da prerrogativa: garantia de independência ou privilégio pessoal?

A doutrina é praticamente unânime ao destacar que a imunidade parlamentar não constitui um benefício pessoal, mas sim um instrumento voltado à preservação da autonomia institucional do Poder Legislativo. No entanto, essa compreensão frequentemente entra em tensão com percepções públicas de impunidade, sobretudo em casos de declarações polêmicas, ofensas ou investigações criminais envolvendo parlamentares. Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet deixam claro que:

A imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo⁶

Diante das afirmações dos autores, pode-se dizer que a prerrogativa não se destina a blindar parlamentares contra a lei, mas sim a garantir que possam cumprir sua função representativa com liberdade e sem intimidação, especialmente diante de temas sensíveis que envolvam críticas ao Poder Executivo ou à opinião pública.

Esse entendimento é reforçado por Plínio Melgaré, ao discorrer sobre o direito das minorias e a essência democrática da representação:

A instauração de uma CPI se constitui como um verdadeiro direito subjetivo das minorias, em conformidade com o princípio democrático fundante de um Estado de Direito comprometido com uma ordem axiológica material⁷

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. p. 1085.

⁷ MELGARÉ, Plínio. *Direito Constitucional*. Coimbra: Grupo Almedina, 2022. p. 41.

A jurisprudência também tem reforçado esse caráter funcional. No julgamento do HC 78.426/SP, o Ministro Sepúlveda Pertence alertou para os limites da crítica política, afirmando:

Ao decidir-se pela militância política, o homem público aceita a inevitável ampliação do que a doutrina italiana costuma chamar a zona *di illuminabilità*, resignando-se a uma maior exposição de sua vida e de sua personalidade aos comentários e à valoração do público, em particular, dos seus adversários. [...] A tolerância com a liberdade de crítica — ao homem público — há de ser menor, quando, ainda que situado no campo da vida pública do militante político, o libelo do adversário ultrapasse a linha dos juízos desprimorosos para a imputação de fatos mais ou menos concretos, sobretudo se invadem ou tangenciam a esfera da criminalidade⁸

1.3. A distinção entre imunidade material e formal: desafios interpretativos

A Constituição de 1988 distingue duas dimensões da imunidade parlamentar: a imunidade material, prevista no caput do art. 53, e a imunidade formal, regulada nos parágrafos do mesmo dispositivo. A imunidade material assegura a inviolabilidade civil e penal do parlamentar por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, desde que relacionadas ao exercício do mandato. Sendo assim uma proteção substancial, voltada a garantir liberdade de expressão e atuação política.

Já a imunidade formal compreende prerrogativas de natureza processual: o parlamentar só pode ser preso em flagrante de crime inafiançável (art. 53, §2º); pode ter o processo penal suspenso por decisão de sua Casa Legislativa (art. 53, §3º); e goza de foro por prerrogativa de função.

Mendes e Gonet esclarecem o alcance dessas prerrogativas:

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 78.426/SP. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 16.03.1999, RTJ 195/916, p.71. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/195_3.pdf

A imunidade material a que alude o caput do art. 53 da Carta expressa a inviolabilidade civil e penal dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos [...] A imunidade tem alcance limitado pela própria finalidade que a enseja. Cobra-se que o ato, para ser tido como imune à censura penal e cível, tenha sido praticado pelo congressista em conexão com o exercício do seu mandato⁹

Dessa maneira, pode-se dizer que a imunidade formal, não impede que parlamentares respondam a processos ou ações, mas submete sua responsabilização a procedimentos específicos, assegurando que tais medidas não se convertam em instrumentos de intimidação política.

1.4. Considerações hermenêuticas: limites da interpretação conforme a Constituição

Um ponto de destaque na aplicação da imunidade parlamentar é o uso, pelo Supremo Tribunal Federal, da técnica de interpretação conforme a Constituição. Essa técnica permite compatibilizar dispositivos legais com os princípios constitucionais, muitas vezes restringindo o alcance literal da norma infraconstitucional.

Contudo, essa operação hermenêutica deve respeitar dois limites principais: (1) a literalidade do texto legal e (2) a vontade do legislador.

Paulo Siqueira Jr. ressalta os limites hermenêuticos da interpretação conforme a Constituição em matéria de imunidade:

A interpretação conforme a Constituição não pode concluir que o sentido e o alcance da norma jurídica são totalmente contrários à expressão literal da lei, com exceção para a possibilidade da redução do texto. [...] Deve-se buscar o verdadeiro sentido e alcance da lei, sob pena de o Tribunal, em vez de interpretar, legislar.¹⁰

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. p. 1085.

¹⁰ SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Direito Processual Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 290.

Esse cuidado hermenêutico é essencial para evitar que o STF transforme exceções em regras, ou que subverta o equilíbrio entre Poderes em nome de uma proteção exacerbada a qualquer dos agentes públicos.

1.5. O Estatuto dos Congressistas e suas implicações práticas

A Constituição Federal, no Título IV, ao tratar da organização dos Poderes, estabelece no Capítulo I regras específicas para os membros do Poder Legislativo, especialmente na Seção V – Dos deputados e senadores. Essas normas formam o chamado “Estatuto dos Congressistas”, que inclui tanto prerrogativas quanto vedações constitucionais, e tem como finalidade garantir a independência funcional e a autonomia institucional do Parlamento.

Segundo Alexandre de Moraes, isso se caracteriza como um conjunto de garantias que asseguram o pleno exercício das funções parlamentares, não apenas no plano individual, mas também como proteção da própria instituição legislativa:

A Constituição Federal estabelece [...] regras instituidoras das imunidades e vedações parlamentares, para que o Poder Legislativo, como um todo, e seus membros, individualmente, atuem com ampla independência e liberdade [...] Tal conjunto de regras denomina-se estatuto dos congressistas¹¹

Dentre as principais prerrogativas destacadas por Moraes no âmbito do Estatuto dos Congressistas estão: **(i)** a imunidade material, prevista no caput do artigo 53 da Constituição Federal; **(ii)** a imunidade formal, regulada nos §§ 2º a 5º do mesmo artigo; **(iii)** o foro especial por prerrogativa de função, conforme dispõe o § 1º do artigo 53; **(iv)** a isenção do dever de testemunhar sobre informações recebidas em razão do mandato, nos termos do § 6º do artigo 53; **(v)** o regime jurídico especial para prestação de serviço militar, estabelecido no § 7º do artigo 53; e, por fim, **(vi)** o direito ao

¹¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023. p. 529.

recebimento de vencimentos equivalentes aos dos Ministros de Estado, nos termos do artigo 49, inciso VII, da Constituição da República.

Além disso, o Estatuto prevê também as vedações e incompatibilidades funcionais, listadas no artigo 54 da Constituição, como forma de preservar a integridade da representação política e evitar conflitos de interesse entre o mandato parlamentar e outras funções ou atividades privadas.

Vale destacar que a doutrina nem sempre é unânime quanto à terminologia. Alguns autores preferem utilizar o termo “inviolabilidade”, especialmente ao tratar da imunidade material, por associá-la à exclusão da própria tipicidade penal. Alexandre de Moraes explica que, sob esse ponto de vista, haveria uma distinção técnico-jurídica relevante:

A inviolabilidade corresponderá à exclusão da punibilidade, referindo-se somente a alguns delitos (imunidade material), enquanto a imunidade [formal] é causa que pode impedir o prosseguimento do processo, caso haja a sustação da ação penal.¹²

Com base nisso, entende-se que a inviolabilidade exclui a ilicitude da conduta parlamentar, ao passo que a imunidade formal atua como obstáculo processual temporário, não impedindo, necessariamente, a responsabilização futura. Ambas as categorias, no entanto, se inserem na lógica de proteção institucional e de respeito à função representativa.

1.6. Compreensão do STF durante o ano de 2019

Antes de entrar na análise das decisões propriamente ditas do Supremo Tribunal Federal, é importante destacar que a imunidade material é tratada como uma qualificação institucional da liberdade de expressão do parlamentar. Em linhas gerais, a Corte admite um âmbito amplo de incidência da prerrogativa, alcançando manifestações dirigidas ao eleitorado em entrevistas, pronunciamentos à imprensa e

¹² Idem, p. 530.

publicações em redes sociais, desde que essas falas funcionem como projeção natural do exercício do mandato.

É certo afirma que as Constituições brasileiras condicionaram a inviolabilidade dos parlamentares ao exercício do mandato eletivo. Contudo, a Constituição de 1988 adotou uma redação distinta, ao não incluir essa ressalva expressa, o que levou o Supremo Tribunal Federal a interpretar de modo mais abrangente o alcance da imunidade. Dessa forma, o entendimento se consolidou no sentido de que, dentro do recinto do Congresso Nacional, a proteção é de natureza ampla e opera de forma absoluta, sem exigir a demonstração de vínculo entre a manifestação e a atividade parlamentar específica.¹³

Por outro lado, em relação a manifestações realizadas fora do Parlamento, o Tribunal passou a adotar uma posição mais restritiva, reconhecendo que a imunidade somente se aplica quando presente o chamado “nexo de implicação recíproca”, também designado “nexo de pertinência” ou “nexo de causalidade”. Esse vínculo consiste na necessidade de que as palavras e opiniões proferidas revelem teor político ou institucional minimamente identificável, relacionado a fatos sob debate público, a investigações parlamentares, a temas de interesse do eleitorado ou a questões de relevância social. Ausente essa relação direta com o exercício do mandato, a manifestação não se encontra protegida pela inviolabilidade constitucional.

Por consequência, opiniões meramente pessoais, desvinculadas do debate democrático, não se inserem na proteção constitucional. A mesma lógica levou o Tribunal a rever o caráter absoluto que tradicionalmente conferia à imunidade para falas proferidas dentro do Parlamento, quando evidenciado abuso. Um precedente marcante é o julgamento do Inquérito nº 3932 (julgado em conjunto com a Pet 5243), no qual a Primeira Turma afastou a imunidade mesmo em plenário, diante de declarações gravemente ofensivas, por entender ausente a finalidade institucional da manifestação.¹⁴

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 3932. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 21 jun. 2016. Primeira Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur355917/false>

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 5243. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 21 jun. 2016. Primeira Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur355917/false>

Pode-se compreender, portanto, que a interpretação do Supremo Tribunal Federal referente a imunidade material dos parlamentares se volta a uma interpretação baseada na forma qualificada da liberdade de expressão destinada a garantir o livre exercício do mandato e a independência funcional do Poder Legislativo. Em sua jurisprudência consolidada ao longo das últimas décadas, o que será visto no próximo capítulo, a Corte reconhece que a proteção conferida pelo artigo 53 da Constituição Federal não se restringe ao espaço físico das Casas Legislativas, alcançando também manifestações em outros ambientes, como entrevistas, pronunciamentos à imprensa e publicações em redes sociais, desde que guardem relação direta com o desempenho do mandato eletivo¹⁵.

Seguindo um pouco a frente, analisando demais decisões proferidas durante o ano de 2019, a jurisprudência da Corte continuou a refinar o alcance da prerrogativa, reafirmando a necessidade do vínculo funcional entre a manifestação e o mandato. No Agravo Regimental na Petição n.º 7434, julgado pela Primeira Turma em 1º de março de 2019, de relatoria da Ministra Rosa Weber, o Supremo reconheceu a proteção da imunidade em declarações feitas por um deputado federal tanto na tribuna quanto em entrevista a programa de rádio, nas quais criticava ato de autoridade judicial que havia cassado o mandato de um prefeito municipal¹⁶. A Turma entendeu que as manifestações estavam relacionadas à função fiscalizadora do mandato e, portanto, cobertas pela inviolabilidade.

Em sentido semelhante, o Agravo Regimental na Petição n.º 7107, julgado pela Primeira Turma em 10 de maio de 2019, também sob relatoria da Ministra Rosa Weber, o Tribunal reafirmou a incidência da imunidade material para declarações proferidas por um deputado federal em programa de rádio, nas quais dirigiu, dentro de um contexto de rivalidade política, críticas a um governador de Estado, entendendo que como estava dentro do contexto de rivalidade e debate político, as falas estariam vinculadas ao exercício do mandato¹⁷.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 2874 AgR. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 27 nov. 2002.

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur223076/false>

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 7434 AgR. Rel. Min. Rosa Weber. Julgado em 1 mar. 2019. Primeira Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399915/false>.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 7434 AgR. Rel. Min. Rosa Weber. Julgado em 1 mar. 2019. Primeira Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399915/false>.

Por sua vez, na Petição n.º 7634, julgada em 27 de setembro de 2019 pela Segunda Turma, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, foi mantida a rejeição de queixa-crime contra senador por declarações feitas na tribuna do Senado Federal, consideradas cobertas pela imunidade material, por ausência de abuso e em respeito à autonomia parlamentar¹⁸.

Diante dos precedentes estudados, é perceptível a consolidação de três eixos interpretativos: (i) a manutenção da proteção absoluta para manifestações ocorridas no interior das Casas Legislativas; (ii) a aplicação relativa da imunidade para falas externas, condicionada ao nexo de implicação recíproca; e (iii) a valorização do contexto político e da finalidade pública das declarações como critérios para diferenciar a crítica legítima da ofensa pessoal. A partir desse conjunto jurisprudencial, se observa que o Supremo Tribunal Federal tem buscado conciliar a ampla liberdade de atuação parlamentar com a necessidade de impedir o uso abusivo da prerrogativa, reafirmando, em última instância, o caráter institucional da imunidade material como instrumento de preservação da democracia representativa.

Encerrados os fundamentos históricos e constitucionais da imunidade parlamentar, bem como as análises de suas dimensões material e formal, os limites hermenêuticos de aplicação e o enquadramento no Estatuto dos Congressistas, resta evidenciada a natureza funcional da prerrogativa e sua característica voltada à independência do mandato e à proteção do debate político. Também se tornou claro que o desenho constitucional brasileiro combina cláusulas protetivas com mecanismos de contenção, exigindo, quando fora do recinto parlamentar, a presença de um nexo funcional entre a manifestação e o exercício do mandato, sob pena de perda do direito de proteção parlamentar.

Nesse sentido, vale mencionar a interpretação do Supremo Tribunal Federal que, ao longo do tempo, tem densificado as cláusulas do art. 53 da Constituição, ora afirmando a amplitude da inviolabilidade, ora delimitando seus contornos para afastar usos desviados e assegurar responsabilidade institucional. É justamente essa evolução interpretativa, com seus critérios, inflexões e tendências, que será examinada a seguir.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pet 7107 AgR*. Rel. Min. Rosa Weber. Julgado em 10 maio 2019. Primeira Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur403868/false>.

CAPÍTULO 2 – A ATUAÇÃO ATUAL DO STF NA DEFINIÇÃO DOS LIMITES DA IMUNIDADE PARLAMENTAR

Como visto anteriormente, o exame jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) revela como o art. 53 da Constituição Federal ganhou atenção dentro do enfrentamento de casos concretos que tensionam, ao mesmo tempo, entre liberdade de atuação do parlamentar e a exigência de responsabilidade pelas suas ações. Dessa forma, a delimitação do alcance das imunidades parlamentares, especialmente diante de casos de potencial abuso ou conflito institucional, tem sido objeto de interpretação contínua pelo STF. O Tribunal, na condição de guardião da Constituição, atua como árbitro dos limites entre a proteção funcional do mandato e os princípios constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Essa atuação, entretanto, não se restringe a uma leitura formal do texto constitucional. O STF, em diferentes momentos históricos, assumiu postura ativa na construção de parâmetros hermenêuticos capazes de harmonizar a liberdade de atuação política dos parlamentares com os valores da responsabilidade, da moralidade e da igualdade perante a lei.

A doutrina contemporânea enfatiza esse de construção da harmonização. Luís Roberto Barroso observa que “a imunidade parlamentar é expressão da separação de Poderes e da proteção do debate democrático, devendo sua interpretação ser compatível com os valores e princípios do Estado de Direito”¹⁹. Nessa mesma linha, Gilmar Mendes e Paulo Gonet sustentam que “a imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo”²⁰.

Para demonstrar esse percurso, este capítulo analisa, primeiro, decisões paradigmáticas (HC 78.426, Inq. 1.247 e ADPF 378), nas quais se firmaram parâmetros sobre alcance, nexos funcional e responsabilidade. Em seguida, apresenta

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 525.

²⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 1132.

uma avaliação crítica da linha recente do Tribunal e, por fim, sistematiza tendências interpretativas que conectam o plano normativo às respostas dadas pelo STF diante de novos contextos, inclusive o ambiente digital.

2.1. Decisões paradigmáticas: HC 78.426, Inq. 1.247 e ADPF 378

Esses julgados constituem pontos de inflexão na interpretação do art. 53 da Constituição Federal, revelando como o STF progressivamente passou de uma visão mais ampla da inviolabilidade, que tendia a blindar o parlamentar contra quase toda forma de responsabilização, para uma leitura mais funcional e atenta à necessidade de preservar a integridade das instituições.

A análise desses precedentes demonstra que a Corte reconhece a imunidade como instrumento essencial à liberdade do debate político, mas também impõe limites quando seu exercício se converte em desvio de finalidade. Nesse contexto, a função do STF tem sido evitar que a prerrogativa se converta em privilégio, reafirmando sua natureza institucional.

2.1.1. HC 78.426/DF: marco da independência parlamentar

O Habeas Corpus nº 78.426, julgado em 1999, é um importante marco da jurisprudência sobre imunidade parlamentar. No caso, foi discutido se um parlamentar poderia responder por crime contra a honra por declarações prestadas fora do recinto legislativo.

A Corte entendeu que a imunidade não se restringe ao espaço físico do Parlamento, mas se estende a manifestações externas desde que guardem relação direta com o exercício da função legislativa. Tal entendimento reforçou a dimensão institucional da prerrogativa, ao reconhecer que a atuação política moderna se dá também fora das Casas Legislativas, em entrevistas, discursos públicos e meios de comunicação, mas preservou o limite de pertinência temática.

Voltando a análise da decisão, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence destacou que a inviolabilidade visa proteger a atividade parlamentar, e não a pessoa do parlamentar. O Supremo Tribunal Federal reconheceu que declarações feitas à imprensa ou em outros meios públicos podem estar abrangidas pela imunidade, desde que estejam inseridas no contexto da atuação política representativa. Este entendimento ampliou o alcance da proteção, mas sem eliminar o critério do vínculo funcional com o cargo.

No caso específico, afirmou o Ministro:

(...) ao decidir-se pela militância política, o homem público aceita a inevitável ampliação do que a doutrina italiana costuma chamar a zona di illuminabilità, resignando-se a uma maior exposição de sua vida e de sua personalidade aos comentários e à valoração do público, em particular, dos seus adversários. (...) que a tolerância com a liberdade de crítica - ao homem público - há de ser menor, quando, ainda que situado no campo da vida pública do militante político, o libelo do adversário ultrapasse a linha dos juízos desprimorosos para a imputação de fatos mais ou menos concretos, sobretudo se invadem ou tangenciam a esfera da criminalidade.²¹

Assim, com base no voto do Ministro, é possível analisar a concepção de que a imunidade parlamentar existe para resguardar a livre crítica política e o debate público, e não para acobertar abusos ou ofensas pessoais. Dessa forma, consolidou a ideia de que a prerrogativa é instrumental, destinada à defesa do mandato e à independência do Poder Legislativo frente a outros poderes e interesses privados.

2.1.2. Inquérito 1.247/DF: limites da inviolabilidade

Já no Inquérito 1.247, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 1998, envolveu o caso de declarações ofensivas proferidas por um parlamentar, em defesa de sua própria honra, no plenário da Câmara dos Deputados, e posteriormente

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 78.426/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 195, p. 3-83. Brasília: STF, 1999. p. 71. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/195_3.pdf. Acesso em: 07 set. 2025.

reproduzidas em jornais de grande circulação. O querelante sustentava que tais manifestações configuravam crimes contra a honra, ao passo que o parlamentar alegava estar integralmente protegido pela inviolabilidade constitucional prevista no art. 53 da Constituição Federal²².

O voto do Ministro Marco Aurélio destacou que a imunidade não pode servir de escudo para agressões gratuitas ou injúrias desconectadas do exercício do mandato. Desse modo, o voto do Ministro reafirmou a exigência de nexo funcional como critério indispensável para a incidência da proteção constitucional, como uma maneira de impedir a banalização da prerrogativa, garantindo sua função institucional sem tolerar abusos que contrariem direitos fundamentais.

Em relação ao Inquérito, a decisão se baseou em decidir se a imunidade material abrange também discursos realizados em contexto de defesa pessoal, sem relação direta com o exercício da função legislativa, e que são posteriormente amplificados pela mídia. O relator, Ministro Marco Aurélio, reconheceu inicialmente a legitimidade ativa para a propositura da queixa-crime, rejeitando preliminares suscitadas pela defesa, e passou à análise do mérito²³.

Em seu voto, o Ministro destacou que a imunidade parlamentar não constitui um salvo-conduto para manifestações desvinculadas da função representativa, especialmente quando são utilizadas para ataques pessoais ou defesas privadas. Segundo Marco Aurélio, ainda que as declarações tenham sido formalmente proferidas da tribuna parlamentar, o contexto revelou um uso desviante da prerrogativa constitucional, voltado à defesa da própria imagem do orador, e não ao debate político:

²² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. §1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. §2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser responsabilizados civil ou penalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito n. 1.247/DF*. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 15 abr. 1998, p.75-76. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur337875/false>

Senhor Presidente, o contexto revelado por este auto direciona no sentido da conclusão sobre haver agido o Querelado, em discurso no Plenário da Câmara, em defesa da própria honra, no que estaria isolado pelo violento discurso feito da tribuna da Câmara - portanto, acobertado pela inviolabilidade -, proferido em defesa do Querelado, ele próprio veiculado, como matéria publicitária, paga, nos principais jornais do País²⁴.

Em continuação, enfatizou que o simples fato de uma manifestação ocorrer no recinto legislativo não basta para atrair a proteção constitucional, sendo indispensável o vínculo funcional com o mandato. A inviolabilidade não se aplica a declarações que, embora proferidas no Parlamento, possuam conteúdo meramente pessoal ou ofensivo:

Não basta, pois, que as palavras sejam apenas oradas em recinto parlamentar, é mister que sejam proferidas com esse fim²⁵.

O Ministro reconheceu a delicada posição do parlamentar, que reagia a ofensas recebidas, mas destacou que a defesa da honra pessoal não integra, por si só, o núcleo de proteção da imunidade material. Nesses casos, prevalecem os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, vedando uma leitura ampliada da inviolabilidade que a transforme em instrumento de impunidade:

A reação empreendida ficou dentro do limite próprio ao caso, não alcançada as raías da ofensa, combatendo-se, isso sim, a ótica da defesa da que poderia se valer o Querelado. [...] O que não cabe, a esta altura, é dar mais força a uma visão do homem médio, ultrapassando o razoável, não tolerável, de socialmente aceitável, com o privilégio de passar ao erro de condenar, isento a mercê de instituto que compõe a ordem jurídico-constitucional com tal finalidade²⁶.

²⁴ Idem, p. 101.

²⁵ Idem, p. 102.

²⁶ Idem, p. 104.

Ao final, o STF julgou improcedente a queixa-crime, reconhecendo que a reação do parlamentar, embora não estivesse coberta pela imunidade material, também não configurava crime, por ausência de dolo ofensivo típico. Com base no julgamento é viável afirmar, contudo, um importante parâmetro interpretativo: a imunidade material não é absoluta e exige nexo funcional entre a manifestação e o exercício do mandato.

Diante da decisão, foi proporcionado duas contribuições relevantes à doutrina constitucional: (i) reafirmação do critério do nexo funcional, segundo o qual apenas as manifestações relacionadas ao exercício da atividade legislativa, como críticas políticas, denúncias de irregularidades ou posicionamentos ideológicos, estão cobertas pela inviolabilidade; e (ii) reconhecimento que o excesso verbal ou o discurso meramente pessoal descaracteriza o interesse público e, portanto, afasta a incidência da imunidade.

2.1.3. ADPF 378/DF: imunidade e crise institucional

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378, julgada em 2016, inseriu a discussão sobre imunidade parlamentar em um contexto de crise política e tensão entre Poderes. O processo analisou os limites de atuação do Congresso Nacional durante o impeachment da então Presidente da República Dilma Rousseff, tendo como pano de fundo a tensão entre a autonomia decisória do Parlamento e o controle jurisdicional do Supremo Tribunal Federal, e embora não tenha tratado diretamente de crimes de opinião, a decisão teve reflexos relevantes sobre a compreensão das prerrogativas parlamentares.

Analisando o caso em questão, o STF reconheceu que o Parlamento detém autonomia para conduzir o processo político de impeachment, mas ressaltou que essa autonomia não é ilimitada, devendo observar o devido processo constitucional, o contraditório e o princípio da separação dos Poderes.²⁷

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 378/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Red. p/ o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 17 dez. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 22 mar. 2016, p. 3. Disponível em: [paginador.jsp](#)

Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, redator do acórdão, “o Supremo Tribunal Federal não intervém em juízos políticos do Congresso Nacional, mas tem o dever de assegurar que o processo ocorra dentro das regras constitucionais”²⁸. Essa passagem sintetiza a atuação da Corte como guardiã da Constituição, preservando a autonomia do Legislativo sem permitir desvios de finalidade.

Em outro trecho, o Ministro Barroso ressaltou o princípio da publicidade como elemento essencial de legitimidade democrática:

No impeachment, todas as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, controle dos representantes e legitimação do processo. [...] Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas.²⁹

O voto reforça que a legitimidade do Parlamento deriva não apenas da representatividade política, mas também da observância dos valores republicanos da transparência e responsabilidade pública. Ainda que o parlamentar goze de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, essa prerrogativa deve ser interpretada de forma sistemática, em conformidade com a Constituição e os direitos fundamentais.

Com isso, a ADPF 378 consolidou a compreensão de que a separação dos Poderes não implica isolamento institucional, mas interdependência e controle recíproco dentro dos limites da Constituição. O julgamento concretizou a ideia de que nenhuma autoridade pública, nem mesmo o Parlamento, exerce funções em regime de irresponsabilidade absoluta.

Levando o caso para o tema de imunidade parlamentar, a conexão se encontra no fato de reafirmar que toda prerrogativa deve ser interpretada sob a ótica da responsabilidade institucional, e não como privilégio pessoal. Como observa Gilmar

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n.º 378/DF*, Rel. Min. Edson Fachin. Red. p/ o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 17 dez. 2015. *DJ-e*, Brasília, DF, 22 mar. 2016, p. 4.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n.º 378/DF*, Rel. Min. Edson Fachin. Red. p/ o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 17 dez. 2015. *DJ-e*, Brasília, DF, 22 mar. 2016, p. 5.

Ferreira Mendes, “a imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo”.³⁰

2.2. Análise crítica da jurisprudência recente

Diante das decisões vistas anteriormente, vale comentar sobre a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre imunidades parlamentares nas últimas décadas, as quais refletem a tentativa de equilibrar a proteção institucional do Poder Legislativo com a tentativa de evitar abusos e práticas ilícitas.

Como explica o jurista e professor Uadi Lammêgo Bulos, as imunidades parlamentares nasceram na Inglaterra do século XVII, como forma de proteger os parlamentares contra o arbítrio da monarquia, assegurando liberdade de expressão e independência política, princípios consagrados no *Bill of Rights* de 1688³¹.

No entanto, Bulos destaca que a expansão do instituto para outros ordenamentos se manteve como um mecanismo de garantia da independência parlamentar, mas que nos países latino-americanos, inclusive no Brasil, o instituto de proteção dos parlamentares sofreu alterações significativas ao longo do tempo, de modo a se tornar, muitas vezes, um “refúgio criminoso”. Isso quer dizer que a imunidade passou por distorções, de modo a se tornar um instrumento de impunidade, ou seja, os parlamentares praticam delitos comuns, e se usam da regulamentação constitucional para dificultar que ocorra a sua responsabilização efetiva sobre os crimes cometidos³². O autor sintetiza o problema ao afirmar:

Diante disso, pode-se dizer que as imunidades parlamentares vivem um eterno dilema. Se, de um lado, representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo, fortalecendo a democracia e garantindo o livre desempenho da atividade parlamentar, de outro,

³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 1085.

³¹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 917.

³² Idem. p. 918.

funcionam como fonte de privilégios, escudos ou armas defensivas dos envolvidos em delitos de toda ordem.³³

Esse cenário histórico ajuda a compreender a atuação recente do STF em relação a reinterpretção dos contornos da imunidade parlamentar diante de novos contextos políticos e comunicacionais. Pode-se dizer que, nos últimos anos, a Corte tem enfrentado casos em que parlamentares se utilizam de redes sociais e meios de comunicação para propagar discursos ofensivos, desinformativos ou atentatórios às instituições democráticas.

Como exemplo desse cenário, é válido citar a Ação Penal 1.044/DF, em que o Supremo Tribunal Federal condenou o deputado federal Daniel Silveira pelos crimes de coação no curso do processo, incitação à animosidade entre as Forças Armadas e os Poderes e incitação à violência contra ministros da Corte. No voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes, o Tribunal afirmou que:

A liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito; e a garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa ou que sejam proferidas em razão desta, não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas.³⁴

No mesmo caso, o Ministro Roberto Barroso, ao acompanhar o relator, reforçou a mesma linha de raciocínio ao afirmar que “a imunidade parlamentar não é um salvo-conduto para a prática de crimes, sob pena de se transformar o Congresso Nacional em um esconderijo de criminosos”³⁵.

Diante dos votos analisados, é possível perceber a nova orientação do STF: a imunidade material deve proteger o mandato parlamentar, e não o parlamentar

³³ Idem. p. 918.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 1.044/DF*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Pleno, j. 20 abr. 2022, p. 74 -75.

³⁵ Idem, voto do Min. Roberto Barroso, p. 258-259.

individualmente considerado, sendo inaplicável quando há abuso ou desvio de finalidade. Assim, pode-se afirmar que a Corte reafirma o caráter instrumental e funcional da prerrogativa, de modo a se aproximar de normas constitucionais mais restritivos, nos quais a inviolabilidade é limitada à atividade parlamentar legítima.

2.3. Considerações jurisprudenciais e tendências interpretativas do STF

A análise dos precedentes recentes do Supremo Tribunal Federal evidencia que a jurisprudência sobre a imunidade parlamentar material evoluiu de modo gradual, revelando um esforço contínuo de equilíbrio entre a liberdade de atuação política e os limites constitucionais da responsabilidade pública. Ainda que não haja uniformidade absoluta, é possível identificar linhas interpretativas consistentes, marcadas por um esforço de equilíbrio entre a proteção da liberdade política e a preservação dos limites constitucionais da função parlamentar.

Nos julgados clássicos, como o HC 78.426/DF e o Inq. 1.247/DFO, é possível identificar a fixação da tese de nexo funcional, especialmente nas manifestações feitas fora do recinto do Parlamento ou em meios digitais, como será visto nos capítulos seguintes. Essa tese se caracteriza pelo fato de que, para que a imunidade incida, exige-se que o conteúdo da manifestação guarde vínculo direto com o exercício do mandato, ou seja, que seja expressão legítima da atividade política e do debate público. Quando o discurso perde esse nexo e se transformando em ofensa pessoal, desinformação ou incitação à violência, o Tribunal entende que a proteção constitucional deixa de operar, configurando, assim, o abuso da prerrogativa.

Com o tempo, sobretudo a partir dos julgados de 2019, como as Petições 7434, 7107 e 7634, se consolidou uma tendência interpretativa que busca preservar o núcleo essencial da liberdade parlamentar, mas que, ao mesmo tempo, admite a exclusão da proteção em hipóteses excepcionais, quando o discurso se afasta da finalidade institucional e adentra o terreno da violência verbal, da desinformação ou do discurso de ódio. Essa orientação reflete a preocupação em adaptar o alcance do art. 53 da Constituição às novas formas de comunicação política, inclusive no ambiente digital.

Desse feito, se verifica a formação de uma hermenêutica de proporcionalidade: o STF reconhece que o livre desempenho do mandato exige ampla margem de expressão, porém impõe contrapesos interpretativos quando o uso da palavra pública ameaça valores estruturantes do Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana, a moralidade administrativa e a separação dos Poderes.

CAPÍTULO 3 – A TENSÃO ENTRE IMUNIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO JURÍDICA

Nesse capítulo, será discutido o debate em torno da imunidade parlamentar e o dilema de como garantir a liberdade de atuação política dos representantes eleitos, sem transformar tal prerrogativa em privilégio pessoal e em instrumento de impunidade. No Brasil, esse problema assume relevância especial, dada a amplitude do art. 53 da Constituição Federal, que estabelece que os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos, e o histórico da aplicação do texto legal por vezes distorcida, conforme evidenciado nas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal vistas acima.

3.1. Liberdade de expressão parlamentar

A imunidade parlamentar material, prevista no artigo 53 da Constituição Federal, assegura aos membros do Congresso Nacional a inviolabilidade “por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” e se torna um instrumento de garantia institucional, com finalidade de proteção do exercício independente da função legislativa, e não o interesse pessoal do parlamentar.

Como explica Alexandre de Moraes, a imunidade “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”, configurando “uma cláusula de irresponsabilidade funcional do congressista”³⁶. O Ministro destaca que essa proteção se estende inclusive a manifestações fora do recinto parlamentar, desde que guardem nexos com o exercício do mandato (*ratione muneris*), mas não abrange discursos de ódio, incitação à violência ou ataques à ordem constitucional.³⁷

É válido pontuar que esse entendimento doutrinário está em consonância com as jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, que, em precedentes vistos anteriormente, como o HC 78.426/DF e o Inquérito 1.247/DF, consolidaram o critério do nexo funcional como requisito indispensável para o reconhecimento da

³⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2024. p. 504.

³⁷ Idem, p.504.

inviolabilidade. Nesse sentido, corroborando as considerações anteriormente apresentadas, a Corte tem reafirmado que a liberdade de expressão parlamentar é condição essencial para a independência do Legislativo, mas não constitui salvo-conduto para a prática de ilícitos, e não servirá como escudo para discursos contrários à democracia.

A lição de Celso de Mello, citada por Moraes, reforça a natureza institucional da prerrogativa:

O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do Poder Legislativo, seu real destinatário, em face dos outros Poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste.³⁸

De forma convergente, Guilherme Peña de Moraes observa que a imunidade parlamentar material constitui uma verdadeira causa de exclusão da tipicidade, afastando tanto a responsabilidade penal quanto a civil pelos atos praticados no exercício das funções parlamentares. Nas palavras do autor, “a natureza jurídica da imunidade parlamentar penal é a de causa de exclusão da tipicidade, de maneira que não há crime, a despeito de a imunidade material alcançar a responsabilidade civil decorrente dos atos praticados por parlamentares no exercício de suas funções.”³⁹

Ainda segundo Peña de Moraes, a imunidade parlamentar não se restringe ao recinto da Câmara ou do Senado, e se estende “a manifestações públicas em outros meios, desde que guardem pertinência temática com o mandato”⁴⁰, o que inclui reproduções na imprensa ou em redes sociais. Com base na afirmação do autor, a concepção de imunidade amplia o alcance da liberdade de expressão parlamentar, mas, ao mesmo tempo, condiciona seu exercício à existência de nexo funcional entre a manifestação e a atividade legislativa, reafirmando que a prerrogativa tem caráter institucional e não pessoal.

³⁸ Idem, p. 504, citando voto do Ministro Celso de Mello, *RTJ* 155/399.

³⁹ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 437.

⁴⁰ Idem, p.439.

Diante do analisado, é certo dizer, portanto, que a doutrina converge para a compreensão de que a imunidade material não se destina a proteger o parlamentar enquanto indivíduo, mas a salvaguardar o livre desempenho do mandato representativo, condição indispensável à independência do Poder Legislativo. Dessa forma, se encontrando com a fala do jurista José Afonso da Silva, ao dizer que a “a inviolabilidade não constitui privilégio pessoal, mas instrumento de garantia institucional, pois protege a função parlamentar e não o indivíduo que a exerce.”⁴¹

Essa perspectiva reforça que o verdadeiro núcleo da liberdade parlamentar não reside na figura pessoal do político, mas na função democrática que ele desempenha. Em uma democracia madura, o exercício da crítica política é indispensável à fiscalização do poder, mas a mesma liberdade que protege o discurso deve impor ao orador responsabilidade proporcional à sua influência social. Em outras palavras, o uso da palavra parlamentar implica poder e dever; quando o discurso é utilizado para difamar, manipular ou incitar desordem, rompe-se o vínculo que legitima a prerrogativa constitucional.

3.2. Abusos da prerrogativa e os mecanismos de responsabilização

Apesar da imunidade parlamentar ser um instrumento importante para a democracia brasileira, é importante citar que, em muitos momentos, a prerrogativa foi distorcida e utilizada como escudo para condutas abusivas. Como já visto, a imunidade não pode ser utilizada como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas, com a realização de discursos e manifestações de ódio, discriminatórios ou com a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático.⁴² Essa linha interpretativa foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em decisões paradigmáticas que buscaram limitar a extensão da prerrogativa aos atos praticados *in officio* ou *propter officium*.

Ao ocorrer a distorção dessa prerrogativa, ou seja, quando um parlamentar utiliza a imunidade para se eximir de responsabilidade por condutas que atentam

⁴¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 519.

⁴² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2024. p. 504

contra a moralidade pública ou contra os próprios valores constitucionais, ocorre um esvaziamento do propósito democrático do instituto. Nesse caso, a prerrogativa deixa de proteger o debate e passa a proteger o abuso, invertendo a lógica do direito de proteção.

Ademais, é importante destacar que o fortalecimento da democracia não depende apenas da existência de garantias institucionais, mas da capacidade de interpretá-las de forma proporcional e razoável. A imunidade não é uma carta branca, mas um instrumento que exige ponderação contínua entre liberdade e controle. Nessa medida, o papel do STF tem sido essencial para delimitar os contornos da inviolabilidade, reafirmando que o exercício do mandato parlamentar deve sempre observar os princípios republicanos da responsabilidade e da transparência.

Diante da apresentação dos mecanismos para evitar os abusos, o controle judicial das manifestações dos parlamentares se configura como um mecanismo de preservação do equilíbrio constitucional, isto é, ao impor limites as falas, votos e expressões, o Judiciário garante que a liberdade política se mantenha dentro dos marcos democráticos.

3.2.1. Jurisprudência consolidada do STF sobre os limites da imunidade parlamentar

O Habeas Corpus 78.426/DF, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, é considerado um dos primeiros marcos da construção de uma liberdade de expressão política com a responsabilidade jurídica decorrente do exercício do mandato. No julgamento, o Tribunal entendeu que a imunidade parlamentar não se restringe ao recinto do Parlamento, abrangendo manifestações externas que mantenham relação com o exercício do mandato. Destacou a dimensão pública da vida política e a necessária tolerância com o debate democrático, afirmando:

(...) ao decidir-se pela militância política, o homem público aceita a inevitável ampliação do que a doutrina italiana costuma chamar a *zona di illuminabilità*, resignando-se a uma maior exposição de sua vida e de sua personalidade aos comentários e à valoração do público, em

particular, dos seus adversários. (...) que a tolerância com a liberdade de crítica — ao homem público — há de ser menor, quando, ainda que situado no campo da vida pública do militante político, o libelo do adversário ultrapasse a linha dos juízos desprimorosos para a imputação de fatos mais ou menos concretos, sobretudo se invadem ou tangenciam a esfera da criminalidade.⁴³

No voto proferido no Inquérito 1.247/DF, o Ministro Marco Aurélio observou que o discurso feito pelo parlamentar, ainda que realizado da tribuna da Câmara, teve caráter de defesa pessoal e não guardava relação direta com o exercício da função legislativa. O relator ressaltou que “o contexto revelado por este auto direciona no sentido da conclusão sobre haver agido o Querelado, em discurso no Plenário da Câmara, em defesa da própria honra”, e advertiu que “não basta, pois, que as palavras sejam apenas oradas em recinto parlamentar, é mister que sejam proferidas com esse fim.”⁴⁴

Essa linha interpretativa culminou na Ação Penal 1.044/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que julgou o caso envolvendo o então deputado federal Daniel Silveira, denunciado pela prática de coação no curso do processo e incitação à violência contra o Supremo Tribunal Federal. No julgamento, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a imunidade material não constitui escudo para práticas ilícitas, consolidando o entendimento de que apenas as manifestações vinculadas ao mandato legislativo, e que guardem relação de causalidade com o desempenho das funções parlamentares, são abrangidas pela proteção constitucional.

O acórdão destacou que “a garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente incide quando as manifestações guardam conexão com o desempenho da função legislativa, não sendo possível utilizá-la como escudo para práticas ilícitas”⁴⁵. Seguindo, dessa forma, a afirmação da dimensão institucional da

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 78.426/DF*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. 1ª Turma, j. 16 mar. 1999. *Revista Trimestral de Jurisprudência* (RTJ), v. 195, p. 964-965. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/195_3.pdf.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito n. 1.247/DF*. Rel. Min. Marco Aurélio. Pleno, julgado em 5 maio 1998. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 25 set. 1998. p. 4-5. Disponível em: [Inq 1247](#)

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 1.044/DF*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Pleno, julgado em 20 abr. 2022, p. 271. Disponível em: [paginador.jsp](#)

prerrogativa parlamentar, distinguindo da irresponsabilidade pessoal do agente político.

Por fim, o Supremo reafirmou o caráter institucional e federativo da imunidade no Recurso Extraordinário 964.815/AgR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ao reconhecer que a proteção se estende também aos vereadores. O Tribunal fixou tese de que “as manifestações proferidas por vereadores, nos limites previstos no art. 29, VIII, da Constituição Federal, gozam de imunidade absoluta, não sendo passíveis de reprimenda judicial”⁴⁶

Diante dos precedentes expostos, fica demonstrada a trajetória coerente da Corte no sentido de afirmar que a imunidade parlamentar é um instrumento de proteção do mandato e da independência do Legislativo, mas não constitui privilégio pessoal nem permite impunidade para condutas que ultrapassem o âmbito da crítica política legítima.

Essa compreensão sobre os contornos da imunidade parlamentar possui grande discussão dentro da Ação Penal 1.044/DF, citado anteriormente, que envolveu o deputado federal Daniel Silveira, e que passou a representar um novo paradigma sobre o abuso das prerrogativas parlamentares, que será demonstrado a seguir.

3.2.2. O caso Daniel Silveira e a reafirmação dos limites da imunidade parlamentar pelo STF

Diante do julgamento da Ação Penal 1.044/DF, que culminou na condenação do deputado federal Daniel Silveira, é possível observar um divisor de águas dentro da interpretação da imunidade parlamentar. Isso ocorreu devido ao fato que o STF, por maioria, entendeu que as manifestações do réu, que consistiram em ameaças diretas aos ministros da Corte e defesa de medidas antidemocráticas, extrapolaram o escopo funcional da atividade legislativa, e, por consequência, não se enquadrariam na proteção conferida pelo art. 53 da Constituição Federal.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 964.815/AgR*. Rel. Min. Gilmar Mendes. 2ª Turma, j. 7 jun. 2016. Disponível em: [paginador.jsp](#)

O voto condutor, do Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que a imunidade material não abrange “a incitação à violência contra as instituições democráticas, nem o discurso que vise à supressão do Estado de Direito”. Nesse sentido, a decisão serviu como uma reafirmação da compatibilidade entre liberdade de expressão e responsabilidade jurídica, enfatizando que a inviolabilidade parlamentar não é um salvo-conduto para práticas delituosas, isto é, inviolabilidade parlamentar não é sinônimo de impunidade, mas uma garantia funcional voltada à proteção da democracia e do livre debate político.

É válido comentar que após o julgamento, o tema de imunidade parlamentar ganhou novos contornos após a edição do Decreto Presidencial nº 11.130/2022, que concedeu graça individual ao parlamentar, fato esse que reacendeu o debate sobre os limites entre os poderes. O ato foi questionado por diversas entidades da sociedade civil e submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 964/DF, relatada pela Ministra Rosa Weber, que declarou a inconstitucionalidade do decreto, reconhecendo o desvio de finalidade e a violação aos princípios da moralidade e impessoalidade administrativa.⁴⁷

Na fundamentação, a Ministra ressaltou que a concessão de graça presidencial, quando motivada por afinidade política e não por critérios republicanos, representa uma distorção do poder constitucional e uma afronta à separação dos Poderes. O perdão, nesse contexto, não se prestaria à reabilitação social do condenado, mas sim à proteção pessoal de um aliado, o que é incompatível com o princípio da moralidade pública e com o dever de impessoalidade que rege a Administração.

A concessão de perdão a aliado político pelo simples e singelo vínculo de afinidade político-ideológica não se mostra compatível com os princípios norteadores da Administração Pública, tais como a impessoalidade e a moralidade administrativa. Admitir que o Presidente da República, por supostamente deter competência para

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 964/DF*. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 10 maio 2023. P.8. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484731/false>

edição de indulto, possa criar, a seu entorno, um círculo de virtual imunidade penal é negar a sujeição de todos ao império da lei, permitindo a sobreposição de interesses meramente pessoais e subjetivos aos postulados republicanos e democráticos.⁴⁸

Diante do voto apreciado, é possível identificar que a edição do decreto representou o uso indevido da prerrogativa presidencial, exercida de forma discricionária e subjetiva, abrindo espaço para um perigoso círculo de imunidade pessoal, em clara afronta ao ideal republicano. Assim, o julgamento da ADPF 964/DF, portanto, complementou a decisão proferida na Ação Penal 1.044/DF, consolidando o entendimento de que nem a imunidade parlamentar nem o poder de graça presidencial podem ser utilizados como instrumentos de impunidade.

3.3. Propostas doutrinárias e legislativas sobre o instituto

O debate sobre a imunidade parlamentar tem ultrapassado o plano estritamente interpretativo, alcançando o campo das reformas institucionais e da revisão doutrinária. Esse debate ocorre em razão do desafio de compatibilizar a necessária proteção ao exercício livre do mandato com o princípio republicano da responsabilização dos agentes públicos, evitando que a prerrogativa se converta em privilégio.

A doutrina de Uadi Lammêgo Bulos observa que as imunidades parlamentares, embora indispensáveis para a independência do Poder Legislativo, “vêm sendo, nos países latinos, alvo de distorções, transformando-se muitas vezes em refúgio criminoso”. O autor ressalta que a Emenda Constitucional nº 35/2001, ao eliminar a exigência de licença prévia para processar parlamentares, representou um avanço importante, mas ainda insuficiente para superar o corporativismo histórico das Casas Legislativas.⁴⁹

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 964/DF*. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 10 maio 2023, p.78. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484731/false>

⁴⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 919-921

Segundo Guilherme Peña de Moraes, o aperfeiçoamento do instituto deve se concentrar em três dimensões complementares: (i) reforço do critério do nexo funcional entre o ato e a função parlamentar; (ii) fixação de prazos rígidos para deliberação sobre prisões ou sustação de processos, a fim de evitar a paralisação indefinida das ações penais; e (iii) definição legal de parâmetros objetivos para identificar abuso do exercício da palavra parlamentar.⁵⁰

Já Gilmar Mendes e Paulo Gonet, ao analisarem as imunidades no contexto da separação de poderes, advertem que qualquer tentativa de restrição deve ser cautelosa, sob pena de enfraquecer o núcleo essencial da independência legislativa. Para os autores, o equilíbrio entre liberdade e responsabilidade deve ocorrer por meio da interpretação conforme à Constituição, e não pela supressão da garantia.⁵¹

Em termos legislativos, parte da doutrina propõe a criação de um estatuto nacional de conduta parlamentar, inspirado em experiências estrangeiras, que estabeleça critérios objetivos para o uso da palavra e limites ético-disciplinares, especialmente no ambiente digital. Tal medida visaria disciplinar discursos incompatíveis com o decoro parlamentar e com o Estado Democrático de Direito, sem comprometer o direito de liberdade de expressão relacionado ao mandato.

Assim, a discussão atual revela que a preservação da imunidade parlamentar não exige sua ampliação, mas sua aplicação responsável. preservação da imunidade parlamentar não exige sua ampliação, mas sua aplicação responsável. Isso faz com que a responsabilização política se torne complemento à imunidade, de maneira a assegurar que o poder seja exercido dentro dos limites constitucionais.

Nesse contexto, é possível verificar que o futuro do instituto dependerá de uma releitura constitucional compatível com a era da comunicação, em que as fronteiras entre esfera pública e privada se tornam difusas. A preservação da imunidade parlamentar, portanto, deve caminhar lado a lado com a consolidação de mecanismos

⁵⁰ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 441-443

⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. p. 1085

de responsabilização proporcional e transparente, de modo que a inviolabilidade continue a servir à democracia, e não contra ela.

3.4. Responsabilidade política e ética parlamentar: mecanismos de controle interno

Além da limitação jurídica estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal na interpretação do artigo 53 da Constituição Federal, a responsabilização dos parlamentares também se manifesta por meio de mecanismos internos de controle político e ético instituídos no próprio Poder Legislativo. Esses mecanismos encontram fundamento direto no artigo 55 da Constituição da República de 1988, que prevê a perda do mandato do deputado ou senador cujo comportamento seja declarado incompatível com o decoro parlamentar.⁵²

Desse modo, a Constituição atribui às próprias Casas Legislativas a competência exclusiva para processar e julgar condutas que atentem contra a dignidade do mandato, garantem por um lado, a autonomia institucional do Parlamento e, por outro, a preservação da moralidade política. Essa forma de controle exercido internamente ao Poder Legislativo, complementa o controle judicial exercido pelo Supremo Tribunal Federal, que se limita à esfera jurídico-constitucional.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o Regimento Interno (Resolução nº 17/1989) estabelece o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar como órgão responsável pela apuração das condutas e aplicação de penalidades, conforme disposto no artigo 6º, inciso I e III, sendo competente para atuar no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados, e instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução, respectivamente. Além disso, o artigo 14 do referido Regimento, determina que o Plenário da Câmara dos Deputados deliberará em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros, em virtude de provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, após a conclusão de processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

⁵² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 55, inc. II e §1º

Esse dispositivo tem relevância direta para a presente pesquisa, pois demonstra que o uso distorcido da imunidade parlamentar, que é, por definição, uma prerrogativa constitucional, pode configurar quebra de decoro e ensejar a perda do mandato. Assim, a própria estrutura normativa do Poder Legislativo reconhece que a imunidade não é ilimitada, estando sujeita a controle ético e disciplinar.

A articulação entre esses dois planos de controle, o judicial e o político-disciplinar, reforça a compreensão de que a imunidade parlamentar, embora essencial à independência do mandato, não pode ser dissociada do limite das falar e expressões, visto que o exercício do cargo eletivo demanda postura compatível com a confiança depositada pelo eleitorado e com os valores da ordem constitucional.

CAPÍTULO 4 - A EVOLUÇÃO CONTEMPORÂNEA DA IMUNIDADE PARLAMENTAR E OS DESAFIOS DO DISCURSO POLÍTICO NA ERA DIGITAL

Nesse último capítulo, será analisado a reinterpretação da imunidade parlamentar em razão da expansão das redes sociais e dos meios digitais. Nesse novo contexto, o Supremo Tribunal Federal tem sido chamado a definir até que ponto as manifestações virtuais de agentes políticos estão amparadas pela inviolabilidade constitucional prevista no artigo 53 da Constituição Federal de 1988.

A liberdade de manifestação do parlamentar, que antes se limitava ao plenário ou aos meios de comunicação de massa, agora se expande por plataformas que diluem fronteiras entre o público e o privado, entre o debate legítimo e o discurso abusivo. Esse novo cenário ocasionou na discussão sobre o alcance da proteção funcional dos parlamentares, dentro de um espaço digital.

4.1. A reinterpretação da imunidade parlamentar no contexto das redes sociais

A ampliação das plataformas digitais e o alcance das redes sociais transformaram os limites tradicionais da imunidade parlamentar. Isso quer dizer que as manifestações antes restritas à tribuna ou à imprensa se tornaram onipresentes nas mídias digitais, onde a fronteira entre discurso político e discurso ilícito se tornou difusa.

O caso paradigmático dessa nova hermenêutica é a Ação Penal n.º 1.044/DF, já discutida anteriormente, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 20 de abril de 2022, na qual o Supremo Tribunal Federal condenou o deputado federal Daniel Silveira pelos crimes de coação no curso do processo e incitação à violência contra ministros da Corte.

O relator destacou que a liberdade de expressão, embora constitua um pilar da democracia, não se estende a manifestações que representem ameaça às instituições ou incitação à desordem. A investigação do liame entre o ato e a função parlamentar,

segundo o voto vogal do Ministro Alexandre de Moraes, deve considerar o conteúdo e sua conexão com o interesse público:

A investigação do liame entre o ato e a função parlamentar exercida leva em conta o teor do primeiro, que deve estar relacionado com fatos sob debate na arena pública ou com questões de interesse público (...). Assim, postas no texto constitucional como verdadeiras garantias do pleno exercício da representação popular, tais prerrogativas, apesar do amplo espectro de incidência, devem guardar estrita relação finalística com o regular exercício do mandato parlamentar, não podendo servir de salvaguarda para a realização de práticas criminosas, tal como se verifica na hipótese dos presentes autos. (...) Ao publicar, na condição de representante eleito, conteúdo propagando regozijo com situação hipotética de ataque até mesmo físico contra integrantes de um Poder constituído da República (...), o parlamentar incorre em prática, consciente e voluntária, de ato atentatório ao próprio regime democrático no qual está inserido.⁵³

É passível de observação que o trecho do voto demonstra o critério funcional de aplicação da imunidade parlamentar: para que haja proteção constitucional, a manifestação deve estar diretamente vinculada ao exercício do mandato e relacionada a temas de interesse público. Quando o conteúdo se distancia dessa finalidade e se converte em ataque às instituições ou incitação à violência, a prerrogativa deixa de operar, cedendo lugar à responsabilização penal.

O parlamentar, ao se manifestar em ambientes digitais, fala simultaneamente como cidadão e como agente político. Essa sobreposição de papéis exige uma leitura funcional e contextual da imunidade, sob pena de permitir que ataques pessoais, *fake news* ou discursos antidemocráticos se escondam sob o manto da inviolabilidade.

Além disso, a criação de espaços dentro das redes sociais impõe uma nova dimensão de responsabilidade ao parlamentar, isso porque as manifestações

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n.º 1.044/DF*. Voto Vogal do Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 20 abr. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2 jun. 2022. p. 282.

proferidas na era digital possuem alcance indefinido, repercussão imediata e impacto social amplificado.

4.2. A imunidade parlamentar e a proteção do Estado Democrático de Direito

A hermenêutica restritiva adotada pelo Supremo Tribunal Federal nos casos recentes evidencia um esforço de conciliação entre o princípio da separação de poderes e a preservação do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o Tribunal tem reiterado que o exercício do mandato parlamentar deve respeitar os valores constitucionais fundamentais, especialmente a dignidade da pessoa humana, a moralidade pública e a integridade das instituições republicanas.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 378/DF, julgada em 17 de dezembro de 2015, embora não tenha tratado diretamente de crimes de opinião, contribuiu para reafirmar os limites constitucionais da atuação parlamentar. O caso discutiu o procedimento de impeachment da então Presidente da República e os parâmetros de atuação do Congresso Nacional.

No voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, o Supremo reconheceu a autonomia do Parlamento para conduzir o processo político, mas enfatizou que essa prerrogativa não é ilimitada, devendo observar os princípios da legalidade, da separação de poderes e do devido processo constitucional. De modo, a reforçar o entendimento de que o Parlamento, embora detentor de autonomia funcional, está submetido aos valores constitucionais que sustentam o regime democrático.

4.3. A Petição 8.401/DF e os novos limites da imunidade parlamentar em manifestações virtuais

Em dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal julgou a Petição n.º 8.401/DF, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes, envolvendo o senador Jorge Kajuru, acusado de proferir ofensas e imputações de crimes a outro senador por meio da rede social *Facebook*.

O caso representa um ponto importante dentro do tema de imunidade parlamentar, por representar a consolidação da nova orientação da Corte acerca da aplicação dessa imunidade no contexto digital. O relator reconheceu que a liberdade de expressão e a imunidade parlamentar estão interligadas, mas não são direitos absolutos, sobretudo quando o discurso ultrapassa os limites do debate público e adentra o campo da ofensa pessoal.

A liberdade de expressão e a imunidade parlamentar material encontram-se intimamente relacionadas (...), mas não se pode atribuir primazia absoluta à liberdade de expressão em face de valores outros como os da igualdade e da dignidade humana.⁵⁴

A decisão é significativa porque reconhece que o ambiente digital potencializa o alcance das manifestações políticas, mas também aumenta o dever de responsabilidade dos agentes públicos. Ao relativizar a imunidade em casos de ofensas ou calúnias praticadas em redes sociais, o STF reafirma que a inviolabilidade não é prerrogativa de impunidade, e sim garantia de atuação legítima em prol da democracia.

Conforme observa o Ministro Gilmar Mendes, “a ofensa descontextualizada do debate e que desborda para a simples agressão ou violência verbal pode ser considerada passível de sanção”⁵⁵, fortalecendo o entendimento da proteção da liberdade de expressão dentro dos limites do mandato, e não como escudo para condutas pessoais ou ataques a adversários políticos.

4.4. O inquérito das *Fake News* e os desafios contemporâneos da imunidade parlamentar

A discussão sobre a imunidade parlamentar na era digital não pode ser dissociada do fenômeno da desinformação e dos discursos de ódio propagados nas redes sociais. Nesse sentido, vale citar o Inquérito n.º 4.781/STF, conhecido como

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n.º 8.401/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 4 dez. 2023. *DJ-e*, Brasília, DF, 4 dez. 2023, p. 6. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493776/false>

⁵⁵ *Idem*, p.12.

Inquérito das Fake News, instaurado em 2019 sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Embora o procedimento tramite sob sigilo judicial, o Supremo Tribunal Federal divulgou informações oficiais a respeito de seu julgamento, reafirmando a constitucionalidade e validade de sua instauração.

Em 18 de junho de 2020, o Plenário do STF concluiu o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 572, declarando a improcedência da ação e reconhecendo a legitimidade da Portaria 69/2019, que deu início às investigações sobre a disseminação de notícias fraudulentas, ameaças e incitação à violência contra ministros da Corte. Por dez votos a um, prevaleceu o entendimento do relator, Ministro Edson Fachin, de que o Supremo tem competência para apurar condutas que atentem contra sua própria integridade institucional e o Estado Democrático de Direito.⁵⁶

O julgamento, amplamente noticiado pelo próprio STF, destacou que o objetivo do inquérito não é censurar críticas ou opiniões divergentes, mas apurar ataques e campanhas de desinformação voltadas a minar a credibilidade do Tribunal e suas decisões. Como afirmou o então Presidente do Supremo, Ministro Dias Toffoli, a portaria representou uma reação institucional necessária diante da escalada de agressões virtuais contra a Corte, ressaltando que “estamos falando de notícias fraudulentas usadas com o propósito de auferir vantagem indevida, seja ela de natureza política, econômica ou cultural”⁵⁷.

Nesse sentido, o julgamento da ADPF 572 consolidou o entendimento de que a instauração do *Inquérito das Fake News* é compatível com a Constituição Federal, configurando um mecanismo legítimo de proteção da ordem democrática e da independência do Poder Judiciário, sem prejuízo da liberdade de expressão legítima.

4.5. Considerações finais sobre a evolução jurisprudencial

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 572/DF. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 18 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445860&ori=1>.

⁵⁷ Idem, pronunciamento do Min. Dias Toffoli, sessão plenária de 18 jun. 2020.

A análise dos julgados mais recentes, ADPF 378, AP 1.044 e PET 8.401, demonstra a tendência do Supremo Tribunal Federal de reinterpretar a imunidade parlamentar em sintonia com os valores do Estado Democrático de Direito.

Além disso, conforme observa a doutrina recente, a abertura do Inquérito das Fake News representou uma resposta institucional ao avanço das práticas de desinformação e ataques coordenados contra o Supremo Tribunal Federal, frequentemente potencializados por meio de redes sociais e, em alguns casos, com a participação de agentes políticos

O Tribunal tem reafirmado que a prerrogativa prevista no artigo 53 da Constituição não é privilégio pessoal, mas instrumento institucional de proteção da democracia representativa. Dessa maneira, a evolução jurisprudencial indica, portanto, um novo paradigma: a imunidade parlamentar digitalmente contextualizada, que reconhece a importância da liberdade de expressão, mas exige correlação direta entre a manifestação e o exercício legítimo do mandato.

Essa leitura moderna reforça a ideia de que a imunidade parlamentar deve acompanhar a evolução da comunicação política, sem se distanciar de sua finalidade originária. Diante da nova era, a imunidade parlamentar deve caminhar em conjunto com o alcance das palavras de seus representantes políticos, de modo que a liberdade do debate público persista, mas ao mesmo tempo haja a proteção do Estado de Direito contra seus próprios excessos.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu constatar que a imunidade parlamentar, prevista no artigo 53 da Constituição Federal de 1988, constitui uma das mais relevantes garantias institucionais do Estado Democrático de Direito. Sua finalidade essencial é assegurar a independência funcional dos membros do Poder Legislativo, os protegendo contra perseguições políticas ou judiciais indevidas.

Contudo, a investigação histórica, doutrinária e jurisprudencial revela que a aplicação desse instituto exige constante equilíbrio entre a proteção da representação política e a necessidade de responsabilização dos agentes públicos. O Supremo Tribunal Federal, na condição de guardião da Constituição, tem desempenhado papel determinante na delimitação desse equilíbrio.

Desde o julgamento do Habeas Corpus n.º 78.426/DF, a Corte consolidou a compreensão de que a imunidade material não se restringe ao recinto parlamentar, mas se vincula ao exercício do mandato e ao interesse público. Posteriormente, no Inquérito n.º 1.247/DF, fixou-se o entendimento de que manifestações de cunho pessoal ou em defesa da própria honra não estão abarcadas pela inviolabilidade constitucional, por não guardarem nexos funcionais com a atividade legislativa.

Em decisões mais recentes, o Supremo reafirmou e atualizou esses parâmetros à luz dos novos desafios do ambiente comunicacional. Na Ação Penal n.º 1.044/DF, relativa ao deputado federal Daniel Silveira, a Corte reafirmou que a liberdade de expressão parlamentar não se converte em salvo-conduto para práticas ilícitas, incitação à violência ou ataques às instituições democráticas. A decisão marcou a consolidação do critério do nexo funcional como limite material à imunidade.

O mesmo raciocínio foi reiterado na Petição n.º 8.401/DF, em que o Ministro Gilmar Mendes reconheceu que manifestações em redes sociais não estão automaticamente amparadas pela imunidade parlamentar, salvo quando demonstrada sua conexão direta com o exercício do mandato. Tal precedente reforçou o caráter

institucional da prerrogativa, afastando interpretações que a transformem em instrumento de impunidade.

A análise comparativa das decisões demonstra uma evolução hermenêutica consistente: a imunidade parlamentar é cada vez mais compreendida como instrumento de garantia institucional da democracia, e não como privilégio pessoal. Essa reinterpretação funcional, reforçada por doutrinadores como Alexandre de Moraes, Guilherme Peña de Moraes, Uadi Lammêgo Bulos e José Afonso da Silva, assegura que a prerrogativa continue servindo à proteção do Parlamento e ao livre debate político, sem se distanciar dos princípios republicanos da responsabilidade e da moralidade pública.

Dessa forma, conclui-se que a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidencia um movimento de compatibilização entre liberdade e responsabilidade, reafirmando que a imunidade parlamentar deve existir em favor da democracia, e não contra ela. O desafio contemporâneo, sobretudo diante da ampliação das mídias digitais e da polarização política, consiste em preservar o núcleo essencial da liberdade de expressão parlamentar, sem permitir que o discurso político seja utilizado como instrumento de destruição institucional.

Portanto, o equilíbrio entre a inviolabilidade parlamentar e a responsabilização jurídica permanece como uma das tarefas centrais da hermenêutica constitucional brasileira, exigindo do intérprete sensibilidade teórica, prudência democrática e fidelidade ao texto e ao espírito da Constituição de 1988.

Em última análise, a consolidação desse entendimento pelo Supremo Tribunal Federal se projeta como elemento essencial para o fortalecimento da democracia constitucional brasileira. A imunidade parlamentar, ao ser reinterpretada sob a ótica da responsabilidade e da transparência, reafirma que o poder político não se exerce à margem da Constituição, mas em sua plenitude. O equilíbrio entre liberdade de expressão e responsabilidade pública constitui, assim, o verdadeiro núcleo do mandato representativo, garantindo que o Parlamento continue a ser espaço de pluralismo, crítica e deliberação, e jamais de impunidade institucionalizada.

REFERÊNCIAS

1. Doutrina

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MELGARÉ, Plínio. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). *Jurisdição Constitucional: Série IDP*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. *Direito Processual Constitucional*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

2. Documentos jurídicos e jurisprudência do STF

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 572/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 18 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445860&ori=1>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* 964/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 10 maio 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484731/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 78.426/DF. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 10 mar. 1999. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 25 jun. 1999. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/195_3.pdf.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito* n.º 1.247/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 16 abr. 1998. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 12 maio 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80617>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* n.º 378/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 17 dez. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 18 dez. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156> e <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal* n.º 1.044/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 20 abr. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2 jun. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur466281/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 2874 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello, julgamento em: 20/06/2012, órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur223076/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição* n.º 8.401/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 4 dez. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 dez. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493776/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* n.º 964.815/AgR. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 16 fev. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur351759/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 3932. Relator: Ministro Luiz Fux, julgamento em 21/06/2016, órgão julgador: Primeira Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur355917/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pet* 7107 AgR. Rel. Min. Rosa Weber. Julgado em 10 maio 2019. Primeira Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur403868/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pet* 7434 AgR. Relatora: Ministra Rosa Weber, julgamento em: 01/03/2019, órgão julgador: Primeira Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399915/false>.

BILL OF RIGHTS, 1689. *An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*. Londres: Parliament of England, 1689. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>.