



UFC
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

JOÃO LUCAS LOPES DE QUEIROZ

**A IRRESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR FALAS DE
PARLAMENTARES: UMA ANÁLISE DO RE N.º 632.115/CE**

FORTALEZA

2025

JOÃO LUCAS LOPES DE QUEIROZ

A IRRESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR FALAS DE PARLAMENTARES:
UMA ANÁLISE DO RE N.º 632.115/CE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Prof. Dr. Matheus Casimiro Gomes Serafim.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- Q44i Queiroz, João Lucas Lopes de.
 A IRRESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR FALAS DE PARLAMENTARES: :
 UMA ANÁLISE DO RE N.º 632.115/CE / João Lucas Lopes de Queiroz. – 2025.
 83 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de
 Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.
 Orientação: Prof. Dr. Matheus Casimiro Gomes Serafim.
1. Direito. 2. Imunidades parlamentares. 3. Constituição. 4. Responsabilidade civil. 5. Parlamento.
I. Título.

CDD 340

JOÃO LUCAS LOPES DE QUEIROZ

A IRRESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR FALAS DE PARLAMENTARES:
UMA ANÁLISE DO RE N.º 632.115/CE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Ciências Sociais Aplicadas.

Aprovada em: xx/xx/xxxx.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Matheus Casimiro Gomes Serafim (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Beatriz Chiesse de Andrade Albuquerque e Lima
Universidade de Brasília (UnB)

A Deus.

Aos meus pais, Maria Aparecida e Lucimar e a
meu irmão, Marcos Vinícius.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Ceará, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio, por meio do Programa de Iniciação à Docência (PID) e da Coordenadoria de Acompanhamento Discente (CAD). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ao Prof. Dr. Matheus Casimiro Gomes Serafim, pela excelente orientação, pela solicitude e pelo amplo apoio dado durante a elaboração do presente trabalho, além da grande contribuição para minha formação intelectual e acadêmica.

Aos professores participantes da banca examinadora Emmanuel Teófilo Furtado Filho e Beatriz Chiesse de Andrade Albuquerque e Lima pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos meus amigos, que desde o começo da graduação foram constante fonte de apoio e incentivo, além de proporcionarem belíssimos momentos e tornarem o caminho da formação acadêmica mais suave e agradável. Nominalmente, a Davi Dourado Abreu, Francisco Bruno Marques dos Santos, Ítalo Gifoni Arruda Barbosa, Luiz Anízio Farias Filho e Marcos Felipe Lacerda Pereira e Herica de Castro Rodrigues.

Também aos amigos ganhos na experiência de estágio no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que foram grande fonte de apoio e proporcionaram excelentes momentos nessa jornada, Carolina Romano de Azevedo, Ana Cecília Antunes Zaranza, Emmanuely Sampaio de Sousa, Anna Elizabeth Gama Joca e Luis Fernando Ribeiro Serpa. Também ao desembargador Francisco Eduardo Torquato Scorsafava, que colaborou grandemente em minha experiência de estágio no Tribunal de Justiça e, com sua gentileza e competência, foi fonte de inspiração, tendo me recebido muito bem como estagiário em seu gabinete.

Por fim, à minha família, fonte inesgotável de apoio, incentivo e conforto, nominalmente a minha mãe, Maria Aparecida de Queiroz, a meu pai, Lucimar Lopes de Queiroz, e a meu irmão, Marcos Vinícius Lopes de Queiroz.

“Desse processo, ao qual hoje concordemente se dá o nome de constitucionalismo, o resultado final é um sistema ou organismo político inspirado no princípio da responsabilidade, não apenas religiosa e moral, mas também política e jurídica, dos órgãos de governo, através de alguns institutos fundamentais como aquele do equilíbrio e separação dos poderes, do controle periódico dos governantes através de eleições livres com sufrágio universal, da garantia jurídica dos direitos civis (e não mais apenas do apelo aos céus no qual confiava Locke), do controle de legitimidade das próprias leis do parlamento e assim por diante” (Norberto Bobbio, 2000, **Teoria Geral da Política** - A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos, p. 148).

RESUMO

Estuda-se o regramento da responsabilidade civil do Estado em casos de falas de parlamentares, notadamente em análise acerca do Recurso Extraordinário n.º 632.115/CE, que fixou tese do Supremo Tribunal Federal acerca do tema. Assim, objetiva-se compreender os institutos da imunidade material, relacionada às falas dos agentes em questão, e da responsabilidade civil do Estado, que são os núcleos essenciais da questão apreciada, culminando em uma aplicação dos conhecimentos relativos à temáticas e fixação de um entendimento sobre o dilema. Para tanto, utiliza-se como metodologia de pesquisa a pesquisa bibliográfica, com análise de livros, doutrinas e artigos científicos, além da apreciação de conteúdos legais e constitucionais, junto à análise jurisprudencial, feita tanto qualitativa quanto quantitativamente, de modo a proporcionar maior compreensão sobre o assunto. Ao fim, chega-se à conclusão de que o Estado é irresponsável por falas dos parlamentares, tanto abrangidas pela imunidade quanto não, mas que os congressistas, se afastados o escopo do instituto protetor constitucional, são pessoalmente responsáveis por eventuais danos causados por suas falas. Por isso, conclui-se que a imunidade material configura exclusão constitucional da responsabilidade civil do Estado, preservando, no entanto, a responsabilidade subjetiva do agente causador do dano, como forma de resguardar a sistemática do ordenamento jurídico democrático.

Palavras-chave: imunidades parlamentares; imunidade material; Constituição; responsabilidade civil; parlamento.

ABSTRACT

This study examines the regulation of the State's civil liability in cases involving speeches by parliamentarians, particularly analyzing Extraordinary Appeal No. 632.115/CE, which established a precedent set by the Supreme Federal Court on the subject. The objective is to understand the concepts of material immunity, related to the speeches of the agents in question, and the State's civil liability, which are the essential core of the issue under consideration, culminating in an application of knowledge related to the themes and the establishment of an understanding of the dilemma. To this end, the research methodology employed is bibliographic research, with analysis of books, doctrines, and scientific articles, in addition to the assessment of legal and constitutional content, along with jurisprudential analysis, conducted both qualitatively and quantitatively, in order to provide a greater understanding of the subject. In conclusion, it is found that the State is not liable for the speeches of parliamentarians, whether or not they are covered by immunity, but that congressmen, if the scope of the constitutional protection institute is disregarded, are personally liable for any damages caused by their speeches. Therefore, it is concluded that material immunity constitutes a constitutional exclusion of the State's civil liability, while preserving the subjective liability of the agent causing the damage, as a way to safeguard the system of the democratic legal order.

Keywords: parliamentary immunities; material immunity; Constitution; civil responsibility; parliament.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
RE	Recurso Extraordinário
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
AGU	Advocacia-Geral da União
PGR	Procuradoria-Geral da República

LISTA DE SÍMBOLOS

§ Parágrafo

n.º número

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	IMUNIDADE MATERIAL: ORIGEM, CONCEITO E LIMITAÇÕES	16
		
2.1	Origem e fundamentos das imunidades parlamentares em geral	16
2.2	Imunidade material: conceito e delineamento constitucional contemporâneos	19
2.3	Limites e contornos da imunidade material	23
3	A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O RE 632.115/CE	35
3.1	A responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes	35
3.2	O RE 632.115/CE: uma necessária análise processual	41
3.3	Os tribunais e a responsabilidade do Estado por falas de parlamentar	47
4	A TENSÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS DE SEUS AGENTES E A IMUNIDADE PARLAMENTAR	55
4.1	O dilema em outros ordenamentos: casos de Portugal e Espanha	55
4.2	A irresponsabilidade do elemento público diante da incidência da imunidade material	59
4.3	A responsabilidade pessoal dos parlamentares	67
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
	REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

A imunidade material, no contexto da crise política e institucional brasileira iniciada a partir de meados da década de 2010, tornou-se tema de relevante destaque na cena jurídica nacional. Isso se dá por vários fatores, como operações policiais mirando parlamentares, declarações de legisladores para a mídia ou no plenário, ou até mesmo iniciativas legislativas tidas como polêmicas por ampliarem ou modificarem o escopo das referidas prerrogativas.

Nesse contexto, apesar de não tão falada recentemente, destaca-se uma modalidade específica dessas garantias constitucionais: a imunidade material. Essa, por estar relacionada às falas e aos discursos dos agentes, acaba por não ser tão midiática quanto o foro por prerrogativa de função, apelidado de “foro privilegiado”, por exemplo, o qual por vezes é criticado e associado a uma ideia de impunidade.

No entanto, tal proteção às falas não perde seu relevo, sobretudo ao se fazer uma análise desapassionada e técnica de suas implicações e de seus contornos. Isso se deve, sobretudo, a uma não tão recente tendência de tensionamento de tal prerrogativa por meio de falas e declarações polêmicas ou francamente ofensivas de congressistas.

Com efeito, não é raro ver manifestações provocativas ou degradantes de determinados parlamentares, ofendendo grupos minoritários, parodiando adversários ou pregando determinadas linhas de pensamento polêmicas ou controversas. Essa realidade, é verdade, por vezes acaba por ser absorvida pelo frenesi das tensões políticas ascendentes no país na atualidade, mas ainda assim tem consequências jurídicas que devem ser apreciadas.

Na tendência recente do Supremo Tribunal Federal de relativizar a imunidade material e proceder a minucioso escrutínio sobre seu contexto para averiguar sua incidência ou não, há inevitável feixe de repercussões jurídicas. Se a conduta não está abarcada pela inviolabilidade, ela em tese possibilita a responsabilização daquele agente, logo incidirá a responsabilidade civil ou criminal. Portanto, estudar como se dá tal afastamento e a referida análise se faz imperioso para, em um primeiro momento, compreender quais falas podem ou não podem ser protegidas.

Em um segundo momento, passada a averiguação da aplicação ou não da prerrogativa, é necessário apreciar as implicações jurídicas dessa condição. Especificamente, é interessante apreciar a repercussão na esfera civil dessa hipótese, isto é, a responsabilidade civil dos agentes, pois é bem sabido que falas de particulares podem e devem ensejar a responsabilização em certos casos.

Ainda, acresce à relevância dessa circunstância o recente julgamento do Recurso Extraordinário n.º 632.115/CE, que deu origem ao Tema n.º 950. Nesse caso, aprecia-se a

responsabilidade civil do Estado por falas de legisladores abarcadas pela imunidade material, logo se procede a estudo aprofundado sobre essa temática, pondo-a em evidência e tornando-a ainda mais interessante para o estudo jurídico.

Igualmente, é curioso estudar como se aplica a responsabilidade civil, mas agora do Estado, quando as falas dos congressistas estão, de fato, abarcadas pela prerrogativa. Nesses casos, veja-se, houve a primeira fase da análise, apreciando a incidência ou não da garantia, e se concluiu pela aplicação, mas agora, diferentemente de casos de afastamento, a responsabilidade aferida será do Estado, não do agente, *a priori*, pois esse está imune.

Então, considerando que o Estado tem um regime de responsabilização especial, sendo essa objetiva na maioria dos casos, é necessário compreender se, incidindo a inviolabilidade, a pessoa do legislador estará protegida, mas o Estado estará exposto.

Com base em tudo isso, é bem visível o motivo do interesse pelo tema, afinal há nuances jurídicas que permeiam a matéria e a tornam campo fértil para análises ainda não muito exploradas academicamente, haja vista a miríade de contornos e consequências possíveis.

Para tanto, ou seja, para realizar tal estudo, optou-se pela utilização da metodologia de pesquisa bibliográfica em obras jurídicas, legislações, destacadamente a Constituição Federal, e também estudo de decisões judiciais, isto é, análise jurisprudencial, a qual se deu tanto qualitativamente quanto quantitativamente.

Quantitativamente, pois, como será abordado mais adiante, em determinados pontos buscou-se compreender como os tribunais decidem, então foram selecionadas diversas decisões judiciais de tribunais de 2º grau ou superiores, assim como do Supremo, para compreender a lógica do sistema judicial sobre determinadas matérias.

Qualitativamente porque, em outro momento, o que se buscou foi uma compreensão mais minudente do Recurso Extraordinário nº 632.115/CE, para tanto estudando-o a fundo, em suas peças e seus fatos de forma destacada.

Observe-se que, quanto às decisões, buscou-se sempre aquelas proferidas a partir de 2020, para permitir um espaço amostral mais próximo da realidade atual e das circunstâncias políticas e sociais recentes. Ainda, isso foi feito para permitir uma compreensão da visão mais recente das cortes, visualizando então suas perspectivas e seus entendimentos mais atualizados.

Ocasionalmente, há decisões anteriores a 2020, porém nunca antes de 2017, para permitir compreensão mais adequada à perspectiva mais atualizada dos tribunais e, especialmente, do Supremo, o qual em 2017 fixou seu último paradigmático entendimento acerca da matéria.

Por isso, adotou-se a referida metodologia. Sendo a matéria analisada estritamente acadêmica, com firmes contornos jurisprudenciais, impôs-se o estudo específico na doutrina, em artigos e outras obras, para compreender teoricamente as razões e os fundamentos das matérias. Porém, não só na análise teórica se baseou a pesquisa.

Para dar mais ampla e precisa compreensão, buscou-se entender, agora por meio da jurisprudência, como os tribunais decidem, o que deu um caráter mais prático à pesquisa. Dessa forma, seguiu-se uma lógica de análise teórica conjugada com estudo prático, para que fosse possível a mais adequada e aprofundada compreensão do tema.

Quanto à estrutura, o trabalho está dividido em três capítulos.

No primeiro, estuda-se a imunidade substancial, dividindo tal análise em três subtópicos. Inicialmente, empreender-se-á investigação acerca das origens históricas do instituto, buscando suas origens e razões de sua criação, como forma de compreendê-lo de forma mais profunda. Posteriormente, far-se-á análise doutrinária acerca de seus contornos e sua sistemática na atual ordem constitucional. Por fim, serão analisadas decisões do Supremo nas quais foi manifestada a compreensão daquela corte acerca do instituto, seus limites e sua aplicação.

No segundo capítulo, avalia-se o instituto da responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes e averiguando-os doutrinariamente. Depois, o que se busca é estudar a fundo o processo do Recurso Extraordinário n.º 632.115, vendo seu andamento e os fatos que o originaram. Por último, será feito exame de como os tribunais de 2º grau pelo Brasil vem entendendo a responsabilidade civil do Estado por atos dos legisladores, o que, inevitavelmente, é uma análise consequencial da incidência ou não da imunidade.

No terceiro capítulo, analisa-se especificamente o tema do presente trabalho. Para isso, realiza-se esforço para, em um primeiro momento, por meio do direito comparado, entender como outros países tratam em seus ordenamentos a matéria.

Especificamente, foi empreendida avaliação acerca dos casos de Portugal e da Espanha. Essa escolha foi realizada porque, em primeiro lugar, a legislação espanhola acerca da responsabilidade civil é a que mais se aproxima da do Brasil, e, igualmente, a tutela das prerrogativas parlamentares na Constituição espanhola é semelhante à brasileira, o que possibilita proximidade no estudo.

Quanto a Portugal, a escolha se deu devido à proximidade acadêmica entre os países e também pela regulação semelhante da imunidade material dos legisladores na Constituição portuguesa, com a doutrina acerca da responsabilidade civil do Estado, nesses casos, também

se aproximando da brasileira. Portanto, há possibilidade de compreensão mais adequada, uma vez que são casos próximos ao do Brasil que podem servir como exemplos.

Posteriormente, buscou-se avaliar a incidência da responsabilidade civil do Estado, no Brasil, por atos dos congressistas abarcados pela inviolabilidade. Assim, foi apreciada a extensão de tal imunidade, seus fundamentos e sua sistemática, apreciando como se dá sua aplicação e sua repercussão para o Estado.

Por fim, foi empreendido estudo acerca da responsabilidade pessoal dos parlamentares em caso de afastamento da prerrogativa em tela, novamente lançando mão da doutrina da imunidade parlamentar e da responsabilidade civil do Estado, buscando sempre fundamentos e a lógica por trás dos institutos.

Destaca-se que, em toda essa investigação, sempre se buscou conciliar direito administrativo e constitucional, fazendo vasto uso da doutrina administrativa e elementos de sua área, como poderes administrativos e responsabilidade civil do Estado. Igualmente, usou-se, em menor medida, a doutrina civilista, ao investigar os fundamentos da responsabilidade civil e sua base teórica.

2 IMUNIDADE MATERIAL: ORIGEM, CONCEITO E LIMITAÇÕES

A princípio, para que se possa analisar a temática, deve-se compreender o que representa a imunidade material, haja vista ser ela um dos principais componentes da problemática aqui analisada. Para tanto, impõe-se dividir a análise em três partes: inicialmente, deve-se analisar as prerrogativas parlamentares em geral, sua origem, fundamentos, relevância; posteriormente, far-se-á a análise acerca do conteúdo da imunidade material especificamente, estudando sua natureza constitucional e pontos essenciais da temática; por fim, deve-se apreciar, à luz da jurisprudência e da doutrina, os limites de tal imunidade e de que forma ela se põe no ordenamento jurídico atualmente.

2.1 Origem e fundamentos das imunidades parlamentares em geral

Muito embora se afirme que as imunidades parlamentares surgiram no medievo, o instituto já existia em Roma, quando se protegia o exercício da função dos tribunos da plebe, responsáveis pela representação e pela defesa dos interesses dos plebeus. Desse modo, não poderia haver qualquer interferência na atuação dos referidos agentes, tornando-os invioláveis, conforme a *Lex Vera Horatia*, com a consequência, em caso de desobediência, podendo chegar à pena de morte.¹

No entanto, tal garantia posteriormente adquiriu contornos melhor definidos, com a “concessão” pelos monarcas, na Idade Média, de garantias das liberdades físicas e de expressão, tutelando o direito de ir e vir e outros, o que naquele tempo ainda era entendido como parte dos privilégios dados pelo soberano².

Além disso, em fins do século XIV, houve marcante evento, no qual membro da Câmara dos Comuns, na Inglaterra, foi condenado à morte por apresentar projeto que denunciava atos considerados abusivos por parte do rei, tendo tal condenação, posteriormente, sido anulada por uma graça concedida pelo monarca, após pressão dos parlamentares, com o reconhecimento de que a sentença era incabível, por contrariar os privilégios do Parlamento³.

Apesar de tais avanços, a imunidade parlamentar só veio a ser prevista legalmente de forma expressa em 1689, na Declaração de Direitos após a Revolução Gloriosa, novamente na

¹ ZANOTELLI, Maurício. **Contributo para uma teoria da imunidade parlamentar democrática**. 2018. 561 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra. P. 36-37.

² ZANOTELLI, ref. 1, p. 37.

³ ZANOTELLI, ref. 1, p. 38-39.

Inglaterra. Com efeito, o que houve naquela oportunidade foi uma consolidação de garantias existentes desde o período romano, embora não sedimentadas e consagradas em um texto com tamanho peso histórico até então. A partir disso, as imunidades legislativas deixaram de ser meras concessões, configurando verdadeiros direitos inatos dos parlamentares⁴.

Todavia, a primeira consagração constitucional formal dos direitos só veio na Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, garantindo aos representantes a imunidade contra prisões no exercício do mandato, a garantia do direito de ir e vir; e contra contestações ou represálias por suas falas, a garantia da liberdade de expressão⁵. Por fim, com a Revolução Francesa as prerrogativas parlamentares adquiriram nova previsão constitucional, no Texto de 1791, e, mais que isso, adquiriram sua fundamentação fundamental como reflexo do exercício da soberania nacional pelos congressistas e de seu caráter representativo.

Assim, a imunidade em tela adquire, naquele período, o contorno mantido até hoje, qual seja: uma garantia de independência dos representantes e de equilíbrio entre os poderes, impedindo abusos e constrangimentos contra os legisladores.

Ora, na lógica representativa, destacadamente no Estado Liberal, onde surge a supremacia do Legislativo enquanto poder constituído, os eleitos representam o povo e, sendo esse o detentor da soberania nacional, o Legislativo está ligado ao próprio exercício da soberania popular⁶. Portanto, impõe-se preservar tais agentes para que não sejam cerceados, o que, em última instância, representaria repressão e cerceamento do próprio povo, manifestado, enfim, naquele poder⁷.

Especificamente no Brasil, é válido destacar que desde a Constituição Imperial de 1824 há a previsão constante da imunidade parlamentar nos textos constitucionais, muito porque a consolidação constitucional do país se deu posteriormente aos principais adventos daquele instituto. Dessa maneira, tem-se previsão uniforme em todos os textos, à exceção do de 1937, no qual a imunidade só se aplicava em períodos nos quais o Parlamento estava de fato funcionando, e afastava a inviolabilidade dos representantes com relação às suas falas, o que

⁴ FERREIRA, Osita Moraes Pinto. A Imunidade parlamentar. **Rev.. Fac. Dir. Caruaru** ano, v. 1, n. 1, p. 82-83, 1960.

⁵ HORTA, Raul Machado. Imunidades parlamentares. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 7, p. 66, 1967.

⁶ CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Democracia constitucional e populismos na América Latina**: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais. São Paulo: editora Contracorrente, 2023, p. 101-102.

⁷ ZANOTELLI, ref. 1, p. 53-54.

sequer chegou a ter impactos, considerando que o Congresso jamais se reuniu sob a vigência daquela Carta⁸.

Destaque-se que, apesar de todos os textos constitucionais do país terem previsto tal instituto, nem sempre esse foi de fato respeitado, haja vista o mero caráter semântico ou formal de alguns daqueles documentos. Exemplo disso pode ser notado no período da ditadura militar, entre 1964 e 1985, quando prisões de parlamentares se mostraram frequentes⁹, ou mesmo durante regimes democráticos, como sob a égide da Constituição de 1946, quando legisladores comunistas foram cassados e perseguidos pelo governo¹⁰.

É notável, também, que por vezes foram usados outros meios para burlar as inviolabilidades, como cassações e pressões sobre órgãos judiciários, mais destacadamente durante a ditadura militar¹¹. Do mesmo modo, é importante observar novamente o caso da Constituição de 1946, na qual, muito embora houvesse a previsão formal da proteção constitucional, essa era mitigada pela chamada “prática autoritária” do poder naquele período, em que os institutos democráticos e liberais conviviam com a prática judiciária autoritária e repressiva¹².

Somente na Nova República, a partir da Constituição de 1988, o instituto em tela ganhou maior robustez e materialidade. Em verdade, a história constitucional brasileira demonstra que, antes de 1988, a tradição jurídica seguia uma rota autoritária com interregnos democráticos¹³, mas a partir do último texto constitucional o país vem seguindo uma linha de amplo respeito a garantias constitucionais e de funcionamento livre das instituições.

É verdade que a redação inicial da Constituição de 1988, quanto às prerrogativas a tais agentes, foi alvo de críticas¹⁴, porém tais ressalvas se centravam sobretudo no foro por prerrogativa de função, com a imunidade material estando, desde a promulgação daquele texto, relativamente intocada. De fato, a emenda constitucional n.º 35 de 2001 alterou o *caput* do art. 53 da Constituição, porém sem mudanças substanciais, somente esclarecendo o conteúdo da proteção.

⁸ HORTA, ref. 5, p. 67-68.

⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra Política, 1989. p. 436-441.

¹⁰ BONAVIDES; ANDRADE, ref. 9, p. 380-385.

¹¹ FLORENTINO, Guilherme Farias et al. **Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira**. 2021. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro. P. 63-67.

¹² BONAVIDES; ANDRADE, ref. 9, p. 416-417.

¹³ FLOERINTINO, ref. 11, p. 68.

¹⁴ FLORENTINO, ref. 11, p. 75-79.

Assim, é patente que a história brasileira, quanto às garantias parlamentares, convive com insegurança e incertezas, devido às reiteradas práticas autoritárias. No entanto, atualmente, tem-se maior estabilidade, que coincide com o maior vigor democrático, elemento demonstrativo da relevância do instituto para a sobrevivência do regime em questão no país.

2.2. Imunidade material: conceito e delineamento constitucional contemporâneos

Na ordem constitucional de 1988, com vistas à consolidação e perpetuação do regime democrático, as imunidades parlamentares passaram por um novo processo de revitalização, garantindo maior segurança e estabilidade para o exercício da atividade dos congressistas. Nas palavras de Luís Roberto Barroso:

As prerrogativas constitucionais dos membros das duas casas do Congresso Nacional são conferidas para a proteção do cargo que ocupam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, bem como das funções de Estado que desempenham (de legislar e de fiscalizar) – e não em razão da pessoa do parlamentar ou de forma geral e ilimitada. Protegem o livre exercício do mandato parlamentar de deputado ou de senador. Por não pertencerem à esfera de direitos de cada deputado ou senador, não podem ser renunciadas pelos ocupantes de cadeiras do Congresso Nacional.¹⁵

Desse modo, são prerrogativas protetoras do mandato e da função, permitindo um exercício livre de constrangimentos e ameaças, essencial para a plena atividade legislativa e imprescindível para o sistema de freios e contrapesos. Nessa lógica, o Poder Legislativo detém, como parte de suas atividades e de seus deveres, importante papel de contenção do Executivo e do Judiciário¹⁶, além de garantidor da representatividade democrática, de forma que é crucial ter a garantia de que seus agentes possam desempenhar suas funções sem riscos de serem coagidos por represálias ou ameaças.

Em verdade, o Legislativo, em sua dimensão política, tem até mesmo um papel de moderação, não confundível com o Poder Moderador, abolido da ordem constitucional brasileira desde a proclamação da República. Isso porque lhe cabe a competência de contrapor e limitar atos por parte dos demais Poderes¹⁷, destacadamente o Executivo, mas também do Judiciário, por meio de mecanismos como o *impeachment* ou até mesmo reverses de propostas em tramitação no Congresso Nacional.

¹⁵ BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo** - 13ª Edição 2025. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.524. ISBN 9788553626861. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626861/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

¹⁶ BARROSO, ref. 15, p. 512.

¹⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020; Eduerj, p. 221-223.

Isso posto, esse Poder se torna potencial alvo preferencial de ameaças e ataques, razão pela qual a independência de seus membros é imperativa, como forma de possibilitar o livre exercício das funções.

Assim como a lógica em Roma era de proteção dos representantes da plebe e garantia de alguma parcela de poder desse estrato social, e na França revolucionária buscava-se dar garantias dignas aos sujeitos exercentes da soberania popular, atualmente pode-se entender que se busca garantir o exercício do poder popular. Com efeito, isso se dá por meio dos representantes eleitos, e da sustentação da estabilidade, da independência e do equilíbrio dos poderes¹⁸, como marcos do constitucionalismo contemporâneo, sendo os parlamentares componentes essenciais de um daqueles Poderes centrais na lógica do Estado de Direito.

Dentre essas garantias, há notavelmente a imunidade material, relativa ao direito de os membros do Congresso se expressarem livremente e emitirem suas opiniões, sem constrangimentos ou restrições irrazoáveis. A referida prerrogativa está contida no artigo 53 da Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação: “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.”.

Pois bem, é oportuno ressaltar que tais imunidades, por força do art. 27, § 1º, da Constituição Federal¹⁹, aplicam-se igualmente a legisladores estaduais, sendo o estudo delas, a nível federal, coincidente com seu tratamento, em linhas gerais, a nível estadual. Por sinal, recentemente o STF, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n.º 5.824 e 5.825 reconheceu expressamente isso, da seguinte forma:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO A PARLAMENTARES ESTADUAIS DAS REGRAS DE IMUNIDADE FORMAL CONSTANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Segundo a posição majoritária do Tribunal, o legislador constituinte originário estendeu expressamente aos deputados estaduais, no § 1º do art. 27, as imunidades dos membros do Congresso Nacional. 2. É constitucional norma elaborada pelo constituinte derivado que mantenha a estrita disciplina das regras de repetição obrigatória referentes às imunidades parlamentares. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI 5824, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-03-2023 PUBLIC 22-03-2023)²⁰

¹⁸ BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional** - Série IDP - 19ª Edição 2024. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.1084. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629417/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

¹⁹ § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal . **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.284**. Ação de controle concentrado de constitucionalidade visando a reconhecer a inconstitucionalidade de norma constitucional derivada que tratava do tema das imunidades parlamentares paralelamente à Constituição Federal. Ação

A imunidade material ou substancial, também chamada de inviolabilidade parlamentar, é, para alguns, considerada a principal das prerrogativas dos congressistas contemporâneas, sendo adotada em quase todos os regimes democráticos existentes²¹, embora com variações diferenças de tipos e graus de restrições.

Efetivamente, tendo sido explorada a lógica das imunidades parlamentares em geral, impõe-se apurar, também, a razão da modalidade material especificamente. Como se percebe da leitura do artigo 53 da Constituição, a referida inviolabilidade tem profundo nexos com a liberdade de expressão, servindo como uma espécie de reforço a tal direito fundamental especificamente quanto aos congressistas.

No entanto, paira a dúvida sobre por que se buscou dar maior proteção a essa liberdade quando já é garantida a todos os cidadãos com nível inclusive de cláusula pétrea, conforme consta no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

A razão para tanto se centra precisamente na lógica de reforçar tal liberdade já garantida no art. 5º, IV, da Constituição Federal. Isso porque,

[...] qualquer restrição à liberdade de expressão (e também à liberdade de imprensa) tem efeitos não apenas para a situação na qual essa liberdade foi restringida, mas para o livre fluxo de ideias e opiniões em geral. Quanto mais frequentemente essas restrições ocorrerem e quanto maior o número das situações que elas atingem, maior também será o seu principal efeito colateral: intimidar a livre expressão do pensamento (art. 5º, IV) e esfriar o livre debate.²²

Assim, impõe-se reduzir ao máximo as restrições ao direito fundamental em tela, tendo em vista que as consequências de tal limitação vão muito além daquela situação restritiva, sendo impositivo haver uma defesa da liberdade ao mitigar as hipóteses de interferência no livre exercício das opiniões e do pensamento dos indivíduos, restringindo-a a situações nas quais seja imperativo limitar o direito aqui tratado.

Aprofundando especificamente com relação à proteção da liberdade de expressão no exercício do mandato parlamentar, tem-se que a inviolabilidade apreciada serve, além de defesa daquele direito, como garantia do próprio regime democrático, uma vez que permite a livre

conhecida e julgada improcedente, reconhecendo a paridade das imunidades parlamentares federais e estaduais, de modo que norma estadual que não inova a matéria à revelia da Constituição Federal é constitucional. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2022a. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766191819>. Acesso em: 18 nov. 2025.

²¹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed., 2. reimpr. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 434.

²² SILVA, ref. 21, p. 435.

atuação da oposição e impede eventuais repressões e restrições impostas contra forças atuantes no Legislativo, possibilitando a veiculação de críticas e exercício de atividade fiscalizadora²³.

Recorde-se, nessa oportunidade, que os legisladores são representantes *de jure* do povo, logo eles funcionam como uma representação da própria sociedade, de forma que, restringindo-se sua expressão, afeta-se, conseqüentemente, toda a sociedade ou pelo menos de parte considerável dela. Dada situação, evidentemente, seria flagrantemente contraditória com a essência de um regime democrático, no qual se exige liberdade e exercício de manifestações pelo povo, com ampla defesa de direitos individuais.

Nesse ponto, é importante rememorar o nexos das imunidades parlamentares com a separação de poderes, de modo que a proteção e a garantia das prerrogativas dos representantes, mais que direitos individuais, são formas de assegurar o próprio funcionamento desinibido do poder Legislativo. Logo, sendo a separação de poderes mecanismo que, em última instância, visa a preservar a dignidade, a liberdade e os direitos dos próprios cidadãos submetidos àquele Estado²⁴, é ferramenta essencial para uma ordem institucional democrática e para a melhor operação do Estado de Direito.

Ainda, é interessante pontuar especificamente quais espécies de falas e declarações estão ou estariam abarcadas pela imunidade material, uma vez que o texto do art. 53 da Constituição é consideravelmente aberto, referindo-se, tão somente, a “quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

Pois bem, primeiramente, é preciso se atentar para o fato de que a Constituição faz referência ao exercício da atividade parlamentar, de modo que há uma vinculação das tratadas manifestações com o exercício do mandato e com a função do agente²⁵. Dessa forma, entende-se que:

A inviolabilidade abrange os discursos pronunciados, em sessões ou nas Comissões, os relatórios lidos ou publicados, e assim os votos proferidos pelos Deputados ou Senadores. Protege o congressista ou parlamentar pelos atos praticados na Comissão de Inquérito Parlamentar. [...] Na tribuna, um deputado acusa funcionário de concussão; fornecedor do Estado de furto; afirma que determinada pessoa é agente de potência estrangeira. Profere, afinal, palavras que, pronunciadas por outros, exporiam o seu autor à ação penal ou à responsabilidade civil. Mas, no caso do membro do Poder Legislativo, ele está protegido por ampla irresponsabilidade, que envolve os discursos, as palavras, os votos e as opiniões, manifestadas no exercício do mandato.²⁶

²³ SILVA, ref. 21, p. 435.

²⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. **Os grandes princípios do direito público**: constitucional e administrativo; tradução Marly Pires - São Paulo: editora Contracorrente, 2017, p. 159.

²⁵ FERREIRA, ref. 4, p. 84.

²⁶ HORTA, ref. 5, p. 72-73.

Então, uma ampla gama de atividades e de espécies de manifestações são abarcadas pelo tratado instituto, visando a precisamente preservar o exercício da função legislativa e congressual de modo autônomo e desinibido, em linha com tudo aquilo já exposto anteriormente. Assim, o nexó funcional é patente, funcionando como mecanismo protetivo.

Tendo em vista tudo aqui apontado, é clara a natureza de garantia constitucional da imunidade material, assim como as demais espécies do gênero das inviolabilidades parlamentares previstas na Constituição de 1988.

Por isso, declara-se a inviolabilidade civil e penal dos congressistas por suas palavras e votos no exercício do mandato. Contudo, resta a dúvida relativa à extensão dessa proteção, isto é, em que medida estão resguardados os legisladores e até que ponto de suas atividades eles são invioláveis. Também se mostra necessário avaliar quais condutas são efetivamente protegidas nesse contexto e de que forma isso se dá.

Em suma, resta analisar os limites da imunidade substancial, e para tanto é fundamental analisar apontamentos jurisprudenciais e doutrinários relativamente à temática, sobretudo considerando que, recentemente, diversas mudanças, decorrentes das circunstâncias políticas do país, levaram a consideráveis mudanças de entendimento e de abordagem quanto a essa garantia constitucional.

2.3 Limites e contornos da imunidade material

Com efeito, fazendo a imunidade material parte de um ordenamento jurídico, há a necessidade de harmonizá-la dentro da sistemática dos demais direitos existentes na ordem constitucional-legal. Isso decorre da sistematicidade das normas componentes de um ordenamento²⁷, o que impõe que seja conferido a todas elas, assim como ao conjunto em si, integridade, estabilidade e aplicabilidade universal.

Portanto, não se pode, a princípio, analisar as normas de forma absoluta ou isolada, apreciando-as como um fim ou uma totalidade em si mesmas, mas deve-se conjugá-las com as demais partes do sistema jurídico e dessa forma compreender seu âmbito de aplicação e funcionamento perante o ordenamento em si. Na seara constitucional, especificamente, isso decorre do princípio da unidade da constituição, uma das bases da chamada “Nova

²⁷ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 2. ed. Tradução de Ari Marcelo Solon. São Paulo : Edipro, 2014, p. 77-108.

Hermenêutica Constitucional”, impondo, em suma, esse mesmo dever de sistematicidade, porém agora especificamente quanto aos dispositivos constitucionais²⁸.

Assim sendo, exige-se a harmonização das diversas normas integrantes do ordenamento jurídico, de modo a permitir que funcionem e interajam dando a maior estabilidade e exequibilidade a todo o sistema normativo. Em resumo, pode-se entender o princípio da unidade da Constituição da seguinte forma:

[...] temos, no âmbito do direito constitucional, por exemplo, como subproduto do princípio da unidade do ordenamento jurídico, o cânone da unidade da Constituição, graças ao qual se declara – num enunciado formalmente descritivo, mas com função prescritiva –, que o texto constitucional é um conjunto de normas perfeitas, produzidas por um legislador constituinte igualmente racional e perfeito, a quem se atribui, sem possibilidade de contraposição fática, a produção de um conjunto de preceitos otimamente estruturados, a serviço de uma interpretação/aplicação que há de ser igualmente otimizada.²⁹

Dessa forma, a imunidade material, sendo parte do conjunto normativo maior, igualmente deve se harmonizar, o que leva à conclusão natural de que há limites ao âmbito da inviolabilidade em questão, até mesmo como forma de garantir seu equilíbrio com outros direitos e prerrogativas inscritos na própria Constituição. Afinal, se ilimitada fosse, em caso de conflito normativo, ela sempre prevaleceria, tornando-se absoluta, o que é inadmissível na ordem constitucional de 1988 especificamente nesse caso, pois inexistente qualquer norma específica dando prevalência ou supremacia a tal instituto, ou inviabilizando sua flexibilização, como há no caso da tortura, por exemplo³⁰.

De todo modo, não sendo absoluta a imunidade substancial, impõe-se analisar quais as limitações existentes a ela. Primeiramente, exige-se que: (a) as declarações dos congressistas tenham sido proferidas no exercício do mandato ou em decorrência dele; (b) as falas em questão tenham relação com o exercício da atividade parlamentar, isto é, sejam pertinentes ao próprio mandato.³¹

Essa delimitação se mostra importante porque, tratando-se a imunidade em questão de uma garantia democrática, está ligada essencialmente à atividade congressual, ao exercício da

²⁸ BARROSO, ref. 15, p. 196.

²⁹ COELHO, Inocêncio M. Série IDP - Linha doutrina - **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos**, 2ª edição.. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book. p.325. ISBN 9788502616257. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502616257/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

³⁰ CEIA, Eleonora Mesquita. Imunidade parlamentar e discurso de ódio no Brasil. **Raigal: revista interdisciplinaria de Ciencias Sociales**, p. 22, 2015.

³¹ BARROSO, ref. 15, p. 524.

função, com todas as suas repercussões legítimas, e não à figura do ocupante do mandato, do indivíduo eleito³², o que em si já implica em uma limitação.

Isso porque, ao se vincular ao mandato e à função parlamentar, não à pessoa, afastam-se condutas do sujeito dissociadas da atividade decorrente da função constitucional a ele ligada. Por isso, pode-se dizer que a imunidade material se revela uma inviolabilidade limitada em si pelo escopo de sua incidência.

Caso contrário, em verdade, constituiria verdadeiro salvo-conduto, por meio do qual indivíduo imbuído do mandato poderia proferir impropérios e se valer de suas prerrogativas de mandatário de função representativa para não ser responsabilizado ou sofrer consequências de seus atos. Aprofundando essa matéria, Alexandre de Moraes afirma:

A imunidade parlamentar material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressual, inclusive se praticados na rede social “Facebook”, sendo passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática possa ser imputável ao exercício do mandato legislativo; mesmo que as manifestações tenham sido grosseiras e ofensivas, desde que, logicamente, não caracterizem verdadeiro “discurso de ódio”. A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito dessa atuação – parlamentar ou extraparlamentar – desde que exercida *ratione muneris*.

Dessa forma, estão excluídas as manifestações que não guardem pertinência temática com o exercício do mandato parlamentar, pois a jurisprudência da Corte Suprema é pacífica no sentido de que 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, com a realização de discursos e manifestações de ódio, discriminatórios ou com a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, art. 5º, XLIV; 34, III e IV), visando ao rompimento do Estado de Direito, com a extinção da cláusula pétrea constitucional da separação de Poderes (CF, art. 60, § 4º), com a consequente instalação do arbítrio.³³

A razão de tal delimitação tem conexão com o regime democrático, sendo um modo de preservar e garantir a livre atuação dos representantes do povo, afastando-os de constrangimentos ou coações. Ora, rememore-se que uma das funções precípuas do Poder Legislativo é a fiscalização dos outros poderes, sendo imperativo preservar sua autonomia para o exercício dessa função.

Nessa mesma linha, e explorando mais a questão, tem-se que, precisamente por essa vinculação democrática e funcional, deve-se restringir a aplicação da imunidade material em

³² BARROSO, ref. 31.

³³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** - 40ª Edição 2024. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.497. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

casos nos quais os direitos fundamentais e elementos centrais do regime constitucional, como a dignidade da pessoa humana, sejam afetados ou contrariados pelas falas do agente. Isso pois,

[...] a imunidade parlamentar não pode servir de justificativa para manifestações contrárias aos valores constitucionais, como, por exemplo, discursos racistas e discriminatórios em razão de gênero, origem social, orientação afetiva etc. Nessas hipóteses, a imunidade material deveria ser afastada e o parlamentar responsabilizado nas esferas penal, civil, administrativa e política.³⁴

Tal fato deriva, inevitavelmente, da necessidade de harmonizar os diferentes elementos existentes dentro da estrutura constitucional, em atenção ao princípio da unidade da Constituição e como forma de garantir efetividade aos demais dispositivos do texto constitucional. Nesse caso, notavelmente, há a obrigação de zelar pela dignidade da pessoa humana, ponto central do ordenamento constitucional democrático, equilibrando os diferentes elementos em restrição à liberdade de fala do agente público³⁵.

Quanto a isso, é imperativo rememorar que, na contemporaneidade, a dignidade da pessoa humana é ponto central nos ordenamentos jurídicos constitucionais e democráticos, comportando-se tanto como valor fundamental quanto como princípio constitucional basilar³⁶, de modo que é eixo e fundamento dos demais direitos e das prerrogativas existentes no ordenamento jurídico³⁷, sendo eventual contrariedade a ela evidentemente atentatória à própria ordem constitucional em tese protegida.

No mesmo sentido, haja vista contrariedades à dignidade da pessoa humana representarem violações ao próprio Direito, considerando essa posição privilegiada, eventuais falas de parlamentares que ofendam a dignidade de algum indivíduo, como de conteúdo exclusivamente odioso, ofensivo, com mera intenção de danificar ou humilhar, sem relação material ou lógica com o mandato, não podem ser protegidas pelo referido instituto.

Isso decorre da incongruência lógica da proteção dada por uma norma garantidora de direitos e prerrogativas fundamentais democráticos ser usada para lesar os direitos e as dignidades de outras pessoas. De outro modo, ter-se-ia, como já apontado, uma espécie de salvo-conduto para que determinados sujeitos, em razão de terem recebido um mandato

³⁴ CEIA, ref. 30, p. 20-21.

³⁵ CEIA, ref. 30, p. 21-22.

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial; 1. ed., 7. reimpr.. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 61-68.

³⁷ CASSAGNE, ref. 24, p. 78-82.

popular, possam se pôr acima dos próprios mandamentos da ordem constitucional, lesando terceiros impunemente e negando a própria razão de ser do regime constituído.

Precisamente por isso, é necessário, em atenção à unidade da Constituição e à preservação da força normativa da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais e humanos, equilibrar tais institutos, fixando limite para a proteção constitucional às declarações dos legisladores em casos nos quais haja evidente conflito ou contradição com a sistemática garantista e protetiva do ordenamento jurídico.

Entretanto, mesmo diante dessa fundamentação, ainda resta confuso definir quando as condutas de um representante estão abarcadas pela referida imunidade. Essa situação decorre de uma complexidade natural à aplicação fática de dispositivos ou entendimentos normativos, afinal a previsão abstrata na norma jurídica raramente pode, em si, prever e regular todas as situações concretas que ocorrem na dinâmica da vida social³⁸.

Então, muito embora se saiba que para uma declaração ou manifestação estar protegida pela inviolabilidade substancial ela deve ser proferida no curso do mandato e ter nexos com esse, subsiste o questionamento de quando haverá tal nexos e como aferir se há essa relação.

Com efeito, tal constatação só pode ser feita na análise de caso em caso, analisando suas peculiaridades e o conteúdo da declaração do parlamentar, haja vista a elevada variedade de manifestações e as diversas conotações da fala do mandatário, o que acrescenta notável complexidade à avaliação. Contudo, alguns casos podem nortear a análise, ao estabelecerem balizas do que é entendido como desconexo ou inadmissível nas declarações dos agentes em questão, afastando-se, assim, a imunidade material.

Um primeiro caso paradigmático é o do ex-Deputado Federal Daniel Silveira, julgado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Penal nº 1044. No caso, o deputado fez uma *live* em seu *Instagram* proferindo ataques aos ministros da Suprema Corte, insultando-os a nível pessoal e defendendo o Ato Institucional nº 5 (AI-5)³⁹, além de propagar diversas *fake news* e discurso de ódio contra o regime democrático e a ordem constitucional. Em decorrência disso, foi preso em flagrante por ordem do ministro Alexandre de Moraes⁴⁰.

³⁸ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 5-7.

³⁹ O Ato Institucional nº 5 (AI-5) foi o ato institucional mais infame do período da ditadura militar, chamado de “o golpe dentro do golpe”, devido ao seu autoritarismo. Dentre outras medidas, por meio dele o Congresso Nacional foi fechado, o *habeas corpus* restou suspenso quanto a crimes militares e a liberdade de imprensa foi quase totalmente suprimida. Vide BONAVIDES; ANDRADE, ref. 9, p. 429-431.

⁴⁰ DEPUTADO Daniel Silveira é preso por ordem do ministro Alexandre de Moraes. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728380-deputado-daniel-silveira-e-preso-por-ordem-do-ministro-alexandre-de-moraes/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

Em decorrência disso, posteriormente o então deputado acabou sendo julgado e condenado pela prática de crimes contra o Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo, devido a suas ameaças e tentativas de constrangimento dos julgadores. Todavia, o interessante no caso reside na ementa do julgamento, que traduz consideravelmente a visão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria da imunidade material e seus limites na ordem constitucional:

AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. NÃO INCIDÊNCIA DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU DE IMUNIDADE PARLAMENTAR (ART. 53, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NAS HIPÓTESES DE PROPAGAÇÃO DE DISCURSOS DE ÓDIO, IDÉIAS CONTRÁRIAS À ORDEM CONSTITUCIONAL E AO ESTADO DE DIREITO. INEXISTÊNCIA DE ABOLITIO CRIMINIS. DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DA MATERIALIDADE E DA AUTORIA DELITIVAS. CONDENAÇÃO PELOS DELITOS PREVISTOS NO ART. 18 DA LEI 7.170/83 (ULTRATIVIDADE BENÉFICA) – CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA COM O ART. 359-L DO CÓDIGO PENAL – E ART. 344 DO CÓDIGO PENAL. PRELIMINARES AFASTADAS. AÇÃO PENAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS ENQUANTO DURAREM OS EFEITOS DA CONDENAÇÃO (ART. 15, III, DA CF/88). PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR (ART. 55, VI E § 2º, DA CF/88 E ART. 92 DO CÓDIGO PENAL). [...] 3. Inexistência do exercício do direito à liberdade de expressão e não incidência da imunidade parlamentar prevista no art. 53, caput, da Constituição Federal. Matérias anteriormente analisadas pela CORTE no momento do recebimento da denúncia. Preclusão. 4. A liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito. Precedentes. 5. 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. Precedentes. [...] (AP 1044, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-121 DIVULG 22-06-2022 PUBLIC 23-06-2022)⁴¹

Outro caso emblemático para se apreciar a extensão e os limites da imunidade material dos parlamentares é o da queixa-crime apresentada pelo ex-jogador e ex-treinador da seleção brasileira de futebol “Dunga” contra o senador Romário Faria. No caso, o senador, em entrevista à revista esportiva *Gazzetta dello Sport*, em setembro de 2015, criticou a atuação de Dunga como treinador da seleção brasileira e o acusou de estar comprometido com interesses privados de jogadores em suas convocações, não priorizando as melhores escolhas para o futebol brasileiro⁴².

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 1044**. Ação Penal movida pela Procuradoria-Geral da República contra o deputado federal Daniel Silveira por declarações proferidas nas redes sociais em ataque a ministros do Supremo Tribunal Federal e em defesa de medidas contrárias à ordem constitucional. Condenação. Relator: min. Alexandre de Moraes. Brasília, 2022b. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761505043>. Acesso em: 18 nov. 2025.

⁴² ROMÁRIO diz que Dunga está “comprometido” e cede a interesse de empresários em convocações. **Gazeta Zero Hora**, Porto Alegre, 22 set. 2015. Disponível em:

Diante disso, o ex-treinador apresentou queixa-crime junto ao Supremo Tribunal Federal contra o senador, acusando-o da prática de crimes contra a honra. Ato contínuo, o relator, ministro Marco Aurélio Mello, entendeu da seguinte forma:

INJÚRIA VERSUS DIFAMAÇÃO. A difamação pressupõe atribuir a outrem fato determinado ofensivo à reputação. Na injúria, tem-se veiculação capaz de, sem especificidade, implicar ofensa à dignidade ou ao decoro. QUEIXA – IMUNIDADE PARLAMENTAR – ARTIGO 53 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – INCIDÊNCIA. A imunidade parlamentar pressupõe nexos de causalidade com o exercício do mandato. Declarações proferidas em razão do cargo de Presidente de Comissão Parlamentar encontram-se cobertas pela imunidade material. QUEIXA – IMUNIDADE PARLAMENTAR – VEICULAÇÃO DE ENTREVISTA EM JORNAL. A circunstância de o parlamentar haver concedido entrevista jornalística relativamente à respectiva atuação não afasta a imunidade prevista no artigo 53 da Constituição Federal, que se estende de forma linear, extravasando os limites da Casa Legislativa.

(Pet 6005, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 30-08-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 04-09-2017 PUBLIC 05-09-2017)⁴³

Verdadeiramente, esse caso demonstra perfeitamente a ampla extensão possível da prerrogativa em análise, uma vez que, mesmo tendo as falas sido proferidas em entrevista jornalística a revista estrangeira focada em temas esportivos, não propriamente políticos, é possível abarcar as falas na imunidade material, pois ainda assim há nexos com a atividade congressional, haja vista a posição do senador como presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito que apurava irregularidades no futebol brasileiro, logo tais acusações e críticas tinham relação com a referida atividade.

Por fim, outro caso marcante com relação à imunidade substancial é o do senador Jorge Kajuru, o qual, em 2022, acusou o ex-deputado federal Alexandre Baldy da prática de diversos crimes, como envolvimento com jogos de azar e associação a esquemas de desvio de recursos no Departamento de Trânsito de Goiás⁴⁴.

Interessante notar, nesse caso, que as declarações foram proferidas por meio de vídeos gravados dentro do prédio do Congresso Nacional⁴⁵. Junto a isso, o ex-deputado entrou com

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/esportes/noticia/2015/09/romario-diz-que-dunga-esta-comprometido-e-cede-a-interesse-de-empresarios-em-convocacoes-4853565.html>

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 6005**. Queixa-crime apresentada contra senador da república em razão de falas proferidas em entrevista a revista esportiva com críticas e acusações relativas ao trabalho do requerente como treinador da seleção brasileira de futebol. Não recebimento em razão da incidência da imunidade material. Relator: min. Marco Aurélio Mello. Brasília, 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13534947>. Acesso em: 18 nov. 2025.

⁴⁴ STF marca conciliação em ações de Baldy contra Kajuru por injúria. **Metrópoles**. Brasília, 15 set. 2024. Disponível em: <https://www.metrópoles.com/brasil/stf-marca-conciliacao-em-acoes-de-baldy-contra-kajuru-por-injuria>

⁴⁵ STF condena Kajuru por chamar ex-deputado de “trombadinha”. **Portal Migalhas**. Brasília, 29 maio 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/408311/stf-condena-kajuru-por-chamar-ex-deputado-de-trombadinha>

pedidos na Justiça para que o senador reparasse os danos morais ocasionados com as declarações, o que foi rejeitado nas instâncias ordinárias e acabou chegando ao STF por meio de recurso extraordinário⁴⁶. Na Suprema Corte, o entendimento adotado foi no sentido de afastar a imunidade material no caso:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SENADOR. PALAVRAS PROFERIDAS NA INTERNET COM EVIDENTE OBJETIVO DE OFENDER E DIFAMAR. EXCESSO NOS LIMITES DA GARANTIA DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. CONDUTA QUE NÃO SE TRADUZ EM NÍTIDO DESDOBRAMENTO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. ACORDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. O Tribunal de origem entendeu que, como as manifestações do parlamentar veiculadas na Internet estão relacionadas ao exercício do mandato, contendo teor político, e se referem a fatos sob o debate público, a conduta do Senador está acobertada pela imunidade material constitucionalmente assegurada, até porque os adjetivos utilizados para se referir ao autor, embora deselegantes, tiveram o objetivo de criticá-lo politicamente para o cargo almejado no governo federal, em nítida oposição parlamentar. Assim, confirmou a sentença que julgara improcedente o pedido de indenização por danos morais. 2. Exige-se, para caracterizar a necessária inviolabilidade, a presença de dois requisitos: nexo de implicação recíproca e os parâmetros ligados a própria finalidade da liberdade de expressão qualificada do parlamentar. 3. Na presente hipótese, é fato incontroverso que as palavras foram proferidas nas redes sociais do parlamentar, e as expressões utilizadas pela parte ré, na compreensão da parte autora, transcenderam o campo da imunidade material dos parlamentares. 4. No caso dos autos, verifica-se que houve excesso nos limites da citada garantia constitucional, pois o requerido incorreu em abuso da imunidade concedida ao exercício de seu mandato. 5. Inexistência do nexo de implicação recíproca, pois ausente a relação entre as opiniões e palavras proferidas com o exercício do mandato parlamentar, ou em razão desse exercício; possibilidade de se afastar a inviolabilidade, pois o contexto em que houve as manifestações era estranho às atividades realizadas em razão do exercício do mandato. 6. O Código Civil prevê a responsabilização daquele que comete ato ilícito violando direito e causando danos a outrem, ainda que exclusivamente moral (art. 186). 7. A conduta do recorrido não tem qualquer pertinência com o exercício do mandato, de forma que não se encontra protegida pelo manto da imunidade material. 8. Agravo Regimental do ora recorrente conhecido, para, desde logo, dar provimento ao seu Recurso Extraordinário, e julgar procedente o pedido inicial. (ARE 1422919 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 13-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-05-2024 PUBLIC 22-05-2024)⁴⁷

Por certo, o caso em tela é paradigmático, porque afasta a imunidade material em caso no qual o parlamentar proferiu as declarações dentro do prédio do Congresso Nacional,

⁴⁶ STF determina que senador Jorge Kajuru indenize ex-deputado Alexandre Baldy por ofensas na internet.

Portal STF, Brasília, 28 maio 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=542297&ori=1>

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Extraordinário 1422919 com Agravo Regimental**. Recurso interposto contra decisão de não conhecimento do Recurso Extraordinário interposto

contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que afastou a responsabilidade de senador por suas falas contra particular por suposta incidência da imunidade material. Agravo Regimental conhecido para dar provimento ao Recurso Extraordinário, condenando o recorrido a indenizar o recorrente. Relatora: min. Cármen Lúcia, relator para acórdão: min. Alexandre de Moraes. Brasília, 2024a. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777110236>. Acesso em: 18 nov. 2025.

demonstrando que a presença física naquele ambiente não traz, de modo absoluto e necessário, a proteção pela garantia em tela⁴⁸. Em verdade, como já apontado, os dois elementos da inviolabilidade substancial não envolvem especificamente o ambiente no qual o agente se localiza ao tempo das falas, mas considera tão somente o conteúdo das falas e suas implicações.

Além disso, vê-se relevância no caso pelo fato de se tratar, aqui, de responsabilização civil por danos causados em decorrência das falas do mandatário, diferentemente dos demais casos abordados, nos quais a discussão jurídica se centrava em torno da incidência da imunidade quanto a uma responsabilização criminal. Portanto, o aspecto central da avaliação da inviolabilidade substancial está no conteúdo, no elemento material da fala do representante, de modo que se exige a apreciação fática do que foi dito, a relevância das declarações e o contexto em que se deram as declarações.

Novamente, esse caso reproduz a limitação já abordada à imunidade substancial, uma vez que, na situação analisada, as falas não tiveram intuito minimamente democrático ou qualquer nexos prático com o exercício do mandato. Em verdade, as declarações se centraram em ataques à pessoa de um desafeto político, de modo que o senador, valendo-se de sua posição política, empreendeu ataques e feriu a dignidade daquele sujeito.

Isso posto, tem-se aqui a limitação já abordada, pois as falas, além de dissociadas do exercício da atividade parlamentar, representaram lesão à dignidade da pessoa humana, em claro ataque pessoal a indivíduo, de forma que a proteção constitucional não se aplica, dada a incompatibilidade lógica entre o instituto e o teor e as finalidades da fala do congressista.

Nesse momento, é imperioso fazer uma breve consideração acerca da questão relativa à localização geográfica do legislador no momento das falas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende, já há tempos, que caso as falas sejam proferidas dentro do recinto do Parlamento, elas estão revestidas, a princípio, de presunção absoluta de relação com o exercício da atividade parlamentar.⁴⁹

Porém, isso vem sendo mitigado nos últimos tempos em razão da expansão do uso das redes sociais e abusos por parte dos membros do referido Poder, de modo que declarações proferidas nas redes sociais, mesmo que gravadas na casa legislativa, não são entendidas como proferidas dentro do ambiente parlamentar. Isso decorre do entendimento que o ambiente das falas foi, em verdade, o virtual, exigindo-se para a presunção absoluta o nexos com o ambiente físico do Congresso.

⁴⁸ BARROSO, ref. 31.

⁴⁹ BRANCO; MENDES, ref. 18.

Como exemplo, além do caso do senador Kajuru, houve entendimento recente no qual se entendeu pelo afastamento da presunção absoluta da imunidade material quando o legislador proferiu suas falas por meio da plataforma *Twitter*, reconhecendo que esse ambiente não tem nexos com a localização física do Parlamento. De toda forma, ao fim do processo entendeu-se pela aplicação da inviolabilidade pela existência de relação entre as falas e o exercício do mandato, apesar de não haver a relevância da localização física. Veja-se:

PENAL. AGRAVO REGIMENTAL. QUEIXA-CRIME. CALÚNIA E DIFAMAÇÃO. OPINIÃO, EM TESE, OFENSIVA, MANIFESTADA POR PARLAMENTAR NAS REDES SOCIAIS. ATO PROPTER OFFICIO. IMUNIDADE MATERIAL CONFIGURADA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. (a) A garantia constitucional da imunidade material protege o parlamentar, qualquer que seja o âmbito espacial em que exerça a liberdade de opinião, sempre que suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa ou tenham sido proferidas em razão dela (prática in officio e propter officium, respectivamente). (b) O âmbito de abrangência da cláusula constitucional de imunidade parlamentar material, prevista no art. 53 da Constituição, tem sido construído por esta Corte à luz de dois parâmetros: i) quando em causa opiniões, ainda que consideradas ofensivas, manifestadas no recinto do Parlamento, referida imunidade assume, em regra, contornos absolutos, revelando intangibilidade para fins de responsabilização civil ou penal; e ii) quando em causa opiniões consideradas ofensivas, manifestadas fora do Parlamento, o reconhecimento da imunidade submete-se a uma condicionante, qual seja: a presença de nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar (RE 140867, Redator p/ acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 4/5/2001; INQ 1.958, Redator p/ acórdão Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 18/2/2005; RE 463671-AgR, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 3/8/2007; RE 210917, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ 18/6/2001; Inq 1024-QO, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 4/3/2005). 2. In casu, (a) as declarações foram veiculadas na conta do Deputado Federal no Twitter, portanto, fora do recinto do Parlamento; (b) Afigura-se nítido o nexo de implicação recíproca entre o exercício do mandato e o conteúdo da publicação, voltada a reforçar sua atuação parlamentar no combate ao tráfico de drogas; (c) Nos termos da manifestação lançada pela Procuradoria-Geral da República, “o querelado agiu de modo a dar satisfação ao seu eleitorado e à população brasileira em geral sobre uma de suas bandeiras de atuação, que é o combate ao tráfico internacional de drogas”. (d) Com efeito, os fatos narrados na inicial da presente Queixa-Crime encontram-se ao abrigo da imunidade parlamentar prevista no art. 53 da Constituição Federal, a excluir a tipicidade da conduta. 3. Ex positis, NEGOU PROVIMENTO ao agravo regimental. (Pet 11684 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 04-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-04-2024 PUBLIC 16-04-2024)⁵⁰

É notável, enfim, o esforço para limitar a imunidade em questão diante dos potenciais abusos no meio digital, ao mesmo tempo que se busca preservar seu espectro de proteção

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição 11.648**. Recurso interposto contra decisão que negou seguimento a queixa-crime contra parlamentar por falas proferidas no exercício do mandato acusando o recorrente de envolvimento com o narcotráfico por incidência da imunidade material. Agravo regimental conhecido e julgado não provido, mantendo a decisão recorrida por entender existente nexo entre as falas e o exercício da atividade parlamentar, notadamente pelo exercício de fiscalização e de combate ao crime organizado. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 2024b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpib/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776005341>. Acesso em: 18 nov. 2025.

mantendo a presunção absoluta *a priori* de nexo com o exercício da atividade no caso de falas dentro do recinto parlamentar.

Contudo, é fundamental fazer uma crítica a tal pressuposto de nexo pela localização geográfica. Isso já que, na linha de tudo que já foi apontado, o ponto principal a ser analisado para a configuração ou não do necessário nexo com a atividade é o conteúdo das falas do legislador, não podendo sua geolocalização ser fator definidor. Ora, é patente que um membro do Congresso pode muito bem, dentro daquele recinto, proferir falas francamente contrárias à ordem democrática e à dignidade da pessoa humana, por exemplo.

Nesses casos, a presunção de ligação com o exercício funcional seria, em si, contraditória, uma vez que significa fazer parte do exercício da atividade do representante ofender valores fundamentais da República e atacar a própria ordem garantidora desses. Muito embora se busque assegurar independência e segurança ao exercício da atividade parlamentar, não se pode permitir que as falas se mostrem contraditórias com a essência do instituto.

Dessa maneira, a localização do indivíduo, apesar do entendimento jurisprudencial, deveria ser indiferente, pois o que determina o nexos das falas com o mandato é o conteúdo daquelas. Não é lógico ou razoável permitir que alguém se arrogue do prédio do Congresso para proferir ataques a elementos que definem a ordem constitucional de 1988, caso contrário seria possível um agente político eleito para representar e defender o povo subir ao púlpito e lançar ataques diretos a toda a República e ser tolerado ou garantido meramente por estar naquele ambiente, o que, de forma evidente, seria incabível.

Por isso, no teor do último acórdão acima posto, é dito que há presunção em regra. Tal colocação deve ser entendida no sentido de que, embora haja *a priori* o entendimento de nexos, esse é afastado a depender do conteúdo da fala do sujeito, isto é, em casos nos quais a declaração seja proferida dentro do Parlamento, se seu conteúdo for aberrante, frontalmente contrário à ordem constituída ou francamente dissociado da função parlamentar, não há outra solução que não o afastamento da imunidade, como forma de garantir a própria sistematicidade e a lógica do ordenamento e da Constituição.⁵¹

Inclusive, seguindo essa mesma lógica, o próprio STF vem, recentemente, mitigando tal presunção absoluta de nexos funcional, o que foi bem resumido em trecho de acórdão recente redigido pelo Ministro Gilmar Mendes:

⁵¹ SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. Democracia militante e imunidade material dos parlamentares: limites constitucionais aos discursos de deputados e senadores. **Revista da AJURIS-Qualis A2**, v. 47, n. 149, p. 83-84, 2020.

Em suma, é possível concluir, a partir da análise da RE 632115 / CE 8 6 STF, QO no Inq 1.024, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 21.11.2002. jurisprudência do STF, que embora o Tribunal tenha assentado uma ampla imunidade parlamentar, especialmente em relação aos discursos proferidos no âmbito da respectiva Casa Legislativa, os julgamentos mais recentes têm buscado realizar uma análise mais detida do nexo de vinculação dos discursos proferidos com o exercício do mandato parlamentar, de modo a descaracterizar a imunidade enquanto privilégio pessoal, extensão da personalidade do parlamentar. Nessa perspectiva, embora ainda se garanta uma ampla liberdade de expressão aos representantes do povo, por se tratar de prerrogativa essencial ao desempenho de suas funções, nos casos de abusos ou de usos criminosos, fraudulentos ou ardilosos dessa prerrogativa para a ofensa aviltante a terceiros ou para incitar a prática de delitos, pode-se concluir pela não incidência da cláusula de imunidade, já que o referido privilégio não pode ser utilizado de forma contrária à própria finalidade que gerou a sua criação.⁵²

Com isso, é patente: o cerne da análise acerca da incidência ou não da inviolabilidade substancial deve decorrer da análise do conteúdo das falas, sendo ou devendo ser irrelevante qualquer discussão relativa ao ambiente em que proferidas as falas, uma vez que a geolocalização do indivíduo não afasta o conteúdo dissociado da declaração ou sua absurdez.

É patente, assim, que há limites à imunidade material ou substancial, e esses, além dos tradicionais fixados na jurisprudência, isto é: declarações no curso do mandato parlamentar e nexo funcional com a atividade política; decorrem do necessário respeito aos valores e à sistemática da ordem constitucional.

Isso significa que as falas do mandatário, de todo modo, não podem entrar em contradição com a sistemática e com o conjunto da estrutura jurídico-constitucional do regime democrático, em atenção ao princípio hermenêutico da unidade da Constituição e também da dignidade da pessoa humana, ponto fundamental do arcabouço jurídico atual e pedra angular dos demais direitos existentes em uma sociedade livre.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turm. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.347.443**. Recurso interposto contra decisão que deu provimento a Agravo e a Recurso Extraordinário para anular decisões que rejeitaram queixa-crime por entenderem pela incidência da imunidade material quanto a falas de parlamentar municipal que teriam incorrido em crimes contra a honra. Recurso conhecido e não provido, mantendo a decisão recorrida, com o afastamento da imunidade material no caso. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769276661>. Acesso em: 18 nov. 2025. P. 21.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O RE 632.115/CE

Passados os esclarecimentos acerca do instituto da imunidade material, impõe-se analisar a responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes e, especificamente, o RE 632.115/CE, que deu origem ao Tema 950 do STF. Especificamente, tal processo busca delimitar a extensão da responsabilização civil do Estado por atos protegidos pela inviolabilidade substancial dos parlamentares.

Notavelmente, é fundamental proceder a uma investigação mais profunda sobre esses temas para poder, juntamente ao instituto da imunidade substancial, apreciar quando e de que forma o Estado responde pelos atos e pelas falas de seus agentes políticos. Isso, em verdade, é questão sobremaneira relevante, considerando que não raras vezes congressistas envolvem-se em litígios judiciais com terceiros devido a suas falas, conforme já demonstrado no capítulo anterior.

Logo, em linha com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o qual entendeu pela repercussão geral da questão, tornando-a Tema repetitivo, percebe-se tratar de uma matéria de destacado impacto no cotidiano e na vida política e social do país, devendo então ser compreendida mais a fundo.

3.1 A responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes

Entende-se por responsabilidade civil a obrigação de reparar danos causados a terceiro. Especificamente quanto ao Estado, é a obrigação imposta ao Fisco de reparar danos causados por seus agentes aos destinatários dos serviços ou a particulares diversos, no contexto do exercício das funções públicas⁵³. Comumente, vê-se tal instituto ser aplicado em casos de prestação de serviços públicos, mas sua aplicação não se restringe a isso.

Apesar dessa definição, é imperioso compreender que tal responsabilização não se aplica a casos nos quais a indenização deriva do exercício de prerrogativa pelo Estado sacrificando interesses de particulares em prol da coletividade, como na desapropriação, situações que são, em grande medida, reflexos do exercício do poder de polícia⁵⁴, por conseguinte consequências lógicas do exercício das prerrogativas estatais e do exercício do poder público, sendo implicitamente aceitas e toleradas.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 779.

⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 1.022.

Na verdade, a responsabilidade civil do Estado deriva de casos nos quais seja causado danos por agentes estatais, na forma prevista no art. 37, § 6º, da Constituição, que assim prevê:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O Brasil, em verdade, é considerado um dos países que mais atribuem, em seu ordenamento jurídico, responsabilidade ao Estado por danos causados a terceiros, fixando inclusive a responsabilização objetiva, independentemente da culpa do agente causador do prejuízo⁵⁵. Isso, com efeito, é característica peculiar no Direito comparado, uma vez que nos ordenamentos europeus a regra é a adoção, inclusive, de uma responsabilização vinculada à do próprio agente causador⁵⁶.

Esse tipo de responsabilização deriva da Teoria do Risco Administrativo, adotada pelo Direito brasileiro. Nessa, exige-se tão somente o dano e o nexos causal entre ele e a ação ou omissão do agente público, ausente responsabilidade do lesado ou de outros pelo prejuízo, carregando tal impacto carga de injustiça por parte da administração pública, inexigindo-se falta do serviço, como por omissão, a qual ainda pode ensejar responsabilização objetiva do Estado. Nesse sentido:

Aqui não se cogita da culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público. Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o Brasil, que a consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF/46.⁵⁷

Isso não exclui, todavia, a possibilidade de se levantar a responsabilidade estatal caso a vítima tenha causado o dano, podendo também mitigar a responsabilização em situações nas quais o lesado contribua para o prejuízo, embora não o provocando integralmente⁵⁸. Por isso, a

⁵⁵ MEIRELLES, ref. 53, p. 785; BEDENDI, Luís Felipe Ferrari. Responsabilidade civil do Estado. **Escola Paulista da Magistratura. São Paulo**, 2015. P. 448.

⁵⁶ DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 236, p. 264-265, 2004.

⁵⁷ MEIRELLES, ref. 53, p. 781.

⁵⁸ MEIRELLES, ref. 53, p. 782; BERNARDO, Aurélio Adelino. **Responsabilidade civil do Estado por lesão aos direitos fundamentais**. 2014. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito, Curitiba. P. 30-36.

vítima é exonerada da necessidade de provar a culpa da administração, mas essa pode comprovar a do particular como matéria de defesa.

O fundamento de tal instituto, muito embora seja comumente afirmado consistir nos princípios da igualdade e da solidariedade, em uma lógica de repartição de ônus decorrente do gozo coletivo de bônus derivados da atividade estatal, vem sendo contestado ultimamente. Acontece que é apontado que, em verdade, tal fundamentação se aplicaria adequadamente a casos relativos a danos provocados diretamente por obras públicas, porém não por danos gerais ou mais amplos⁵⁹.

Nesses últimos casos, como se tratando de uma batida envolvendo um carro de órgão público provocada por seu motorista, não envolveria, necessariamente, o gozo anterior ou maior de um bônus pela coletividade, uma vez que, ao menos de forma direta, aquele veículo não tinha relação com qualquer espécie de benfeitoria ou ganho coletivo. Assim, nessas hipóteses, ter-se-ia a responsabilidade fundada no próprio Estado de Direito.

Isso porque, em um sistema jurídico no qual os cidadãos tenham seus direitos respeitados e sua esfera jurídica individual garantida pela coletividade, não é razoável que um prejuízo causado pelo Poder Público seja integralmente absorvido pelo indivíduo⁶⁰. Então, mais que uma repartição de danos para compensar prejuízos, o que se defende é a preservação e o respeito aos direitos e às garantias individuais dos cidadãos, como marco do Estado Democrático de Direito.

Rememore-se, nesse ponto, que na sistemática do direito público contemporâneo não se pode incorrer em uma supremacia absoluta da coletividade sobre o indivíduo, mas sim garantir os interesses e as necessidades daquela à medida que se protege e garante os direitos desses. Nesse momento, fala-se na necessidade de razoabilidade em restrições a direitos individuais, não podendo sacrificá-los indistintamente em prol da coletividade⁶¹.

Inclusive, fala-se contemporaneamente na incidência do chamado princípio *pro homine* ou *pro persona*, segundo o qual, em situações nas quais haja dúvida acerca de duas medidas ou decisões, deve-se privilegiar aquela que mais favoreça o indivíduo⁶². Isso leva, de fato, à aplicação do subprincípio chamado *in dubio pro libertate*, o que mostra, fatalmente, a prevalência do fundamento do Estado Democrático de Direito em tal modalidade de responsabilidade.

⁵⁹ DE ARAGÃO, ref. 56, p. 270-271.

⁶⁰ DE ARAGÃO, ref. 59.

⁶¹ CASSAGNE, ref. 24, p. 310-313.

⁶² CASSAGNE, ref. 24, p. 83-86.

Da mesma forma, derivaria tal responsabilidade da própria submissão do Estado ao Direito, decorrente do princípio da legalidade⁶³, superando o antiquado e anacrônico dogma da irresponsabilidade estatal, típico do período absolutista⁶⁴. Assim, deve o Estado responder perante a coletividade pelos danos causados, não se pondo acima das regras que ele próprio edita, nivelando-se com os particulares e submetendo-se ao império da lei. Nessa mesma linha:

Segundo entendemos, a ideia de responsabilidade do Estado é uma consequência lógica inevitável da noção de Estado de Direito. A trabalhar-se com categorias puramente racionais, dedutivas, a responsabilidade estatal é simples corolário da submissão do Poder Público ao Direito. Deveras, a partir do instante em que se reconheceu que todas as pessoas, sejam elas de Direito Privado, sejam de Direito Público, encontram-se, por igual, assujeitadas à ordenação jurídica, ter-se-ia que aceitar, a bem da coerência lógica, o dever de umas e outras - sem distinção - responderem pelos comportamentos violadores do direito alheio em que incorressem. Ademais, como o Estado Moderno acolhe, outrossim, o princípio da igualdade de todos perante a lei, forçosamente haver-se-á de aceitar que é injurídico o comportamento estatal que agrave desigualmente a alguém, ao exercer atividades no interesse de todos, sem ressarcir ao lesado.

Por sinal, Norberto Bobbio⁶⁵ entende que a submissão do Estado às suas próprias leis decorre da própria evolução jurídica e política daquele no curso da história. Portanto, haveria uma sistemática de produção de normas jurídicas pelo Estado e, posteriormente, regulação e limitação interna do Estado por essas próprias normas, em uma retroalimentação, inclusive quanto à produção de outros dispositivos, que deve se dar de acordo com a sistemática jurídica previamente estabelecida.

É importante notar que, na sistemática do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, há exigências específicas para a incidência da responsabilidade do Estado. Especificamente, é necessário que o dano causado a terceiros tenha sido provocado por agente estatal, seja ele político, administrativo, um burocrata, ou até mesmo particular em exercício de função pública, em delegação. Igualmente, é imperioso que o agente aja na qualidade de instrumento do Estado, isto é, haja vínculo do ato com sua função pública⁶⁶.

Nesse caso, tem-se uma certa continuidade lógica com a sistemática adotada relativamente à incidência da imunidade material. Ora, se nessa é indispensável que a fala do

⁶³ MELLO, ref. 54, p. 1.035.

⁶⁴ MEIRELLES, ref. 53, p. 780.

⁶⁵ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: fragmentos de um dicionário político. Tradução: Marco Aurélio Nogueira, 27. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2022, p. 128-132.

⁶⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.744. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 10 out. 2025; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil extracontratual das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 55-56, 2002.

parlamentar tenha nexos com o exercício de sua função, relativamente à responsabilização do Estado por atos de particulares é igualmente exigido o vínculo entre o dano causado e o efetivo exercício da atividade pública atribuída àquele agente.

Assim, por exemplo, caso um técnico administrativo de uma universidade federal cause danos a terceiros, nem sempre tal prejuízo poderá ser imputado e ensejar reparação por parte do Estado. Tal pois, para que haja tal responsabilização, o ato do servidor deve ter sido praticado enquanto ele estava no exercício de suas funções, ou seja, exercendo seu trabalho ele causou dano a outros.

Ainda, nada impede que, posteriormente à responsabilização do Estado, o agente causador do dano seja responsabilizado regressivamente perante a Fazenda Pública. Mas, nesse caso, a responsabilidade será subjetiva, devendo-se provar que o servidor agiu com culpa ou dolo para que possa ser determinada a reparação aos cofres públicos⁶⁷.

Prosseguindo, não se pode ignorar as hipóteses nas quais a responsabilidade civil do Estado pode ser atenuada ou até mesmo afastada. A exclusão, especificamente, pode ser resumida da seguinte forma:

Nos casos de responsabilidade objetiva o Estado só se exime de responder se faltar o nexo entre seu comportamento comissivo e o dano. Isto é: exime-se apenas se não produziu a lesão que lhe é imputada ou se a situação de risco inculcada a ele inexistiu ou foi sem relevo decisivo para a eclosão do dano. Fora daí responderá sempre. Em suma: realizados os pressupostos da responsabilidade objetiva, não há evasão possível.⁶⁸

Isso significa que, rompido o nexo causal entre a conduta estatal e o dano, não se configura a responsabilidade da Fazenda Pública pelo dano, podendo esse ser imputado a terceiros, ao próprio indivíduo que o sofreu ou à natureza ou elementos alheios ao controle humano.

No entanto, o que interessa à análise no presente momento é a exclusão da responsabilidade estatal por culpa de terceiros. Nessa situação, o dano existiu e o particular foi indevidamente lesado, porém a responsabilidade não recai sobre o Estado porque uma terceira pessoa assume o polo ativo da relação, sendo o agente causador daquele impacto prejudicial.

O Código Civil de 2002 inovou quanto ao tema, impactando inclusive o direito público, no que se refere ao art. 930 daquele diploma normativo, ao tratar de lesões causadas para remover ameaça ou perigo iminente⁶⁹. Nesse ponto, é interessante destacar a possibilidade de

⁶⁷ PIETRO, ref. 66, p. 758.

⁶⁸ MELLO, ref. 54, p. 1.052.

⁶⁹ PIETRO, ref. 66, p. 747.

se afastar a responsabilidade da Administração Pública caso o dano seja praticado de forma exclusiva e isolada da função pública pelo próprio agente.

Como já demonstrado, exige-se para a responsabilização estatal que o agente público tenha causado o dano enquanto agiu na qualidade de servidor e havendo nexo do dano com suas funções. Desse modo, ausente tal elemento, ter-se-ia, na verdade, o sujeito agindo não como o Estado, mas como particular, ou, mais diretamente, como terceiro. Logo, o nexo causal não atingiria a Administração, pois ela não seria a causadora, mas, em verdade, chegaria e terminaria na pessoa do agente público.

Com isso, admite-se igualmente a possibilidade de haver a atenuação da responsabilidade estatal nessas situações. A referida diminuição do ônus estatal se dá quando existe uma concorrência de responsabilidades por aquele prejuízo, não podendo ser imputado exclusivamente ao Estado. Dessa forma:

Com efeito, pode ocorrer que o dano resulte de dupla causação. Hipóteses haverá em que o evento lesivo seja fruto de ação conjunta do Estado e do lesado, concorrendo ambos para a geração do resultado danoso. Ainda aqui não haverá falar em excludente da responsabilidade estatal. Haverá, sim, atenuação do quantum indenizatório, a ser decidido na proporção em que cada qual haja participado para a produção do evento.

70

Entretanto, vê-se com mais dificuldade a possibilidade de se atenuar a responsabilidade estatal na hipótese estrita aqui analisada, isto é, de o servidor agir em excesso ou desvio de suas funções e afastar o elemento estatal do dano. Isso porque, para se admitir a diminuição, deve haver uma concausa, a qual significa confluência de dois agentes ou duas razões para o dano, uma de parte do Estado, outra de parte do particular.

Ora, mas se é admitido, no caso, que o agente saiu do âmbito da atividade pública, não é possível admitir a permanência de um elemento estatal, pois ele estaria, em verdade, absolutamente apartado da razão pública para seus atos. Com efeito, tal possibilidade parece mais razoável e possível ao se tratar de terceiro estranho ao exercício do Poder Público, mas não de agente estatal em desvio de suas funções.

Todos esses elementos se mostram verdadeiramente fundamentais para tratar da existência ou não de responsabilidade do Estado por danos causados por falas de parlamentares. A verdade é que, como demonstrado, a responsabilização se dá em razão de atos de todos os tipos de agentes, inclusive políticos, sendo necessário estudar as nuances e as especificidades do instituto para apreciar se e como o Estado responderá por falas lesivas de legisladores.

⁷⁰ MELLO, ref. 54, p. 1.053.

Para tanto, é preciso compreender até que ponto o congressista estará exercendo sua função, nos limites de suas prerrogativas, ou se estará, de fato, agindo como terceiro, mero particular lesando direitos de terceiros. Contudo, tal temática será apreciada mais adiante no terceiro capítulo.

3.2 O RE 632.115/CE: uma necessária análise processual

Passados os esclarecimentos acerca da responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes, faz-se necessário analisar detidamente os autos do Recurso Extraordinário n.º 632.115/CE, para que seja possível compreender mais precisamente as circunstâncias do caso e no que consiste a controvérsia.

De início, afirma-se no processo que o então deputado estadual João Alfredo, durante fala no plenário da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, teria proferido acusações falsas e insultos à pessoa do juiz de direito Hortênsio Augusto Pires Nogueira, relativamente ao período em que foi juiz na comarca de Canindé.

Conforme consta, o parlamentar estadual alegou que o magistrado agiu favoravelmente a alguns elementos políticos daquela cidade, faltando com seus deveres funcionais e institucionais, em desatenção às suas obrigações como juiz de direito. Segundo consta em transcrição nos autos daquele processo, o deputado disse:

O primeiro caso envolve o Dr. Hortênsio (sic) Augusto pires Nogueira, Juiz da la Vara da Comarca de Canindé. Nesse as pegadas estão ainda frescas, nesse as provas ainda estão aqui, nas minhas mãos, e clamam por revolta, por indignação [...]
O Município de Canindé está dando ao juiz a quantia de 174 mil, 960 reais, deduzido o Imposto de Renda em dois meses. E esse mesmo Dr. Hortênsia tem na sua gaveta uma Ação civil Pública ajuizada pelo Ministério Público, da Comarca de Canindé, pedindo para as contas serem bloqueadas para garantir o pagamento dos funcionários, e ele não julga nem a liminar, Deputado Pedro Uchoa, nem a liminar esse juiz Hortênsia julga, porque aqui o que vale é o dinheiro que vai para o seu bolso não são os funcionários públicos pobres, miseráveis, que são os prejudicados, mas o acordo (sic)feito o conchavo, feito o conluio, nJo tem outra palavra, feito entre o Prefeito do Município e o Juiz [...] Só posso dizer, e vou dizer, porque tenho imunidade para isso mesmo, Deputado Pedro Uchoa, quanto foi o pagamento do serviço prestado pelo Juiz ao Prefeito Ximenes Filho [...] O que posso dizer de uma situação como essa, em que está tudo aqui na minha mão documentado, em que as marcas e as pegadas do crime estão aqui na minha mão, em que aquele que por lei é obrigado a fazer justiça, se locupleta de sua condição de juiz? [...] Se pelo menos tivesse justiça, estaria preso. Mas quando quem faz é juiz. Vai-se apelar para quem? Para o quem roubou, é o próprio Bispo?⁷¹

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Petição Inicial. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2004. Volume 1, p. 7. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031> . Acesso em: 15 out. 2025.

Como se percebe, as declarações surgiram em contexto de disputa política, na qual o deputado estadual, que buscava a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), acusou o magistrado de agir em conluio com autoridades políticas locais. Assim, afirmou que o juiz deixava de decidir ou decidia de forma tendenciosamente favorável a certo grupo político.

Fora isso, destaque-se que há registros nos autos de declarações do deputado estadual no sentido de que o referido julgador teria agido de forma autoritária, mandando prender vereadores do município de Canindé para interferir na política municipal⁷². Todas essas condutas levaram a um notável dano à honra e à imagem do magistrado, o qual, sentindo-se lesado, ingressou com ação ordinária de indenização por danos morais, requerendo reparação no valor de cem vezes o subsídio médio do juiz.⁷³

Consta ainda nos autos registro dos anais da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, no qual são expostas várias falas do legislador estadual apontando a existência de suposta prática de corrupção entre magistrados no Ceará, o que justificaria a instauração de uma CPI, amplamente defendida pelo deputado⁷⁴.

No feito, muito embora o parlamentar seja o autor das falas, o polo passivo foi ocupado pelo Estado do Ceará, diante da responsabilidade objetiva deste por atos de seus agentes no exercício das funções. Nessa condição, foi apresentada contestação, alegando, entre outros argumentos, a ilegitimidade passiva do estado, considerando que a responsabilidade seria do próprio deputado, e a improcedência do pedido, haja vista a incidência da imunidade material⁷⁵.

Posteriormente, o então deputado, tendo ingressado ao processo mediante denúncia da lide, apresentou sua contestação⁷⁶, argumentando, sobretudo, que sequer haveria a configuração de dano moral, pois o legislador estadual estaria tão somente exercendo sua função constitucional e promovendo investigações e críticas à atuação de outros agentes públicos.

⁷² BRASIL. ref. 71, p. 14-16.

⁷³ BRASIL. ref. 71, p. 24.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Documento nº 13. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2004. Volume 1, p. 89-108. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 15 out. 2025.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Contestação do estado do Ceará. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2004. Volume 1, p. 142-167. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 15 out. 2025.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Contestação do deputado estadual João Alfredo. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2005. Volume 1, p. 196-212. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 15 out. 2025.

Em 1º grau, por oportunidade da sentença⁷⁷, o magistrado sentenciante julgou procedente o pedido do autor, porém discordando com relação à quantia da indenização. No caso, fixou o valor de cinquenta vezes o subsídio médio do juiz ofendido, a ser pago pelo estado do Ceará, considerando a responsabilidade objetiva deste pelos atos praticados por seus agentes, na linha do art. 37, § 6º, da Constituição. Cabe destacar que, na sentença, foi declarada expressamente a possibilidade de ação regressiva do Estado para com o deputado, apurada sua responsabilidade.

Irresignado com tal decisão, o estado do Ceará interpôs recurso de apelação⁷⁸, trazendo os mesmos argumentos já utilizados em 1º grau e, subsidiariamente, pleiteando a alteração do valor da indenização para valores mais reduzidos ou proporcionais, na perspectiva da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

É interessante notar que a PGE traz expressamente a impossibilidade de ser o deputado responsabilizado em razão da incidência de sua imunidade material, de modo que, caso houvesse a responsabilização, mesmo que objetiva, essa esvaziaria o instituto e iria contra o texto constitucional. Ainda, afirma subsidiariamente que, caso fosse intentada a responsabilização, essa deveria se dar diretamente contra o parlamentar, o que ainda assim seria contrário à lógica do ordenamento⁷⁹.

Em 2º grau, no acórdão⁸⁰, os desembargadores entenderam pela manutenção da responsabilidade do Estado, reforçando a afirmativa de que as falas do legislador estavam deslocadas do exercício de suas funções, tratando-se de mero casuísmo baseado em interesses políticos, tanto que assim afirmam:

Desta feita, como pode o então Parlamentar estadual João Alfredo Telles Melo propor voto de congratulação ao Juiz de Direito Hortêncio Augusto Pires Nogueira pelo julgamento favorável de ação civil publica contra o Município de Canindé e, posteriormente, utilizando da Tribuna do Parlamento do Estado do Ceara acusá-lo de procrastinar propositalmente uma decisão liminar na mesma lide para que os efeitos

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Sentença. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2008. Volume 2, p. 113-135. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqob_jetoincidente=3978031. Acesso em: 16 out. 2025.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Apelação do estado do Ceará. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2008. Volume 2, p. 139-169. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqob_jetoincidente=3978031. Acesso em: 16 out. 2025.

⁷⁹ BRASIL. ref. 78, p. 151-165.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Acórdão do Tribunal de Justiça. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2009. Volume 3, p. 22-38. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqob_jetoincidente=3978031. Acesso em: 16 out. 2025.

financeiros dela decorrentes não atrapalhassem transação judicial firmada com o Município de Canindé?⁸¹

No entanto, igualmente entenderam os desembargadores pela redução do *quantum* indenizatório para a quantia de R\$200.000,00, julgando-a mais proporcional. Como se percebe, a nível estadual os julgadores entenderam de forma constante pela responsabilidade do Estado pelos danos causados, afastando a imunidade material e reconhecendo danos e ilicitudes decorrentes da conduta do legislador.

Novamente irredutível, o Ceará interpôs recurso extraordinário para o STF⁸². Em suma, as razões apresentadas pelo recorrente consistiram na impossibilidade jurídica do pedido do autor, uma vez que, como as falas estavam abrangidas pela imunidade material, não poderia incidir a responsabilidade do Estado. Desse modo, havendo imputação, essa consistiria em lesão à Constituição Federal, especificamente em seu artigo 53.

Enfim, recentemente, o STF concluiu o julgamento do caso, firmando a Tese de Repercussão Geral n.º 950, na linha do entendimento seguido pelo relator Luís Roberto Barroso, com a seguinte redação:

1. A imunidade material parlamentar (art. 53, caput, c/c art. 27, § 1º, e art. 29, VIII, CF/1988) configura excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF/1988), afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público por opiniões, palavras e votos cobertos por essa garantia. 2. Nas hipóteses em que a conduta do parlamentar extrapolar os limites da imunidade material, eventual responsabilização recairá de forma pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio parlamentar, sob o regime de responsabilidade civil subjetiva.⁸³

É válido destrinchar o voto do relator, afinal foi acolhido de forma unânime pelos demais Ministros, havendo somente ressalva do Ministro André Mendonça, restrita a afirmar que, no contexto do processo, não há discussão acerca da extensão dos limites da imunidade material⁸⁴, porém o magistrado não deixou de seguir o relator.

⁸¹ BRASIL. ref. 80, p. 34.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Recurso extraordinário interposto pelo estado do Ceará. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2010. Volume 3, p. 75-85. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 16 out. 2025.

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Certidão de julgamento. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2025. Peça n.º 28. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 17 out. 2025.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Voto-vogal do Ministro André Mendonça. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Os fundamentos empregados pelo relator se concentraram em cinco pontos. Inicialmente, argumentou-se que, em uma análise teleológica, não seria possível deixar manter a responsabilização civil do Estado, pois, se o que se busca é proteger a liberdade de expressão e a autonomia do Parlamento, não se pode admitir constrangimentos diretos ou indiretos⁸⁵. Assim, se o agente está protegido de ataques diretos, também é devido preservar o Estado, pois, por meio desse, seria possível atingir o indivíduo por meio de impactos fiscais ou econômicos, dada a natureza pecuniária da responsabilização.

O segundo ponto adota uma lógica sistemática, lançando mão da unidade da Constituição. Nesse sentido, afirma-se que, analisando a Constituição como um conjunto, vê-se que, paralelamente à responsabilidade objetiva do art. 37, § 6º, há a imunidade do art. 53. Dessa forma, a ideia do constituinte seria estabelecer uma exclusão de responsabilidade a nível constitucional, tornando imunes aqueles atos abrangidos pelo último dispositivo. Logo, de fato o Estado deve responder objetivamente, exceto nos casos abarcados pela inviolabilidade⁸⁶.

O terceiro ponto se refere à aplicação do princípio da proporcionalidade⁸⁷, pois, havendo conflito entre normas, isto é, a responsabilidade objetiva e a imunidade parlamentar, deve-se seguir os ditames do princípio em questão, que será abordado mais à frente. Após esse procedimento, chega-se à conclusão que, em atenção à finalidade buscada pela Constituição, não é interessante manter a responsabilidade objetiva do Estado no caso, já que há elevado risco à liberdade de expressão e ao regime democrático.

O quarto ponto, inclusive, refere-se especificamente à liberdade de expressão⁸⁸. Aqui, argumenta-se que tal garantia, além de exigir abstenção do Estado no sentido de não violá-la ou constranger seu exercício, necessita de uma proteção mais robusta quanto aos parlamentares, os quais recebem mandato e proteção especialmente para exercê-la. Nesse sentido, é interessante notar que os impactos causados por restrição à fala desses agentes se irradiam além do caso da restrição específica, como já apontado.

Por fim, argumentou-se pela necessidade de salvaguardar o regime representativo. Isso porque, havendo a responsabilidade estatal, seria possível que grupos majoritários usassem dessa brecha para constranger minorias que, por meio de seus legisladores, podem se

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Voto do relator Luís Roberto Barroso, p. 14-16. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁸⁶ BRASIL. ref. 85, p. 16-17.

⁸⁷ BRASIL, ref. 85, p. 17-18.

⁸⁸ BRASIL, ref. 85, p. 18-19.

manifestar. Assim, haveria o risco de várias ações com o objetivo de constranger congressistas e obstar o exercício representativo⁸⁹.

Como se nota, em diversos pontos os argumentos se conectam ou até mesmo se repetem, havendo uma profunda integração da teleologia constitucional e da sistematicidade em diversos pontos trazidos pelo relator. Na verdade, os argumentos podem ser entendidos como reafirmações e reforços uns dos outros, centrados no eixo de sentido-finalidade das imunidades.

Inclusive, isso é confirmado ao entender o relator que, quando o ato se encontrar fora do espectro da inviolabilidade, deve responder pessoalmente, considerando a lógica do abuso de direito e a desconexão do ato com o elemento protetor, isto é, o exercício do *munus público*⁹⁰.

Cumprе destacar que a Advocacia-Geral da União (AGU), em memoriais⁹¹, segue a mesma posição, havendo extrema paridade até mesmo da proposta de tese a ser seguida, porém centrando os argumentos no princípio da unidade da Constituição e na interpretação teleológica dos dispositivos constitucionais, valorizando os fundamentos e as razões da inviolabilidade. Manifestou-se, portanto, pelo provimento do recurso.

No entanto, a Procuradoria-Geral da República (PGR) seguiu linha diferente. Na oportunidade, a PGR se manifestou pelo desprovimento do recurso⁹², afirmando que, na linha da teoria do risco administrativo, cabe o ônus da reparação ao Estado, com eventual pagamento subsidiário pelo agente. Dessa forma, o Estado deve responder pelo dano causado, por se amoldar a uma hipótese prevista no art. 37, § 6º, diante do dano causado pelo parlamentar, porém, como incide a imunidade do art. 53, não caberia reparação subsidiária pelo congressista.

Interessante observar que a PGR também afirma buscar compreender a Constituição de forma sistemática e em linha com a vontade do legislador, logo teleologicamente. Todavia, chega a conclusão bastante diversa daquela da AGU. Com isso, nota-se uma certa abertura nas diferentes interpretações, decorrente da própria abrangência dos referidos princípios, sem definir, nesse momento, qual a mais acertada.

⁸⁹ BRASIL, ref. 85, p. 19-20.

⁹⁰ BRASIL, ref. 85, p. 20-23.

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Memoriais da AGU. Relator; Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2025. Petição 109741/2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Manifestação da PGR. Relator; Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Como se nota pelo andamento do processo, há uma constante disputa entre duas perspectivas principais acerca do litígio: a de que as falas estariam abarcadas pela imunidade material, consequentemente incabível qualquer reparação, dada a ausência de lesão; e a de que as falas ensejam, de fato, a responsabilização do Estado, diante de sua desconexão com o exercício do mandato parlamentar.

Dentro da primeira perspectiva, inclusive, havia a admissão, por parte do estado do Ceará, de que pudesse haver responsabilização, mas diretamente sobre o legislador, o que afastaria a responsabilidade objetiva do Estado. Essa visão, evidentemente, dá-se de acordo com a ideia de que o deputado não atuou como agente estatal, mas sim como particular.

O STF, em conclusão, adotou o que pode ser entendido como uma posição intermediária, pois, ao mesmo tempo que afastou a responsabilidade objetiva do Estado em caso de falas abarcadas pela inviolabilidade parlamentar, reconheceu expressamente a possibilidade de responsabilização direta do congressista em caso de excesso ou desvio, o que sairia do escopo do instituto.

Passados esses esclarecimentos, faz-se relevante estudar outros casos semelhantes e como os tribunais decidiram neles. Isso se mostra essencial para compreender como a jurisprudência vinha entendendo a temática antes do paradigmático julgamento pelo STF.

3.3 Os tribunais e a responsabilidade do Estado por falas de parlamentar

Tendo em vista a existência da decisão do STF sobre o caso, cumpre observar como os tribunais, mais especificamente, os Tribunais de Justiça pelo Brasil, entendem a responsabilidade parlamentar por falas no exercício do mandato. É importante ter em mente que, diante da Repercussão Geral reconhecida no RE n.º 632.115⁹³, os demais processos análogos em instâncias inferiores foram suspensos, na linha do art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil de 2015⁹⁴.

Todavia, ainda é possível encontrar processos recentes que tratam da responsabilidade pessoal de parlamentares por suas falas no exercício do mandato, o que, indiretamente, atinge

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Acórdão reconhecendo a Repercussão Geral da matéria. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2017. Peça n.º 8. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031> . Acesso em: 20 out. 2025.

⁹⁴ § 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

a temática, pois indica o entendimento de que, naqueles casos, havia possibilidade de responsabilização e ela não cabia ao Estado, mas sim ao próprio agente.

O primeiro caso analisado é a apelação cível n.º 0719187-80.2020.8.07.0001, julgada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Nessa situação, deputado estadual do Rio de Janeiro, por meio das redes sociais, proferiu ataques ao governador do Distrito Federal Ibaneis Rocha, chamando-o de “canalha”, o que o tribunal entendeu ser desvinculado do exercício do mandato parlamentar, sintetizando a decisão no seguinte acórdão:

APELAÇÃO CÍVEL. DANOS MORAIS. PUBLICAÇÃO NA INTERNET. IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL. DECLARAÇÕES DESVINCULADAS DO EXERCÍCIO DO MANDATO. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO. CONTEÚDO OFENSIVO. VERIFICADO. HONRA E IMAGEM. VIOLAÇÃO. VALOR DA CONDENAÇÃO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. Caso concreto: Trata-se de ação compensatória por alegados danos morais decorrentes de publicação tida por ofensiva feita nas redes sociais facebook e Instagram por deputado estadual contra governador. A publicação e a autoria são fatos incontroversos. 2. Imunidade parlamentar material. A doutrina abalizada e a jurisprudência distinguem a manifestação parlamentar ocorrida no âmbito do Parlamento daquelas outras proferidas fora do recinto da casa legislativa. Na primeira hipótese, em regra, a inviolabilidade é absoluta, na segunda, faz-se necessário que a manifestação do parlamentar esteja relacionada ao exercício do mandato para que o titular do mandato esteja imune a responsabilização civil e penal. 3. Na espécie, a postagem feita pelo réu, deputado estadual (RJ), na internet, não guarda relação com a atividade parlamentar, ressoando evidente tratar-se de mera opinião pessoal, sem natureza fiscalizatória ou de intenção informativa, impondo-se seja afastada a tese da inviolabilidade material. 4. Danos morais: A publicação na rede mundial de computadores, por meio das redes sociais facebook e Instagram, em que o réu ultrapassa a intenção de narrar fatos para desvirtuá-los e conformá-los ao seu desígnio de ofender, humilhar e constranger o autor, caracteriza ato ilícito passível de compensação pecuniária, porque evidente a violação dos atributos da honra e da imagem do indivíduo. 5. Ainda que se reconheça que, por tratar-se de figura pública, como é o caso do autor, o indivíduo tenha que suportar o ônus da crítica realizada de forma mais acintosa do que ocorre com as demais pessoas, tal circunstância não implica dizer que o autor, na qualidade de governador, tenha que aceitar contra si palavras que o desqualifiquem e que não se compatibilizam com a realidade. 6. O ordenamento jurídico não estabelece parâmetros objetivos para a fixação do quantum compensatório para os danos morais, emergindo da doutrina e jurisprudência elementos que orientam e auxiliam o julgador a se aproximar ao máximo de um valor tido como adequado ao caso concreto. 7. Tais elementos referem-se à extensão do dano, neste inserido, por exemplo, o tempo de exposição da mensagem tida por ofensiva no veículo de divulgação, o caráter não apenas compensatório da condenação, mas especialmente a natureza pedagógica e punitiva para o ofensor, além das condições financeiras das partes, de modo que a quantia arbitrada não sirva de enriquecimento demasiado para a vítima e fonte de ruína para o transgressor. 8. Tendo em vista esses parâmetros, e levando-se em consideração a condição financeira dos envolvidos, mostra-se adequado, razoável e proporcional às circunstâncias do caso concreto o importe fixado. 9. Recurso conhecido e provido.⁹⁵

⁹⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Apelação Cível n.º 0719187-80.2020.8.07.0001**. Apelação interposta contra sentença que não reconheceu responsabilidade civil de parlamentar estadual do Rio de Janeiro que, por meio de publicações na rede mundial de computadores, proferiu ataques ao governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha. Apelação conhecida e provida, procedendo à responsabilização pessoal do parlamentar por desvinculação de sua conduta com o exercício do mandato

Assim, entendeu o tribunal que, no caso, não haveria que se falar em responsabilidade do Estado, pois o parlamentar, em verdade, estaria em ato particular, avançando sobre os limites da imunidade material e, por razão de convicções políticas pessoais, atacando outra figura política. Destaque-se que, conforme consta do acórdão, as declarações teriam sido proferidas em razão do fechamento da esplanada dos ministérios, em Brasília, durante a pandemia de Covid-19, o que foi tomado por razões sanitárias.

No entanto, o legislador concluiu que se tratou de ato político para barrar manifestações em favor do ex-presidente Bolsonaro⁹⁶, inspirando tais falas. Contudo, a 7ª Turma Cível concluiu que se trata meramente de opinião pessoal, não havendo qualquer nexo com a atividade funcional, institucional ou com o exercício do mandato⁹⁷, considerando inclusive que o deputado atuava no estado do Rio de Janeiro, não havendo logicamente por que ele exercer seu mandato relativamente a algo da esfera do Distrito Federal.

Outro caso emblemático se deu sob a jurisdição do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo (TJSP). Deputado estadual paulista participou da elaboração de um “dossiê antifa”, no qual ele expunha dados de particulares ligados ao movimento antifascista, fornecendo dados e instando seus seguidores a colaborarem no projeto.

Muito embora não tenha sido o parlamentar quem elaborou tal documento, ele ativamente contribuiu em sua confecção e em seu desenvolvimento. Diante disso, o TJSP reconheceu não se tratar de exercício do mandato, mas de mero ato particular em desconformidade com a legislação vigente e violando direitos de terceiros. Nessa linha, foi elaborada a ementa:

Responsabilidade civil. Dossiê, chamado Antifas, compilando indevidamente dados pessoais, e sensíveis, nos termos da LGPD, relativos a pessoas identificadas por suas preferências políticas. Deputado Estadual que, se não elaborou o dossiê, amplificou sua divulgação e mesmo se pôs a atualizá-lo, instando seus seguidores a lhe fornecer dados para tanto, ademais ainda associando as pessoas ali incluídas a grupo terrorista. Ausência de imunidade parlamentar, no caso, e de regular exercício do direito, comum, de comunicar fatos em tese delituosos. Dano moral configurado, malgrado arbitrada a indenização em montante menor que o pretendido. Sentença revista. Recurso provido em parte.

parlamentar. Relatora: Desembargadora Gislene Pinheiro. Brasília, 2021. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 18 nov. 2025.

⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Apelação Cível n.º 0719187-80.2020.8.07.0001**. Acórdão do julgamento em 2º grau. P. 3. Relatora: Desa. Gilene Pinheiro. Brasília, 2021. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/acordaos/1369110/inteiro-teor/65aca74e-3eb3-4b04-8860-14946236ecea>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁹⁷ BRASIL. ref. 96. P. 4.

(TJSP; Apelação Cível 1012674-37.2021.8.26.0008; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Privado; Foro Central Cível - 32ª Vara Cível; Data do Julgamento: 03/10/2022; Data de Registro: 17/10/2022)⁹⁸

Desse modo, entenderam os julgadores que seria inaplicável a referida proteção, haja vista o caráter estranho ao elemento público em tal ato, além de sua patente contrariedade à legislação vigente. É fundamental, aliás, destacar que foi reconhecida a incompatibilidade da conduta com a própria ordem constitucional, ao desrespeitar o dever de tolerância e respeito a opiniões divergentes⁹⁹, o que, logicamente, denota a desconexão da conduta com mandato democrático.

Diante disso, entendeu a Câmara que se tratou de ato particular, portanto passível de responsabilização direta e pessoal do ocupante do cargo eletivo, já que ausente o elemento público referente ao mandato, afastando, então, qualquer hipotética responsabilidade do Estado.

Por fim, é importante analisar casos em que a responsabilidade dos parlamentares foi afastada, pela incidência da imunidade substancial. O primeiro caso nesse sentido se refere a uma disputa entre o à época senador Eunício Oliveira e o ex-governador Ciro Gomes. No caso, Eunício acusou Ciro de corrupção enquanto Ministro da Integração Nacional e de desvios na área da saúde no Estado do Ceará.

Irresignado, Ciro buscou a responsabilização do então senador, mas o Tribunal de Justiça do estado do Ceará (TJCE) entendeu pela ausência de responsabilidade do parlamentar por se tratar o ato de reflexo do exercício da função fiscalizatória, conforme consta na ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CIVIL. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. DIREITOS DE PERSONALIDADE. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. PARTE APELANTE AGENTE POLÍTICO. ALEGAÇÃO DE IMUNIDADE PARLAMENTAR. ACOLHIDA. PODER FISCALIZATÓRIO. LIBERDADE DE EXPRESSÃO PRESERVADA. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO ILÍCITO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA. I. CASO EM EXAME Trata-se de recurso de apelação cível interposto por EUNICIO LOPES DE OLIVEIRA, em face de sentença proferida pelo juízo da 23ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza, que julgou procedente o pedido da inaugural, condenando o insurgente ao pagamento de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a título de danos morais nos autos da ação de indenização por danos morais ajuizada pelo autor CIRO FERREIRA

⁹⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 1012674-37.2021.8.26.0008**.

Apelação interposta contra sentença que não reconheceu responsabilidade civil de parlamentar estadual que divulgou e colaborou na elaboração de um “dossiê antifa”, com informações de particulares e dados pessoais colhidos irregularmente. Apelação conhecida e parcialmente provida, procedendo à responsabilização pessoal do parlamentar por desvinculação de sua conduta com o exercício do mandato parlamentar e considerando a ilegalidade da forma como foram realizados os atos. Relator: Des. Claudio Godoy. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=16149370&cdForo=0> . Acesso em: 20 out. 2025.

⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 1012674-37.2021.8.26.0008**.

Acórdão do julgamento em 2º grau. P. 8. Relator: Des. Claudio Godoy. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=16149370&cdForo=0> . Acesso em: 21 out. 2025.

GOMES, ora apelado. A matéria controvertida no presente caso concerne à apreciação acerca da configuração dos ilícitos de injúria e difamação, a fim de se apurar se tais transgressões estão abarcadas pelo manto da imunidade parlamentar, uma vez que o apelante é senador e haveria proferido tais dizeres enquanto estava no exercício do poder fiscalizatório que lhe é concedido por ser agente político, e se tais comentários ensejam a condenação do apelante em danos morais. Extrai-se da celeuma examinada que as falas proferidas por Eunício foram feitas em um contexto no qual aquele está exercendo munus fiscalizatório sobre uma pessoa pública, agente político, qual seja, o apelado, e esse, por estar justamente em tal posição, está sujeito a sofrer as consequências advindas de tal status, pois lidava com recursos públicos e deve satisfação à sociedade. O que se tem no caso epigrafoado é embate normal e usual entre políticos, no qual não houve a extrapolação do dito pelo apelante, caracterizando mero aborrecimento para o apelado, que, como pessoa política, deve suportar o ônus advindo de tal função, assaz nobre e necessária ao funcionamento das sociedades. O ora apelante possui o munus de senador, e ao proferir as falas contra o apelado, estava o apelante no exercício do seu munus político. Nesse sentido, constata-se que requerido/apelante não extrapolou do direito à liberdade de expressão, uma vez que exerceu tal prerrogativa enquanto fiscalizador de outra pessoa política. Não pode a liberdade de expressão do agente político, durante o exercício do seu ofício, restar engessada. Recurso conhecido e provido. Sentença reformada. Jurisprudência relevante citada: TJCE. Apelação Cível - 0890626-02.2014.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) FRANCISCO BEZERRA CAVALCANTE, 4ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 08/11/2022, data da publicação: 08/11/2022; TJCE. Apelação Cível 0469743-41.2010.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) FRANCISCO MAURO FERREIRA LIBERATO, 1ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 31/08/2022, data da publicação: 31/08/2022; TJCE. Apelação Cível 0161070-64.2012.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) CARLOS ALBERTO MENDES FORTE, 2ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 31/08/2022, data da publicação: 02/09/2022. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 1ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por uma de suas turmas e por unanimidade, em conhecer do recurso de Apelação para, no mérito, conceder-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Fortaleza, data da assinatura digital. DESEMBARGADOR FRANCISCO MAURO FERREIRA LIBERATO Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR CARLOS AUGUSTO GOMES CORREIA Relator (Apelação Cível - 0216518-17.2015.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) CARLOS AUGUSTO GOMES CORREIA, 1ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 18/09/2024, data da publicação: 18/09/2024)¹⁰⁰

Nesse sentido, compreendeu-se que tais declarações não são ofensas pessoais ou fruto de meras opiniões particulares ou interesses mesquinhos, mas, em verdade, plena manifestação do exercício da atividade parlamentar, uma vez que presente o caráter fiscalizatório, referindo-se especificamente a atos públicos. Assim, destacou-se no acórdão que o que foi afirmado pelo legislador se referiu à atuação como agente político de Ciro Gomes, criticando sua atuação política, sendo inclusive tais declarações comuns¹⁰¹.

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do estado do Ceará. **Apelação Cível n.º 0216518-17.2015.8.06.0001**.

Apelação interposta contra sentença que responsabilizou parlamentar por fala acusando outro agente político durante o exercício do mandato, afastando a imunidade material no caso e fixou indenização a título de danos morais. Apelação conhecida provida, reformando a sentença e excluindo a responsabilidade do agente por falas decorrentes do exercício do mandato Relator: Des. Carlos Augusto Gomes Correia. Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3734618&cdForo=0> . Acesso em: 21 out. 2025

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do estado do Ceará. **Apelação Cível n.º 0216518-17.2015.8.06.0001**. Acórdão do julgamento em 2º grau. P. 7-8. Relator: Des. Carlos Augusto Gomes Correia. Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3734618&cdForo=0> . Acesso em: 21 out. 2025.

Dessa maneira, considerando o elemento público, foi afastada a responsabilidade do ex-senador, reconhecendo-se, inclusive, que no caso não havia qualquer ilícito a ser reparado, pois a presença da imunidade afastaria tal caráter às declarações¹⁰². Logo, ausente ilícito, carece a responsabilização de um de seus elementos centrais, não havendo que falar nem mesmo hipoteticamente em responsabilidade do Estado, pois o relator a fulminou ao afastar *ab initio* ilicitude na conduta.

Por último, há julgamento do TJSP sobre imunidade material de vereadores, que é garantida no art. 29, VIII, da Constituição Federal¹⁰³. Nessa situação, a vereadora, por meio de publicação nas redes sociais, divulgou o voto favorável de outro legislador municipal a projeto de lei que aumentava os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e demais servidores públicos do município. Nessas circunstâncias, o vereador exposto entrou com pedido de danos morais, alegando se tratar de *fake news* com intuito eleitoral, já que a parlamentar a divulgou apontando uma espécie de conluio do representante municipal com privilégios indevidos de agentes políticos.

Em 1º grau, não foi reconhecida a responsabilidade, aplicando-se o regramento da inviolabilidade parlamentar. Em 2º grau, após apelo do requerente, o TJSP ratificou a sentença, sob a seguinte fundamentação:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. I. CASO EM EXAME: 1. Apelação interposta contra a r. sentença que julgou improcedente a indenização por dano moral decorrente de violação à honra por publicações em rede social. Insurgência do Autor. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 2. A questão em discussão consiste em verificar se, a imunidade parlamentar, tem o condão de excluir a suposta ofensa à honra do Autor pela divulgação em rede social acerca da sua participação na aprovação de projeto de lei que aumentou subsídios. III. RAZÕES DE DECIDIR: 3. A imunidade parlamentar deve ser compatibilizada com a proteção à dignidade da pessoa humana, não sendo um direito absoluto. 4. Não se vislumbrou no caso excesso nas postagens da Ré, que se limitaram a críticas derivadas da atuação parlamentar, sem caracterizar abuso da liberdade de expressão. 5. Observância aos limites fixados em sede de Repercussão Geral, pelo STF (Tema 469). Excesso no exercício regular de direito não caracterizado. IV. DISPOSITIVO E TESE: 6. SENTENÇA MANTIDA – RECURSO NÃO PROVIDO. Tese de julgamento: "A imunidade parlamentar abrange críticas no exercício do mandato, desde que não haja abuso ou ofensa à honra, não importando se a divulgação foi em território físico ou em redes sociais". Legislação relevante citada: CF/1988, Art. 29, VIII. CC, Art. 186. Jurisprudência relevante citada: Tema 469 STF. STF, RE nº 600.063, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 10.06.2010; TJ-SP, Apelação Cível nº 1004716-49.2023.8.26.0066, Rel. Moreira Viegas, j. 21.02.2024; TJ-SP, Apelação Cível nº 1041065-80.2022.8.26.0100, Rel. Carlos Alberto de Salles, j. 06.06.2023.¹⁰⁴

¹⁰² BRASIL. ref. 101, p. 8.

¹⁰³ VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

¹⁰⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 1004899-41.2024.8.26.0565**. Apelação interposta contra sentença que reconheceu a incidência de imunidade material e afastou a

A relatora, para fundamentar sua decisão, apontou que as declarações foram proferidas em estrita consonância com os limites da imunidade substancial, uma vez que o caráter das declarações foi francamente político e relativo especificamente à própria atividade legislativa, quanto à votação de projetos. Com efeito, destacou que houve tão somente a exposição de um voto, que já é público, e o conflito de narrativas é de natureza pública e eminentemente política, sendo incluído no rol de atividades abarcadas pela prerrogativa¹⁰⁵.

Portanto, afastou-se a responsabilidade pessoal da vereadora e a própria responsabilização abstrata do Estado, ao reconhecer que, aplicada a imunidade no caso, não haveria qualquer ilícito ou qualquer conduta responsabilizável, sendo o próprio ato, em si, imune.

Com base nessa fundamentação, percebe-se uma continuidade entre os julgados relativos à responsabilização dos mandatários e aqueles já tratados sobre os limites da imunidade material¹⁰⁶. Isso porque, inevitavelmente, até mesmo em linha com o que o STF posteriormente veio a entender, quando se reconhece a responsabilidade pessoal do parlamentar, tem-se o afastamento da inviolabilidade, por entender que a conduta dele excedeu os estreitos limites de sua prerrogativa.

Sendo assim, consiste de fato em ato particular, não vinculado ao Poder Público, consistindo em responsabilidade própria do agente. Por outro lado, caso não se reconheça a responsabilidade civil, isso se dá diante da própria incidência da imunidade, excluindo a responsabilidade do Estado. Por isso, pode-se perceber que os tribunais já vinham entendendo em linha com o que o Supremo posteriormente veio a entender, em linhas gerais.

Perceba-se que ao aplicarem a imunidade material, os tribunais reconhecem que o próprio ato, em si, é imune, não configura conduta ilícita ou responsabilizável ao agente ou ao Estado. Em verdade, chegam até mesmo a apontar a ausência de nexo causal¹⁰⁷, por não haver qualquer ato atribuível ao dano supostamente ocorrido.

Igualmente, é curioso notar que os tribunais já vinham entendendo que, em litígios políticos, como discussões acerca de projetos de leis, atuação à frente de órgãos públicos ou

responsabilidade civil de vereadora por postagem nas redes sociais expondo o voto de outro parlamentar municipal. Apelação conhecida e não provida, mantendo a sentença recorrida quanto à incidência da imunidade material no caso. Relatora: Desa. Corrêa Patiño. São Paulo, 2025. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=19328143&cdForo=0> . Acesso em: 21 out. 2025.

¹⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 1004899-41.2024.8.26.0565**.

Acórdão do julgamento em 2º grau. P. 4-6. Relator: Des. Corrêa Patiño. São Paulo, 2025. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=19328143&cdForo=0> . Acesso em: 21 out. 2025.

¹⁰⁶ BRASIL. ref. 43.

¹⁰⁷ BRASIL. ref. 101, p. 14.

exercício de mandatos anteriores, incide a imunidade, dado o caráter fiscalizatório da atividade parlamentar e sua natureza destacadamente ligada ao elemento político.

No entanto, relativamente a atos estranhos a esses elementos, como ataques ocorridos na esfera da sociedade civil, tais qual o “dossiê antifa”, que atingia exclusivamente particulares por suas convicções políticas, em ato de discurso de ódio e intolerância, ainda com obtenção e manipulação ilegal de dados pessoais, não haveria a imunidade. Isso porque essas condutas são relativas à esfera individual do agente, são ataques excessivos, odiosos, atentatórios a valores constitucionais ou francamente esquisitos a uma ordem democrática.

Então, é possível entender que os atos deixam de ser reconhecidos como parte da disputa política quando se põem excessivos ou contrários à ordem valorativa da Constituição. Por exemplo, quando atacam deliberadamente particulares e os expõem à violência política, ou quando se insulta o governador de outro ente da federação por um ato regular de tutela da saúde pública para promover aliados.

Isso permite entender por que no caso do RE n.º 632.115 foi entendida existente a responsabilidade do parlamentar, mesmo suas declarações tendo se dado em contexto, a princípio, político. A razão é porque não se tratava de disputa entre dois políticos, legisladores, ou mandatários, mas de ataque de um representante eleito a um juiz, tensionando a regular atuação jurisdicional do magistrado em razão de interesses políticos específicos do deputado.

Nisso, pode-se entender lesão a valores fundamentais da Constituição, como a separação de poderes e a dignidade da pessoa humana, pois, como já demonstrado, atos excessivamente ofensivos não são abarcados pela inviolabilidade, posto que atentatórios à dignidade do indivíduo atingido. Desse modo, foi ultrapassada a barreira do litígio político, havendo lesão grave à ordem jurídica por tentar constranger a regular atuação jurisdicional, sendo o ato responsabilizável. A questão será explorada no terceiro capítulo.

4 A TENSÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS DE SEUS AGENTES E A IMUNIDADE PARLAMENTAR

Feitos os esclarecimentos acerca da responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes e da imunidade material, procede-se à aplicação desses institutos no caso concreto, para compreender como se dá a aplicação deles diante de falas dos congressistas no exercício do mandato.

Como se sabe, o Estado responde objetivamente por atos de seus agentes no exercício da atividade, e isso se aplica a falas, relativamente a danos morais ou crimes contra a honra. Porém, da mesma forma, há uma exclusão a princípio da responsabilidade dos agentes quando incidente a imunidade material. Por isso, é imperioso compreender como se dá a conjugação desses institutos concretamente.

Inicialmente, cumpre estudar como países que dão tratamento similar à inviolabilidade material que o Brasil lidam com a questão, em um exercício comparativista. Posteriormente, deve-se estudar se a inviolabilidade afasta, além da responsabilidade do legislador, a própria responsabilidade do Estado. Por fim, proceder-se-á a estudar se e como se dá a responsabilização pessoal do parlamentar concretamente.

4.1 O dilema em outros ordenamentos: casos de Portugal e Espanha

O primeiro caso a se analisar será o espanhol. Isso porque a Espanha é um país especialmente relevante para exercer essa atividade comparativa, uma vez que seu regramento da responsabilidade civil do Estado é um dos poucos na Europa que seguem a lógica da responsabilização objetiva do Estado por atos de seus agentes¹⁰⁸.

Da mesma forma, a disciplina dada na Constituição espanhola de 1978 se assemelha à da Constituição brasileira de 1988, ao prever, em seu art. 71, 1: “Os membros do Parlamento e os Senadores gozarão de inviolabilidade pelas opiniões expressas no exercício das suas funções.”¹⁰⁹. Nesse sentido, o conteúdo de tal norma é explicitado:

O cerne essencial da disciplina resultante consiste na isenção dos membros do Parlamento de toda e qualquer responsabilidade criminal ou civil — com a única

¹⁰⁸ DE ARAGÃO, ref. 56, p. 264.

¹⁰⁹ “*Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por la opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones*”. ESPANHA. *Constitución española*, 1978. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025.

exceção da responsabilidade disciplinar perante a sua própria Casa — por qualquer ato que constitua o exercício de uma função parlamentar, desde que seja uma manifestação de pensamento e não uma ação material (ou seja, em termos de direito inglês, devem ser palavras e não atos); as opiniões expressas no Parlamento são, além disso, protegidas por imunidade, se forem devidamente justificadas como tal fora do Parlamento.¹¹⁰

Com base nesse dispositivo, diferentes concepções foram adotadas por diversos autores, havendo inclusive visão similar à adotada no Brasil, considerada ligada a um critério funcionalista, mas, no caso especificamente espanhol e italiano, vinculada a uma rigorosa apreciação judicial, para que o magistrado defina se o ato corresponde ou não às atividades abarcadas pela inviolabilidade¹¹¹.

Inclusive, é destacado na doutrina espanhola que, além de casos nos quais não haja nexo das falas com o rol de atividades parlamentares, não deve haver incidência da proteção constitucional em situações nas quais não haja eventual perseguição política, isto é, o legislador esteja passando por persecução judicial por eventual excesso ou desvio¹¹².

É também relevante considerar que é feito constantemente um esforço para afastar a caracterização das imunidades como privilégios, pondo-as como prerrogativas e garantias dos representantes para possibilitar o livre e adequado exercício funcional¹¹³, de modo que, como consequência lógica, a proteção depende dessa vinculação.

Ora, diante disso, vê-se que é defendida posição que vincula a exclusão da responsabilidade ao exercício funcional, em linha com o que já foi apresentado no capítulo 1 quanto ao próprio regime das imunidades no Brasil. Dessa forma, pode-se entender que, afastado o nexo funcional, no Direito espanhol, tem-se a possibilidade de responsabilização do mandatário por seus atos e falas, dado que ausente a prerrogativa, o que serve até mesmo como forma de evitar abusos e configurar desvio desarrazoado do princípio da igualdade¹¹⁴.

¹¹⁰ “El núcleo esencial de la disciplina resultante consiste en la exención de los miembros del Parlamento de toda responsabilidad penal o civil -con exclusión únicamente de la responsabilidad disciplinaria ante su propia Cámara - por cualquier acto que constituya ejercicio de una función parlamentaria, siempre que se trate de una manifestación de pensamiento y no de una acción material (o sea que, según la terminología inglesa, debe tratarse de words y no de acts) ; las opiniones expresadas en el Parlamento se hallan, por otra parte, protegidas por la inmunidad, si de ellas se se da cuenta correctamente, como tales opiniones, fuera del parlamento”. PIZZORUSSO, Alessandro. Las inmunidades parlamentarias, un enfoque comparatista. **Revista de las Cortes Generales**, p. 32-33, 1984.

¹¹¹ PIZZORUSSO, ref. 110, p. 41.

¹¹² DE LA CUEVA, Pablo Lucas Murillo. Sobre las inmunidades parlamentarias. **Revista de estudios políticos**, n. 69, p. 191, 1990.

¹¹³ MARTÍNEZ, Antonio Carro. La inmunidad parlamentaria. **Revista de derecho político**, n. 9, 1981. P. 88-90.

¹¹⁴ SÁNCHEZ, Yolanda Gómez. Sobre las garantías parlamentarias. **Revista de Derecho político**, n. 23, 1986. P. 83-86.

Como se nota, a questão se centra sobretudo na discussão acerca da extensão da imunidade material, pois a responsabilidade do Estado, inevitavelmente, será afastada se retirada a inviolabilidade parlamentar, já que inexistente vínculo com a função congressual.

Também é interessante notar que a Constituição espanhola não faz referência aos votos dos congressistas em seu texto. Contudo, isso não deve afastá-los da imunidade, pois, além de serem parte do cerne da atividade congressual, são inegavelmente uma forma de expressão de opiniões¹¹⁵. Desse modo, entende-se que adotou o constituinte espanhol somente a expressão “opinião” para abranger da forma mais ampla possível as declarações dos legisladores, ampliando sua proteção.

Por outro lado, também se faz necessário estudar o caso português. A redação dada pela Constituição portuguesa talvez seja a que mais se assemelha à da atual Constituição brasileira, assim estabelecendo em seu art. 157, 1: “Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções.”¹¹⁶.

Do mesmo modo, a responsabilidade civil do Estado lá é regulada de forma similar à do Brasil, prevendo, no art. 22 da Constituição da República Portuguesa, que:

“O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.”¹¹⁷

Igualmente, tal previsão se deu após extensa evolução histórica, tendo inicialmente sido prevista tão somente a responsabilização dos próprios agentes, e depois, no regime do Estado Novo, não obstante a previsão na Constituição de 1933, raramente o Estado era responsabilizado por atos contra particulares¹¹⁸. Vale destacar que a primeira previsão legal desse instituto se deu na reforma do Código Civil português de 1930, porém, a nível constitucional e com real aplicabilidade, só se consolidou com a Constituição de 1976¹¹⁹.

Percebe-se, em linhas gerais, a semelhança também desse instituto com o regime brasileiro, à exceção da previsão da responsabilidade solidária com os agentes, haja vista que,

¹¹⁵ ZANOTELLI, ref. 1, p. 138.

¹¹⁶ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 22 nov. 2025.

¹¹⁷ PORTUGAL, ref. 116.

¹¹⁸ MIRANDA, Jorge. A Constituição e a responsabilidade civil do Estado. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 1, p. 98, 2003.

¹¹⁹ MIRANDA, ref. 118.

no Brasil, essa se dá somente posteriormente, de forma subsidiária. Ainda assim, novamente é perceptível a pertinência do caso lusitano, diante da paridade normativa.

Como se nota da redação minimalista do texto constitucional português quanto às inviolabilidades parlamentares, afasta-se a responsabilidade civil ou penal de congressistas por suas falas no exercício do mandato, equiparando-se tal instituto à imunidade material existente no Direito brasileiro¹²⁰. Ainda, há um elemento a mais na Constituição lusitana, pois se afasta até mesmo a responsabilidade disciplinar, interna ao Legislativo, por essas declarações.

Portanto, pode-se entender que, em Portugal, a proteção dada à liberdade de expressão dos representantes é ainda mais ampla que a existente no Brasil, porém ainda assim é imperioso apreciar a existência de limites a tal proteção. Nesse sentido, é defendida naquele país a adoção de um critério funcional para a incidência da imunidade, assim como adotado pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras. Inclusive,

Isso, contudo, continua guardando a necessidade da manutenção da conexão de todos esses atos com a atividade parlamentar, de forma direta e indireta; e, não somente com o mandato, adotando uma interpretação de caráter meramente temporal, no sentido de que tudo que for realizado, ou dito, pelo parlamentar, nesse período, estaria abrangido pelas imunidades, a legitimar uma tal atividade desviada do objetivo pretendido pela Constituição Portuguesa.¹²¹

Aliás, o elemento funcional se mostra central na análise da imunidade material e da responsabilidade dos parlamentares em Portugal, sendo apontado inclusive que, por afastar a ilicitude da conduta, seja ela civil ou penal, deve-se tratar com cuidado de tal instituto, para não configurar abuso que vitime a própria sociedade que se busca proteger¹²².

Novamente, é afastado o elemento pessoal das declarações, afirmando-se sempre a necessidade de vínculo funcional com as atividades dos mandatários. Isso, mais que um imperativo constitucional português, na verdade faz parte da própria ideia da inviolabilidade parlamentar globalmente, transpondo-se consequentemente para o Direito português e para o brasileiro, apesar da ausência de menção expressa na Constituição Federal ao exercício das funções¹²³.

Diante disso, é possível perceber que, tanto em Portugal quanto na Espanha, tem-se a exclusão da responsabilidade dos congressistas por suas declarações no exercício do mandato

¹²⁰ TEIXEIRA, Marcelo Santos. **Imunidades Parlamentares na Contemporaneidade**. 2022. 198 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa. P. 42-45.

¹²¹ HAMILTON, Ricardo Arteche. **Imunidades Parlamentares: Essência Justificadora**. 2016. 221 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa. P. 88.

¹²² HAMILTON, ref. 121, p. 111-112.

¹²³ ZANOTELLI, ref. 1, p. 142.

e com nexó funcional com suas atividades, assim como no Brasil. Com efeito, também seguem a lógica de, ausente o vínculo entre as atividades, afastada a imunidade, com a consequente responsabilização pessoal do legislador.

Todavia, também é interessante analisar a questão da responsabilidade do Estado nos casos em que há a incidência da imunidade parlamentar, especificamente a material. Apesar da ausência de referências diretas a essa questão na doutrina europeia, é possível depreender da visão e da lógica seguida naqueles países que, incidindo a imunidade, afastada a responsabilidade do Estado também.

Isso porque há uma sequência lógica nesse ponto, afinal, se os agentes são imunes porque realizam uma atividade de Estado, e essa é protegida por sua essência democrática e institucional, pode-se entender que o próprio Estado é protegido ou imune. Rememore-se que não se trata de proteção da pessoa do representante, mas sim da figura do legislador, que é um reflexo do Estado. Nesse mesmo sentido,

Porque o instituto da imunidade parlamentar pertence à Instituição, ao Órgão Soberano, ao Parlamento, assim sendo, a imunidade não teria sentido se protegesse os Deputados e os Senadores em suas opiniões, palavras e votos de ordem pessoal ou no âmbito privado ou em qualquer ambiente que não por desempenho direto das funções delineadas pelo Poder Legislativo¹²⁴

Ora, se a imunidade pertence ao Legislativo e esse é um órgão máximo do Estado, pode-se entender que aquela pertence ao próprio Estado, já que não faz sentido garantir proteção e irresponsabilidade ao legislador mas deixar o ente público em que ele atua e por ele representado exposto e vulnerável. Se o que se busca é defender o elemento público, não se pode proteger a pessoa e expor a instituição.

Diante disso, compreende-se que a visão desses dois países, Portugal e Espanha, apesar de suas peculiaridades normativas, seguem semelhante linha à adotada no Brasil, isto é: irresponsabilidade do agente e do Estado caso incida a imunidade, e responsabilidade pessoal do indivíduo se inexistir a proteção.

Agora, cumpre analisar detidamente os fundamentos que justificam tal irresponsabilidade não só do agente, o congressista, mas também do Estado, uma vez que elemento central da responsabilidade civil objetiva já tratada.

4.2 A irresponsabilidade do elemento público diante da incidência da imunidade material

¹²⁴ ZANOTELLI, ref. 123.

A princípio, quando se trata da incidência da imunidade substancial diante de falas de um parlamentar, deve-se entender pela exclusão da responsabilidade não só do agente, mas também do próprio Estado. Como já dito, a inviolabilidade pertence ao próprio Parlamento, decorrendo do mandato¹²⁵, e, de forma mediata, ao próprio Estado.

Diante disso, cumpre demonstrar as razões pelas quais a responsabilidade do Estado por falas imunes de legisladores deve ser afastada. De forma mais destacada, pode-se resumir tais justificativas a duas fundamentações centrais: a primeira é a essência do próprio instituto, relativa ao elemento público, o que, por razões lógicas, exime o próprio Estado; a segunda é a razão justificadora da imunidade, a qual impede que haja eventuais responsabilizações, mesmo que não aos parlamentares.

De início, faz-se necessário tratar da essência da inviolabilidade em questão e sua natureza, o que já foi abordado, mas agora em atenção aos seus impactos quanto à responsabilidade civil do Estado. Conforme já esclarecido no capítulo 1, a imunidade material tem sua essência vinculada ao exercício da função pública do agente, sendo um atributo não da pessoa, mas do próprio Estado representado na atuação daquele indivíduo. Por isso, os parlamentares são mandatários, cumprindo elevada função pública.

Por corresponderem elas à própria instituição, não sendo então direitos subjetivos do congressista¹²⁶, deve-se abordar o que é essa função pública a que estão vinculados. Como já destacado na análise jurisprudencial anteriormente feita, entende-se por função pública não só as opiniões, palavras e votos proferidas no exercício do mandato, mas tudo que daí depende ou que corresponde a implicação disso¹²⁷.

Nisso, pode-se entender que quaisquer declarações que guardem relação com aquela atividade podem ser protegidas. No entanto, deve-se analisar cuidadosamente se de fato há tal nexos, afinal é comum haver a tentativa de abarcar tudo que se fala como incluído nas funções públicas.

Por isso, já foi demonstrado ser preciso avaliar se realmente há o exercício, por exemplo, de uma fiscalização ou de uma atividade política regular, como oposição ou crítica a conduta ou comportamento. Consequentemente, posições pessoais e questões alheias ao debate público e político acabam por não serem abarcadas, por serem estranhas a tal elemento. Nesse sentido:

Na atividade pessoal do parlamentar, os fins são nitidamente privado-pessoais, assim, os atos terão de serem caracterizados como atos da pessoa do parlamentar com fins

¹²⁵ FLORENTINO, ref. 11, p. 22.

¹²⁶ FERREIRA, ref. 4, p. 84-85.

¹²⁷ ZANOTELLI, ref. 1, p. 147-155.

privados, obviamente não merecendo proteção pela irresponsabilidade parlamentar. Justamente porque a irresponsabilidade parlamentar protege as funções parlamentares e não os atos de parlamentar que visam ao seu próprio interesse, isto é, atos praticados com o status de parlamentar como se atos parlamentares fossem, entretanto, salvaguardam o interesse pessoal-privado do parlamentar.¹²⁸

Ainda, é interessante imprimir uma percepção administrativista por trás dessa condição de irresponsabilidade estatal. Para tanto, é valiosa a lição relativa à teoria do órgão. Segundo essa, quando um órgão, que é o caso do Parlamento, com os congressistas, manifesta-se ou mantém relações com outros, é o próprio Estado que o faz, por uma lógica de imputação¹²⁹.

Sendo assim, quando um parlamentar se manifesta imbuído da imunidade material, isto é, como agente legítimo e no exercício de suas funções, é o próprio Parlamento que ali se manifesta, e esse, por ser também um órgão do Estado, faz que esse seja o agente envolvido naquela situação.

Logo, percebe-se que a imunidade, mediatamente, pertence ao próprio Estado. Isso porque aqueles que exercem a prerrogativa e são protegidos por ela são, nesse sentido, meros agentes e partes do órgão público, fazendo presente o Estado naquela relação. Sobre o órgão, veja-se:

Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais.¹³⁰

Sendo assim, no exercício dessa competência de fazer presente o Estado, agentes públicos, no caso os legisladores, tão somente fazem a vez do elemento público naquela relação, de forma que se entende que o ato e tudo que decorre da atuação desses sujeitos é relativo ao próprio Estado, incidindo aí todas as prerrogativas desse¹³¹.

Sendo assim, quando um parlamentar fala, e essa fala tem nexos com suas funções legislativas, com suas competências e suas atribuições, entende-se que ele é agente legítimo, e nessa condição o próprio Estado está presente naquela situação. Ora, desse modo, se a própria Fazenda Pública se encontra ali com seus atributos, não faz sentido responsabilizá-la enquanto se afasta a responsabilização do agente.

Na verdade, a prerrogativa é individual dos congressistas, porém, em sua natureza e essência, pertence ao Estado, no pleno exercício da democracia representativa e institucional.

¹²⁸ ZANOTELLI, ref. 1, p. 159.

¹²⁹ PIETRO, ref. 66, p. 597.

¹³⁰ MELLO, ref. 54, p. 144.

¹³¹ MELLO, ref. 54, p. 144-145.

Então, com os parlamentares sendo agentes e partes do órgão, suas ações e sua natureza são indissociáveis da Fazenda Pública que seria onerada por eventual responsabilização, não havendo como, por essa ótica, proceder à responsabilização de um sem a do outro.

Rememore-se que os órgãos públicos têm funções e competências diversas, sempre atuando mediante seus agentes como forma de exercício da atividade estatal¹³². Portanto, o Parlamento é um órgão com uma precípua função pública: a de representação e defesa dos interesses da população ali representada.

Como instrumento de exercício do poder estatal, incidindo as prerrogativas públicas em seu exercício, a imunidade logicamente segue enquanto existente aquele vínculo legítimo entre agente e função.

No entanto, não se ignora a possibilidade de que o agente exceda suas competências, o que já foi abordado no capítulo 2 e ainda será aprofundado mais adiante. De todo modo, isso não impede esclarecimentos acerca da questão.

Isso porque, quando não se trata de exercício legítimo da função, o agente atua como particular, e seus atos, se lesivos, não estão abarcados pela inviolabilidade, sendo imputáveis especificamente a ele próprio, não ao Estado, até mesmo em razão da incidência da culpa de terceiros¹³³.

Por isso, não se trata propriamente da teoria do órgão, pois aí inexistente a figura do agente público, mas sim de um particular causando danos a terceiros, e esse indivíduo, em si, pode ser considerado um terceiro no caso concreto, por ser, na prática alheio ao elemento estatal naquela relação.

Assim sendo, pode-se resumir a irresponsabilidade do Estado por atos praticados no contexto da imunidade material ao fato de a prerrogativa pertencer a ele próprio, como elemento essencial do estatuto dos parlamentares e do próprio Parlamento, não sendo possível proceder à responsabilização da Fazenda Pública quanto a atos indissociáveis dela e decorrentes do próprio Estado.

Além disso, é fundamental apreciar a própria natureza da inviolabilidade em tela, pois ela traz fortes justificativas para obstar eventuais responsabilizações indiretas do Estado.

Nessa linha, deve-se recordar que as imunidades constitucionais garantidas aos congressistas têm uma finalidade muito explícita: a de preservar a proteger a soberania do

¹³² MEIRELLES, ref. 53, p. 71-74.

¹³³ MEIRELLES, ref. 53, p. 787.

Legislativo ante outros Poderes ou agentes, permitindo sua livre atuação¹³⁴. Logo, não se pode afastar a proteção desse exercício, por ser imprescindível para o regular cumprimento dos deveres e atendimento das necessidades de uma democracia, além de que

A atuação funcional decorre da condição de membro parlamentar. Como já expressei anteriormente, ela tem relação direta e evidente com as funções e os poderes designados aos cargos de Deputado e Senador, expressas na Constituição da República. Essa atuação merece a proteção da imunidade parlamentar por ser a típica atuação no desempenho do exercício das funções de parlamentar, de fins públicos. É uma atuação positivada e expressa pela Constituição, legitimada pela Soberania do Poder, almejando uma atuação funcional com liberdade, autonomia, independência, eficiência e ética.¹³⁵

Dessa forma, eventual constrangimento aos legisladores representaria constrangimento ao próprio Legislativo, impossibilitando a sua regular atuação e ferindo a própria democracia.

Ora, se o que se busca é a proteção da democracia, não se pode interpretar o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, de forma isolada, mas sim equilibrá-lo com os demais fundamentos e as normas constitucionais. No caso, isso deriva do próprio princípio da unidade da Constituição, com o imperativo de equilibrar os dispositivos daquele texto¹³⁶.

No caso, tem-se supostamente conflito entre a imunidade, prevista no art. 53, e a responsabilidade civil objetiva do Estado, no dispositivo anteriormente citado. Pois bem, se surge o tensionamento entre os dois institutos, a forma de equilibrá-los necessariamente passa por uma modulação de suas repercussões.

Embora se argumente inexistir, *a priori*, hierarquia entre as normas constitucionais, pode-se ainda assim avaliá-las axiologicamente, tendo como base valores fundamentais¹³⁷. Isso se dá comumente com relação ao respeito à dignidade da pessoa humana, tida como ponto central do ordenamento jurídico¹³⁸, mas igualmente pode se dar, por exemplo, relativamente ao Estado Democrático de Direito, que é valor fundamental da República, mesmo que implicitamente, pois posto no *caput* do art. 1º da Constituição¹³⁹.

Se a democracia é fundamento e base do ordenamento, norteando a ordem jurídica e constitucional como um todo, não há como razoavelmente se entender pela prevalência de um

¹³⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** - 41ª Edição 2025. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.505. ISBN 9786559777143. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777143/>. Acesso em: 02 nov. 2025.

¹³⁵ ZANOTELLI, ref. 1, p. 431.

¹³⁶ BARROSO, ref. 15, p. 196.

¹³⁷ BARROSO, ref. 136.

¹³⁸ CASSAGNE, ref. 37.

¹³⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

instituto limitador dela. Isso significa que, na prática, não se nega a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por seus agentes, todavia, afasta-se a responsabilização quanto a atos praticados sob o manto da imunidade substancial, que excluem a responsabilidade do Estado.

Assim, é fundamental rememorar que o Estado Democrático de Direito é considerado princípio estruturante do Brasil¹⁴⁰, e em sua base há o elemento representativo, o que impõe liberdade e ausência de constrangimento para o pleno exercício das funções dos mandatários, dada a natureza de democracia representativa adotado pelo Brasil.

Nessa lógica, é necessário entender que o dispositivo do art. 53 da Constituição exclui a objetividade da responsabilidade civil do Estado em homenagem ao elemento democrático, preservando-o e privilegiando-o no ordenamento.

Ainda, outra razão relativa à natureza da inviolabilidade também redundará na proteção contra constrangimentos, mas agora de forma indireta. Sendo a imunidade destinada a preservar a independência dos legisladores e afastá-los de constrangimentos praticados por outros agentes ou órgãos, não se pode restringir tal proteção tão somente a ataques ou ameaças diretas, mas deve-se também resguardá-los de investidas indiretas.

Não se pode ignorar que o risco de pressões externas, sejam elas provenientes de Poderes ou de outros elementos da sociedade¹⁴¹, deve ser mitigado pela incidência da inviolabilidade parlamentar, porém, na percepção estrita e clássica do instituto, tal defesa acaba por se mostrar incompleta. Isso porque, ao se entender a imunidade como algo específico quanto ao congressista, abre-se a possibilidade de, indiretamente, atingi-lo.

Como já apontado, a proteção se refere ao próprio Parlamento e ao Estado, sendo estes igualmente protegidos por sua incidência. Da mesma forma, não se pode negar o vínculo entre o mandatário e a Fazenda Pública, até mesmo pela teoria do órgão e pelo *status* de agente público. Assim, restringindo a proteção ao parlamentar, mas mantendo a possibilidade de responsabilização objetiva do Estado, estar-se-ia abrindo a possibilidade de exercício de pressões, invariavelmente, sobre o elemento público.

Veja-se, quando se exime o mandatário de responsabilidade, mas responsabiliza-se o erário, indiretamente haverá uma pressão sobre aquele agente, pois é natural que o Estado busque preservar a estabilidade e o equilíbrio financeiro. Desse modo, quando é onerado pelas falas de legislador, tende a haver uma maior preocupação por parte dos órgãos, inclusive,

¹⁴⁰ BARROSO, ref. 15, p. 331.

¹⁴¹ HAMILTON, ref. 121, p. 150-154.

possivelmente, as mesas diretoras das casas do Parlamento, para que os congressistas se restrinjam ou evitem falas que possam ensejar ações judiciais.

Dessa forma, é possível que o próprio parlamentar busque se auto restringir, para evitar maiores danos à Fazenda Pública, tendo em mente que algo que ele diga possa trazer danos ao Estado e a toda a coletividade. Portanto, estaria havendo um claro prejuízo ao pleno exercício das funções dos legisladores, pois, de forma indireta, o constrangimento e a pressão estariam sendo exercidos.

Inclusive, tal situação é conhecida como *chilling effect*. Esse pode se manifestar quando, de forma indireta ou subliminar, há o exercício de pressão ou restrições, mesmo que sutis, a falas ou atos de particulares, mas também de agentes públicos¹⁴². Nessas condições, há uma latente restrição à liberdade de expressão, pois indivíduos que outrora tendiam a se manifestar com maior liberdade agora tendem a temer e se restringirem como uma forma de se protegerem e evitarem danos indesejáveis.

No caso, há inclusive a possibilidade de os próprios agentes se autocensurarem, não sendo sequer necessário existir concretamente uma ação para condená-los, mas tão somente saberem que é possível incidir a responsabilização do Estado já justificaria uma autocontenção danosa. Isso é, com efeito, processo análogo ao que ocorre em revistas e jornais, quando há restrições concretas ou ameaças que provocam esse *chilling effect*¹⁴³.

Não se nega ser necessário, em alguns casos, restringir a liberdade de expressão, para conter eventuais abusos e danos, como em casos de crimes contra a honra ou ataques às instituições democráticas¹⁴⁴, porém é necessário recordar que, nesses casos, especificamente quanto a parlamentares, o ato já ensejará responsabilização por não estar abarcado pela proteção constitucional.

Então, em casos nos quais haja a incidência de tal prerrogativa, é imperioso respeitá-la, pois eventual restrição tende a trazer efeitos funestos. Deve-se recordar que restrições às manifestações desses agentes atingem a toda a sociedade¹⁴⁵, logo são limitações à coletividade, não só aos parlamentares.

Assim, o impacto causado por tais constrangimentos é extremamente amplificado, pois é bem sabido que as funções exercidas pelos legisladores dizem respeito a toda a sociedade,

¹⁴² SCHAUER, Frederick. Fear, risk and the first amendment: Unraveling the chilling effect. **BUL rev.**, v. 58, p. 689-694, 1978.

¹⁴³ TOWNEND, Judith. Freedom of expression and the chilling effect. In: **The Routledge companion to media and human rights**. Routledge, 2017. p. 76-77.

¹⁴⁴ SARMENTO; PONTES, ref. 47, p. 82-89.

¹⁴⁵ SILVA, ref. 21.

representando então impactos diversos e aumentados. De todo modo, deve-se recordar que, mesmo inexistindo sanções concretas, na versão de responsabilização objetiva do Estado, a mera existência da possibilidade tende a causar um medo e uma autocontenção por parte dos congressistas, provocada pela incerteza.

Isso decorre de não saberem os agentes se de fato suas falas estão protegidas pela imunidade, ou até mesmo de acreditarem estarem as manifestações encobertas, porém não terem certeza se tal condição será reconhecida por um julgador¹⁴⁶. A referida situação pode ter efeitos especialmente perniciosos, uma vez que o legislador tenderá a se restringir muito mais quando atuar de forma crítica a outros poderes ou elementos públicos, dado que isso pode desagradar o julgador ou provocar reações institucionais adversas.

Da mesma forma, há o risco de limitarem suas próprias falas mais polêmicas, porém abrangidas pela imunidade e relativas a disputas políticas, por risco de desagradar magistrados. Isso se daria, por exemplo, em discussões relativas a reformas do Judiciário ou administrativas, temas especialmente caros a determinadas corporações e que poderiam resultar em ampla rejeição das falas.

Sendo assim, tem-se claro e manifesto o risco não só à liberdade de expressão, mas também a toda a democracia e ao Estado de Direito, em razão desse tratado efeito.

Portanto, é patente que, nas duas perspectivas aqui abordadas, não se pode proceder à responsabilização objetiva do Estado, tendo em vista que isso vai de encontro a tudo que a justifica, sendo necessário, quando incidente a imunidade, afastar toda e qualquer forma de responsabilização civil, inclusive ao Fisco, manifestando, então, tal instituto como verdadeira causa excludente da responsabilidade civil.

Pois bem, passada essa análise, é interessante comparar os argumentos aqui expostos com aqueles abordados pelo relator no voto formador da unanimidade no Supremo. Como se depreende da leitura dos parágrafos anteriores, há profunda semelhança entre os pontos levantados, apesar de, quantitativamente, haver menos argumentos aqui do que na tese do relator.

No entanto, isso não afasta uma certa paridade. Em verdade, as duas perspectivas expostas no presente trabalho condensam grande parte das visões expostas pelo Ministro. Quando se abordou a finalidade e a natureza da imunidade como um elemento justificador da exclusão constitucional da responsabilidade do Estado, lançou-se mão, inegavelmente, do argumento teleológico e da sistematicidade inerentes ao Texto Constitucional.

¹⁴⁶ SCHAUER, ref. 142, p. 698-701.

Igualmente, os fundamentos relativos à proporcionalidade acabaram por ser abrangidos, mesmo que não tratando de forma explícita do referido princípio, pois, ao se falar nas finalidades e nas razões da exclusão da responsabilidade, tratou-se inegavelmente da lógica do princípio, a ser explorada mais adiante, porém que traz o elemento do fundamento do instituto da imunidade.

Dessa maneira, restam os fundamentos da liberdade de expressão e do regime representativo. Esses, de fato, foram os menos explorados, ou sequer foram explorados abertamente aqui. Isso se deve a duas razões: a primeira é que, já tendo sido demonstrado no capítulo 1 que a imunidade material é intimamente ligada à liberdade de expressão e à sua proteção, falar da necessidade de preservar tal inviolabilidade inevitavelmente deságua em tratar da proteção da liberdade de expressão.

Ora, se foi afirmada a imperatividade de o Estado não constranger a atuação parlamentar para preservar tal garantia, indiretamente também se afirma que é imperativo proteger a liberdade de expressão. Um argumento decorre do outro, não tendo aqui sido feita a opção de separá-lo em dois, logo esse é um ponto de coincidência entre o presente trabalho e o voto do relator.

A segunda razão se refere ao argumento do regime representativo. Nesse, mais uma vez, o que ocorre é uma implicação lógica dos demais fundamentos. Quando se trata da proteção do regime democrático e do Estado de Direito inerente à defesa das prerrogativas constitucionais, como aqui se fez, engloba-se aí tudo que decorre dessas ideias, como a representatividade inerente¹⁴⁷ e demais regras constitucionais democráticas.

Sendo assim, redundava mais uma vez no fato de as teses expostas no presente tópico serem abertas, abrangendo fundamentos diversos, indiretamente aqueles abordados pelo relator. Desse modo, os dois pontos levantados consolidam os cinco expostos naquele documento, o que leva à conclusão de uma concordância praticamente integral entre o presente trabalho e a decisão judicial.

Esclareça-se, por fim, que os argumentos de ordem administrativa, como perceptível, são usados como aprofundamentos dos demais de ordem constitucional, ou seja, não configuram inovação ou divergência, mas tão somente exploração da matéria de forma mais ampla.

4.3 A responsabilidade pessoal dos parlamentares

¹⁴⁷ MORAES, ref. 134, p. 2-4.

Agora, tratando especificamente dos fundamentos justificadores da existência da responsabilidade pessoal dos parlamentares, deve-se observar razões diferentes. Destaque-se que, nessa situação, trata-se tão somente de quando o congressista não está protegido pela imunidade material, ou seja, não se trata de fala ou manifestação protegida, mas sim de natureza particular, imputável tão somente a ele.

Caso contrário, a situação incidiria na lógica explicada no tópico anterior, sendo inexistente responsabilidade tanto do agente quanto do próprio Estado. Pois bem, é possível compreender que, referindo-se à responsabilização direta do legislador, isso se dá devido ao afastamento da imunidade, logo aquela fala que outrora estaria protegida agora é plenamente imputável a ele.

Assim, deve-se entender por que aquela fala não se encontra protegida e por qual razão, especificamente, ela enseja responsabilidade. Ora, se já foi exposto como e quando a imunidade é afastada, o que se busca fazer agora é aprofundar isso, indicando o motivo por trás de tal distanciamento da prerrogativa e, conseqüentemente, responsabilização do agente.

Nesse caso, impõe-se compreender a lógica do abuso de direito, devido a declarações excessivas ou desproporcionais do parlamentar, que justificam ações judiciais, além, é claro, de institutos administrativos, como o desvio de finalidade e o abuso de poder.

Primeiramente, o abuso de direito, instituto típico do direito civil, pode ser usado no caso devido à proximidade lógica entre a prerrogativa constitucional e um direito, mesmo que não subjetivo do parlamentar. O referido abuso está previsto no art. 187 do Código Civil, que assim dispõe: “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.”. Como se vê, o estatuto civil equipara o abuso a um ilícito civil, apto a ensejar responsabilidade civil.

Ainda, rememore-se que o abuso de direito, mesmo que tradicionalmente associado ao direito privado, tornou-se doutrina ampla e difundida por outros ramos do Direito¹⁴⁸, sobretudo o Direito Público, dada sua abrangência e amplitude. Não se nega que em todos os casos é possível que se incorra em abusos ou excessos, logo o instituto, com seu verniz principiológico, avança para diversas áreas.

¹⁴⁸ GONÇALVES, Carlos R. **Responsabilidade Civil** - 24ª Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.41. ISBN 9788553624973. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/>. Acesso em: 03 nov. 2025.

Com efeito, o abuso de direito pode ser entendido, mais que um excesso, como uma contrariedade ao próprio ordenamento, isto é, uma contraposição a valores, princípios ou norma vigentes no Direito¹⁴⁹, logo aquela prerrogativa que foi exercida é, essencialmente, insustentável pelo modo como foi exercida. Por isso, configura ilícito, dada a ausência de congruência com as demais disposições do ordenamento jurídico, o que deve ser sancionado e enseja responsabilização¹⁵⁰.

Deve-se ressaltar, ainda mais, que a lógica do abuso de direito é tão vinculante e tão expansiva que tem natureza, de fato, principiológica, uma vez que, mesmo ausente norma específica vedando o excesso, é possível entender que esse é implicitamente proibido, como forma de garantir sistematicidade e ordem no meio jurídico. Nessa linha:

Assim, o ato abusivo deve ser sancionado pura e simplesmente porque é um ato ilícito. O fato eventual de não haver, em um determinado ordenamento jurídico, dispositivo expresso que proíba a realização dos atos abusivos não significa que eles sejam permitidos por aquele sistema jurídico. É que a inexistência de dispositivos que determinem explicitamente a ilicitude de atos contrários à boa-fé não equivale à inexistência de normas neste sentido. Estas últimas são produto da interpretação dos dispositivos, podendo ser retiradas de um dispositivo específico ou depreendidas de todo o ordenamento jurídico.¹⁵¹

Ora, sendo assim, o que há, em verdade, é uma contrariedade não entre o ato e lei ou norma específica, mas entre ele e o próprio Direito, o ordenamento como um todo. Isso porque, no exercício interpretativo amplo das normas, de forma sistemática, há, conforme o art. 187 do Código Civil, contraposição com finalidades sociais ou princípios gerais do Direito, representando ato ilícito não por lesão específica, mas por inaceitabilidade daquela conduta pela inexistência de possível guarida à sua prática no sistema jurídico e social¹⁵².

Diante disso, deve-se observar, entre outros, o princípio da boa-fé, que impõe prática honesta, justa e razoável daquele direito ou daquela prerrogativa por quem o possui, conforme a máxima de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza¹⁵³. Pois bem, é notório que, como consequência de tais disposições, há um imperativo, qual seja: o de não abusar de posição jurídica, o que representa uma face limitadora do princípio da boa-fé, vedando excessos ou abusos no exercício de direito subjetivo¹⁵⁴.

¹⁴⁹ LEVADA, Cláudio Antônio Soares. Anotações sobre o abuso de direito. **Revista Direito**, v. 4, n. 7, p. 10, 2003.

¹⁵⁰ JORDÃO, Eduardo Ferreira. O abuso de direito como ilicitude cometida sob aparente proteção jurídica. **Revista Baiana de Direito**, v. 4, p. 257, 2009.

¹⁵¹ JORDÃO, ref. 150.

¹⁵² LEVADA, ref. 149, p. 14-16.

¹⁵³ GONÇALVES, ref. 148, p. 42.

¹⁵⁴ GONÇALVES, ref. 148, p. 43.

Mais que isso, a boa-fé impõe a adoção de uma conduta fiel e consonante com a sistemática geral das demais normas jurídicas. Nisso, ela tem papel limitador pois, desde o princípio, impõe àquele direito barreiras ao seu exercício.

Dessa forma, no exercício interpretativo necessário para aplicar aquela norma ela já estará com suas fronteiras especificadas, não podendo contrariar a sistemática jurídica. Por isso, há a formação de uma superestrutura que molda e delimita as prerrogativas, mesmo que implicitamente¹⁵⁵.

Tendo em vista tudo quanto exposto nesse ponto, é flagrante a interrelação com o campo do Direito Público, tanto na esfera principiológica quanto com relação a institutos específicos da seara administrativa.

Por oportuno, destaque-se que, na doutrina do abuso de direito, há prevalência das concepções finalistas, a quais apontam a anormalidade do ato quando ele é diverso de suas finalidades e dos contornos jurídicos e sociais a ele previstos pelo ordenamento como um todo¹⁵⁶. Portanto, se o ponto central para apurar o abuso é a finalidade daquele ato, deve-se buscar notar se a execução da conduta se desviou dela.

No campo administrativo, a incidência da teoria do abuso de direito se dá mais destacadamente quanto ao abuso de poder. Nesse caso, considera-se que o agente público, além de direitos subjetivos, possui em verdade deveres correlatos, que configuram a dinâmica do poder e das competências a ele inerentes.

Sendo assim, ele deve agir de acordo com aquelas prerrogativas e firmemente vinculado às suas finalidades¹⁵⁷. Caso se desvie delas, inevitavelmente incidirá em desvio ou excesso, modalidades do abuso em tela. De fato, entende-se que o desvio do poder aqui tratado, seguindo a teoria finalística já mencionada, ocorre quando o agente se desvia dos fins expressas pela lei¹⁵⁸.

No caso específico dos parlamentares, percebe-se que sua função, logo a finalidade de seus atos, deve ser a busca pelo bem público e pela melhor consecução dos interesses maiores da sociedade. Desse modo, a partir do momento que um congressista se desvia desse papel e o emprega de forma pessoal para atacar outras pessoas ou defender interesses próprios, tem-se desvio de poder, diante de seu exercício abusivo.

¹⁵⁵ JORDÃO, ref. 150, p. 261-264.

¹⁵⁶ LEVADA, ref. 149, p. 9-10.

¹⁵⁷ MEIRELLES, ref. 53, p. 120.

¹⁵⁸ MELLO, ref. 54, p. 414.

Sendo, então, abusivo, há flagrantemente um desvio na finalidade que retira toda a ligação lógica com a imunidade aqui tratada. Isso porque, como já demonstrado, tal inviolabilidade tem o condão de garantir a melhor atuação dos legisladores e dar-lhes liberdade de exercício de suas competências, sempre na busca do interesse público e da defesa da democracia.

Mas, se o parlamentar usa tais prerrogativas de modo dissociado de tal função, há o afastamento da inviolabilidade. Outra não é a razão por sua responsabilidade pessoal. Veja-se que, sem o manto da imunidade substancial, não se trata do Estado ou de agente público, mas de mero particular e, mais que isso, particular agindo de forma ilícita, lesando outras pessoas e proferindo falas ofensivas ou danosas. Nesse caso, a responsabilidade se impõe.

Da mesma forma, não é possível esquecer que o abuso de direito, em si, já representa um ilícito, por sua natureza violadora do ordenamento jurídico. Não há, pois, como fugir da mesma conclusão quanto a declarações do legislador dissociadas de suas prerrogativas constitucionais. No direito administrativo, sob as balizas constitucionais, não é permitido o desvio, e abusos são punidos, e isso se aplica igualmente a congressistas, como agentes públicos que são.

Ora, tanto se o ato configurar excesso de poder, manifestado pelo abusivo ou excessivo exercício de prerrogativa, além de mínimas balizas legais ou constitucionais¹⁵⁹, quanto desvio de finalidade, denotado pelo uso a princípio não excessivo, mas com fins alheios ao interesse público¹⁶⁰, há flagrante abuso de direito, sendo impossível manter a proteção constitucional pois contrária ao ordenamento em si.

Já se falou que é necessário interpretar a Constituição de forma sistemática, o que, logicamente, obsta a aceitação da prática do abuso de direito. Contudo, é preciso aprofundar tal análise, e isso, até mesmo na lógica de excessos aqui realizada, deve ser feito a partir de dois grandes princípios do direito público: a razoabilidade e a proporcionalidade.

Ora, é notória a importância da interpretação sistemática da Constituição, expressa especificamente pelo princípio da unidade da Constituição, sua expressão clássica de origem romana¹⁶¹, mas também é possível e necessário lançar mão de outras razões interpretativas. Por exemplo, é salutar usar a interpretação teleológica, relativa às finalidades da norma para guiar sua interpretação e sua aplicação¹⁶².

¹⁵⁹ MEIRELLES, ref. 53, p. 122.

¹⁶⁰ MEIRELLES, ref. 53, p. 123.

¹⁶¹ SILVA, ref. 21, p. 55.

¹⁶² SILVA, ref. 21, p. 56.

Notavelmente com relação à situação dos parlamentares, pode-se perceber que a finalidade da Constituição, sendo a proteção do regime democrático e da liberdade de expressão de forma mais ampla, não almejava proteger atos excessivos ou abusivos, provenientes de interesses pessoais ou de desvios da pessoa do agente. Por isso, proteger tais declarações seria contraditório e, em certa medida, inconstitucional.

Também, de forma mais específica, tem-se a razão pela qual não se protege tais atos ou falas excessivas ou desviadas de suas razões básicas. A princípio, deve-se atentar para a possibilidade de serem praticadas arbitrariedades ou serem seguidas condutas irrazoáveis, isto é, contrárias à justiça, à lógica, à razão, à ordem jurídica¹⁶³.

Nisso, com efeito, há enfim a incidência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Por vezes, põe-se o segundo princípio dentro do primeiro, mas o ponto central da análise é que a lógica por trás deles é o respeito a um equilíbrio e a uma ordem superior, mantendo a busca pelas finalidades e pelas razões que orientam a lei em sentido amplo¹⁶⁴. Especificamente, a razoabilidade é o princípio que mais marcadamente guarda nexos com essa lógica de vinculação e respeito à sistemática

Pois bem, como já profundamente tratado na doutrina brasileira, o referido fundamento se divide em subprincípios, quais sejam: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Sobre eles, Luís Roberto Barroso afirma:

Além da adequação entre o meio empregado e o fim perseguido – isto é, a idoneidade da medida para produzir o resultado visado –, a ideia de razoabilidade compõe-se ainda de mais dois elementos. De um lado, a necessidade ou exigibilidade da medida, que impõe verificar a inexistência de meio menos gravoso para a consecução dos fins visados. Sendo possível conter certo dano ambiental por meio da instalação de um filtro próprio numa fábrica, será ilegítimo, por irrazoável, interditar o estabelecimento e paralisar a produção, esvaziando a liberdade econômica do agente. Nesse caso, a razoabilidade se expressa através do princípio de vedação do excesso.

Por fim, a razoabilidade deve embutir, ainda, a ideia de proporcionalidade em sentido estrito, consistente na ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se a medida é legítima. Se o Poder Público, por exemplo, eletrificar certo monumento de modo a que um adolescente sofra uma descarga elétrica que o incapacite ou mate quando for pichá-lo, a absoluta falta de proporcionalidade entre o bem jurídico protegido – o patrimônio público – e o bem jurídico sacrificado – a vida – torna inválida a providência.¹⁶⁵

Por sua vez, a proporcionalidade tem a função de garantir equilíbrio nessa análise, ponderando e aferindo se restrições ou meios de execução são válidos ou adequados¹⁶⁶. Como se nota, há uma comunicação constante entre os referidos princípios, com um complementando

¹⁶³ CASSAGNE, ref. 24, p. 218-219.

¹⁶⁴ CASSAGNE, ref. 24, p. 227-228.

¹⁶⁵ BARROSO, ref. 15, p. 167.

¹⁶⁶ BARROSO, ref. 165.

o outro. Por isso mesmo, eles podem ser usados para apreciar a forma como os congressistas usam suas prerrogativas, afinal elas têm caráter público e se submetem ao regramento constitucional.

Ora, sendo tais princípios destinados, sobretudo, a um controle dos atos do Estado¹⁶⁷, nada mais adequado que imprimir uma cuidadosa análise do conteúdo daquelas condutas por meio de suas lentes.

Observe-se, na lógica do abuso de direito, a prevalência do elemento do excesso, o qual, pela execução arbitrária, ultrapassando os limites razoáveis da lei, tornando o ato ilegítimo, pois contrário à justiça e a fundamentos máximos do ordenamento. Tendo o ato essas características, é patente que lhe falta razoabilidade, pois contrário aos fins e às razões justificadoras, e proporcionalidade, pois, essencialmente, arbitrário.

Dentre os diversos casos apresentados anteriormente, foram exibidos dossiês com informações pessoais de indivíduos produzidos com base em ódio político e finalidade de perseguição; ataques pessoais a desafetos particulares; declarações inverídicas proferidas com o puro fito de danificar a imagem dos outros. Enfim, uma série de condutas abusivas e contrárias à própria ordem jurídica.

Constata-se, dessa forma, uma ausência não só de razoabilidade e proporcionalidade, mas também a existência de contrariedade latente com o próprio ordenamento. Não se pode, de fato, quando se é um agente a serviço da democracia e do interesse público, usar de suas funções para atender a unicamente interesses pessoais ou agir contra valores máximos como a dignidade da pessoa humana ou o próprio interesse público.

Verdadeiramente, ao tratar desse tema, não é possível esquecer que, em um Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais dos cidadãos têm peso especial, de maneira que, na lógica da razoabilidade, deve sempre haver um equilíbrio entre a irresponsabilidade dos agentes e os valores e direitos essenciais¹⁶⁸.

Nesse sentido, Zanutelli afirma

Os atos do poder político (dentre eles, os votos e palavras dos deputados) desenvolvem-se pautados pelos limites da ordem constitucional de caráter principiológico, de direitos do homem, de garantias fundamentais – o que pressupõe um controle de constitucionalidade permanente de defesa política-jurídica da Constituição, salvaguardando a conformidade de atos ou omissões ao amparo da própria Justiça Constitucional.¹⁶⁹

¹⁶⁷ BARROSO, ref. 165.

¹⁶⁸ BERNARDO, ref. 58, p. 52-54.

¹⁶⁹ ZANOTELLI, ref. 1, p. 223.

Isso quer dizer que a imunidade não pode nem deve ser analisada ou apreciada de forma isolada ou apartada da sistemática constitucional. Na verdade, ela faz parte de um sistema e deve ser sopesada com todos aqueles valores e fundamentos tidos por essenciais pela ordem constituída.

Isso, no caso, configura profunda atenção à razoabilidade, como lógica de lealdade aos fundamentos básicos da ordem jurídica. Assim, realizando-se sopesamento, é imperioso limitar a imunidade e relativizá-la, possibilitando a responsabilização pessoal do agente, como forma de respeitar e preservar a sistemática jurídica maior¹⁷⁰.

Aqui, deve-se esclarecer, não se fala em mitigar ou relegar a segundo plano a imunidade material, mas tão somente equilibrá-la, pois há situações nas quais ela deve ser afastada e aquele agente, que atuou na verdade como pessoa privada, deve responder dessa mesma forma pelos atos, sem proteção do Estado.

Preserva-se, então, a inviolabilidade, sobretudo em debates e discussões políticas, inerentes à atividade congressual e à democracia, dada a natureza fiscalizatória e essencialmente crítica da função parlamentar. Porém, fora isso, é imperioso lembrar que a Constituição não abarca excessos, que são em si desproporcionais. Nesses casos, cabe a sanção a ser apurada em processo contra aquela pessoa¹⁷¹.

Nisso, precisamente, aplica-se a proporcionalidade, pois, se não são admitidos excessos, entende-se a necessidade de os atos e as falas dos agentes serem ponderadas e, essencialmente, proporcionais. Com isso, pela aplicação do princípio em tela, avalia-se se, dentro das falas daquele agente, há desvio de finalidade, o que atenta contra a razoabilidade, ou se há claro excesso, o qual atenta contra a proporcionalidade.

Dessa maneira, em síntese, o que se quer dizer é: a imunidade existe e deve ser respeitada, mas ela não abarca desvios ou excessos. Isso porque a lógica da razoabilidade e da proporcionalidade se impõe. E, sendo a primeira ligada à vinculação e ao respeito a fins e fundamentos da norma, e a segunda oriunda de uma ideia de equilíbrio e sopesamento, eventuais desvios dessas balizas incidem, inevitavelmente, em desvio de finalidade ou excesso de poder.

Por isso, aplica-se a teoria do abuso de direito, que, no caso, não passa de consequência do desvio das balizas constitucionais já exploradas, pois essencialmente contrário à ordem jurídica e, por isso mesmo, inconstitucional.

¹⁷⁰ ZANOTELLI, ref. 1, p. 224-225.

¹⁷¹ ZANOTELLI, ref. 1, p. 226-228

Mais uma vez, faz-se interessante comparar os fundamentos aqui expostos com aqueles presentes no voto do relator do Recurso Extraordinário objeto do presente trabalho. Naquele processo, para justificar a responsabilidade do parlamentar, usou-se sobretudo a lógica do abuso de direito, argumentando existir desvio no exercício da prerrogativa, o que torna estranho o ato à causa de sua proteção constitucional.

Ora, o que aqui se defendeu coaduna integralmente com isso, se bem que houve também a opção de empreender análise no campo do direito administrativo, porém sempre se baseando na teoria do abuso de direito, objeto de análise civilística e de teoria do direito clássico. Logo, não se distanciou do fundamento do voto, mas, junto a ele, foi empreendido estudo paralelo relativo a outros campos correlatos e decorrentes.

Também, foi feita apreciação explícita acerca dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, buscando compreender os limites da imunidade parlamentar em questão e a extensão da prerrogativa, para apurar quando ocorre o desvio abusivo. Portanto, houve comunicação novamente com o argumento trazido pelo relator, mas agora com aprofundamento constitucional, como forma de dar melhor compreensão e aprofundar as implicações e os fundamentos da responsabilização pessoal do agente.

Observe-se que aqui, assim como no tópico anterior, os argumentos do campo administrativo são usados como repercussões ou aprofundamentos das questões mais teóricas e constitucionais, de modo que as teses defendidas no voto outrora analisada e no presente trabalho coincidem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise feita, é importante retomar alguns pontos para chegar a algumas conclusões e esclarecer outros elementos ainda não tão aprofundados. Não se busca exaurir o presente tema, afinal a complexidade da matéria e suas implicações jurídicas, políticas e sociais são muito vastas para serem contidas algumas páginas. De toda forma, é valioso empreender, nessa situação e em pesquisas semelhantes, estudo aprofundado acerca dos elementos constitutivos da matéria.

No presente caso, compreender a doutrina da imunidade parlamentar, da responsabilidade civil e, especificamente, dessa com relação a atos de agentes estatais, é meio indispensável para visualizar de forma mais adequada o tema.

A imunidade material, espécie de proteção à liberdade de expressão, permite uma série de repercussões em outros campos do Direito. Concretamente, sua incidência, mais que uma prerrogativa pessoal, é uma garantia estatal, de modo que sua proteção se estende sobre diversos campos. Precisamente por isso, quando incidente, ela afasta não só a responsabilidade do agente, mas também do próprio Estado, considerando a natureza do instituto e a condição de ator público do parlamentar. Do mesmo modo, se ausente a proteção da imunidade, nos casos estranhos ao seu escopo, deve haver a responsabilização pessoal do legislador, pois nesse caso agiu não como portador do *munus* público, mas sim como pessoa privada lesando direitos de outros.

No entanto, todas essas questões já foram exploradas. É importante, nesse momento, compreender que, em um cenário político polarizado em que as tensões são constantes, o tensionamento de garantias constitucionais também é uma realidade. Nessa perspectiva, portadores de prerrogativas podem abusar delas para causar danos a pessoas ou instituições impunemente.

Isso se dá, de forma frequente, com a defesa de absolutismos jurídicos, isto é, afirmações de que determinadas garantias ou prerrogativas são absolutas, impassíveis de relativização ou até mesmo de controle jurisdicional. Com isso, busca-se afastar qualquer controle de certos atos, inevitavelmente, gerando uma verdadeira irresponsabilidade injustificada por certos atos.

Verdadeiramente, a imunidade material confere uma irresponsabilidade ao agente por falas e manifestações. Porém, deve-se lembrar que tal proteção se dá nos estritos termos do exercício daquele direito, logo o agente deve estar agindo nos limites de sua função pública. Nessa lógica, não pode divergir de suas competências e lançar mão dessa irresponsabilidade para se eximir de culpa por danos injustificáveis.

Em uma república, a regra é a responsabilidade dos agentes públicos, especialmente daqueles que são escolhidos pela população. Quanto mais se expandem hipóteses de sua irresponsabilidade por seus atos, mais a república se degenera, e com ela a própria democracia. Proteger parlamentares para que possam se manifestar livremente e defender direitos e instituições é louvável e quase incontestável, por ser fundamento básico do Estado Democrático de Direito.

Contudo, isso difere muito de serem tais agentes protegidos para que possam atacar pessoas e promover ódio, discórdia e agirem contra as próprias instituições que respaldam constitucionalmente sua situação.

Quando se fala em análise sistemática e unidade da Constituição, busca-se garantir uma conciliação sustentável entre as garantias e prerrogativas ali previstas. Nesse delicado equilíbrio, permitir abusos e desvios, essencialmente, é contrário a essa ordem. Isso porque da referida conduta deriva a corrupção do sistema e seu desvirtuamento. Se a Constituição proteger tais descaminhos às expensas dos cidadãos ou das instituições, serão negados pontos centrais do ordenamento jurídico, como a dignidade da pessoa humana e o Estado Democrático de Direito.

Por isso, não são cabíveis absolutos. Mesmo que se possa dizer que, na prática, um direito é absoluto, isso não deve ser a sistemática habitual do ordenamento. Deve-se sempre partir do princípio da relatividade para que se garanta equilíbrio e estabilidade, não podendo uma norma ou uma prerrogativa ser tomada como absoluta e ilimitada, ignorando todo o arcabouço por trás do sistema o qual sustenta todas as demais normas.

Assim, prezando-se pela lógica sistemática, as limitações constitucionais e a vedação ao abuso de direito são essenciais para impedir violações desproporcionais a direitos ou garantias fundamentais. Esta é a conclusão fundamental da pesquisa, que sustenta os outros resultados e as soluções aqui defendidas.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil extracontratual das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial; 1. ed., 7. reimpr.. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo** - 13ª Edição 2025. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626861. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626861/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BEDENDI, Luís Felipe Ferrari. Responsabilidade civil do Estado. **Escola Paulista da Magistratura. São Paulo**, 2015.

BERNARDO, Aurélio Adelino. **Responsabilidade civil do Estado por lesão aos direitos fundamentais**. 2014. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito, Curitiba.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: fragmentos de um dicionário político. Tradução: Marco Aurélio Nogueira, 27. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2022.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 2. ed. Tradução de Ari Marcelo Solon. São Paulo : Edipro, 2014.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra Política, 1989.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional** - Série IDP - 19ª Edição 2024. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629417/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal . **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.284**. Ação de controle concentrado de constitucionalidade visando a reconhecer a inconstitucionalidade de norma constitucional derivada que tratava do tema das imunidades parlamentares paralelamente à Constituição Federal. Ação conhecida e julgada improcedente, reconhecendo a paridade das imunidades parlamentares federais e estaduais, de modo que norma estadual que não inova a matéria à revelia da Constituição Federal é constitucional. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766191819> . Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 1044**. Ação Penal movida pela Procuradoria-Geral da República contra o deputado federal Daniel Silveira por declarações proferidas nas redes sociais em ataque a ministros do Supremo Tribunal Federal e em defesa de medidas contrárias à ordem constitucional. Condenação. Relator: min. Alexandre de

Moraes. Brasília, 2022b. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761505043> . Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 6005**. Queixa-crime apresentada contra senador da república em razão de falas proferidas em entrevista a revista esportiva com críticas e acusações relativas ao trabalho do requerente como treinador da seleção brasileira de futebol. Não recebimento em razão da incidência da imunidade material. Relator: min. Marco Aurélio Mello. Brasília, 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13534947>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Extraordinário 1422919 com Agravo Regimental**. Recurso interposto contra decisão de não conhecimento do Recurso Extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que afastou a responsabilidade de senador por suas falas contra particular por suposta incidência da imunidade material. Agravo Regimental conhecido para dar provimento ao Recurso Extraordinário, condenando o recorrido a indenizar o recorrente. Relatora: min. Cármen Lúcia, relator para acórdão: min. Alexandre de Moraes. Brasília, 2024a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777110236>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição 11.648**. Recurso interposto contra decisão que negou seguimento a queixa-crime contra parlamentar por falas proferidas no exercício do mandato acusando o recorrente de envolvimento com o narcotráfico por incidência da imunidade material. Agravo regimental conhecido e julgado não provido, mantendo a decisão recorrida por entender existente nexó entre as falas e o exercício da atividade parlamentar, notadamente pelo exercício de fiscalização e de combate ao crime organizado. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 2024b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776005341>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turm. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.347.443**. Recurso interposto contra decisão que deu provimento a Agravo e a Recurso Extraordinário para anular decisões que rejeitaram queixa-crime por entenderem pela incidência da imunidade material quanto a falas de parlamentar municipal que teriam incorrido em crimes contra a honra. Recurso conhecido e não provido, mantendo a decisão recorrida, com o afastamento da imunidade material no caso. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769276661>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115/CE**. Recurso Extraordinário contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que reconheceu a responsabilidade civil do Estado por falas de parlamentar ofensivas à dignidade de juiz proferidas no exercício do mandato e permitiu ação regressiva posterior contra o mandatário. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031> . Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Apelação Cível n.º 0719187-80.2020.8.07.0001**. Apelação interposta contra sentença que não reconheceu responsabilidade civil de parlamentar estadual do Rio de Janeiro que, por meio de publicações na rede mundial de computadores, proferiu ataques ao governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha. Apelação conhecida e provida, procedendo à responsabilização pessoal do parlamentar por desvinculação de sua conduta com o exercício do mandato parlamentar. Relatora: Desembargadora Gislene Pinheiro. Brasília, 2021. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 1012674-37.2021.8.26.0008**. Apelação interposta contra sentença que não reconheceu responsabilidade civil de parlamentar estadual que divulgou e colaborou na elaboração de um “dossiê antifa”, com informações de particulares e dados pessoais colhidos irregularmente. Apelação conhecida e parcialmente provida, procedendo à responsabilização pessoal do parlamentar por desvinculação de sua conduta com o exercício do mandato parlamentar e considerando a ilegalidade da forma como foram realizados os atos. Relator: Des. Claudio Godoy. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=16149370&cdForo=0> . Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do estado do Ceará. **Apelação Cível n.º 0216518-17.2015.8.06.0001**. Apelação interposta contra sentença que responsabilizou parlamentar por fala acusando outro agente político durante o exercício do mandato, afastando a imunidade material no caso e fixou indenização a título de danos morais. Apelação conhecida provida, reformando a sentença e excluindo a responsabilidade do agente por falas decorrentes do exercício do mandato Relator: Des. Carlos Augusto Gomes Correia. Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3734618&cdForo=0> . Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 1004899-41.2024.8.26.0565**. Apelação interposta contra sentença que reconheceu a incidência de imunidade material e afastou a responsabilidade civil de vereadora por postagem nas redes sociais expondo o voto de outro parlamentar municipal. Apelação conhecida e não provida, mantendo a sentença recorrida quanto à incidência da imunidade material no caso. Relatora: Desa. Corrêa Patiño. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=19328143&cdForo=0> . Acesso em: 21 out. 2025.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Os grandes princípios do direito público: constitucional e administrativo**; tradução Marly Pires - São Paulo: editora Contracorrente, 2017.

CEIA, Eleonora Mesquita. Imunidade parlamentar e discurso de ódio no Brasil. **Raigal: revista interdisciplinaria de Ciencias Sociales**, 2015.

COELHO, Inocêncio M. Série IDP - Linha doutrina - **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica**: fragmentos, 2ª edição.. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book. ISBN 9788502616257. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502616257/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Democracia constitucional e populismos na América Latina**: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais. São Paulo: editora Contracorrente, 2023.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 236, 2004.

DE LA CUEVA, Pablo Lucas Murillo. Sobre las inmunidades parlamentarias. **Revista de estudios políticos**, n. 69, 1990.

DEPUTADO Daniel Silveira é preso por ordem do ministro Alexandre de Moraes. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728380-deputado-daniel-silveira-e-preso-por-ordem-do-ministro-alexandre-de-moraes/> . Acesso em: 22 ago. 2025.

ESPAÑA. *Constitución española*, 1978. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf> . Acesso em: 22 nov. 2025.

FERREIRA, Osita Moraes Pinto. A Imunidade parlamentar. **Rev.. Fac. Dir. Caruaru ano**, v. 1, n. 1, 1960.

FLORENTINO, Guilherme Farias et al. **Imunidades parlamentares**: a trajetória brasileira. 2021. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro.

GONÇALVES, Carlos R. **Responsabilidade Civil** - 24ª Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553624973. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/>. Acesso em: 03 nov. 2025.

HAMILTON, Ricardo Arteché. **Imunidades Parlamentares: Essência Justificadora**. 2016. 221 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa.

HORTA, Raul Machado. Imunidades parlamentares. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 7, 1967.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. O abuso de direito como ilicitude cometida sob aparente proteção jurídica. **Revista Baiana de Direito**, v. 4, 2009.

LEVADA, Cláudio Antônio Soares. Anotações sobre o abuso de direito. **Revista Direito**, v. 4, n. 7, 2003.

MARTÍNEZ, Antonio Carro. La inmunidad parlamentaria. **Revista de derecho político**, n. 9, 1981.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** - 40ª Edição 2024. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 10 out. 2025.

PIZZORUSSO, Alessandro. Las inmunidades parlamentarias, un enfoque comparatista. **Revista de las Cortes Generales**, 1984.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> . Acesso em: 22 nov. 2025.

ROMÁRIO diz que Dunga está “comprometido” e cede a interesse de empresários em convocações. **Gazeta Zero Hora**, Porto Alegre, 22 set. 2015. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/esportes/noticia/2015/09/romario-diz-que-dunga-esta-comprometido-e-cede-a-interesse-de-empresarios-em-convocacoes-4853565.html>

SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. Democracia militante e imunidade material dos parlamentares: limites constitucionais aos discursos de deputados e senadores. **Revista da AJURIS-Qualis A2**, v. 47, n. 149, 2020.

SÁNCHEZ, Yolanda Gómez. Sobre las garantías parlamentarias. **Revista de Derecho político**, n. 23, 1986.

SCHAUER, Frederick. Fear, risk and the first amendment: Unraveling the chilling effect. **BUL rev.**, v. 58, 1978.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed., 2. reimpr. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: editora Contracorrente, 2020; Eduerj.

STF condena Kajuru por chamar ex-deputado de “trombadinha”. **Portal Migalhas**. Brasília, 29 maio 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/408311/stf-condena-kajuru-por-chamar-ex-deputado-de-trombadinha>.

STF determina que senador Jorge Kajuru indenize ex-deputado Alexandre Baldy por ofensas na internet. **Portal STF**, Brasília, 28 maio 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=542297&ori=1>.

STF marca conciliação em ações de Baldy contra Kajuru por injúria. **Metrópoles**. Brasília, 15 set. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/stf-marca-conciliacao-em-acoes-de-baldy-contr-kajuru-por-injuria>

TOWNEND, Judith. Freedom of expression and the chilling effect. In: **The Routledge companion to media and human rights**. Routledge, 2017.

ZANOTELLI, Maurício. **Contributo para uma teoria da imunidade parlamentar democrática**. 2018. 561 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra.