Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

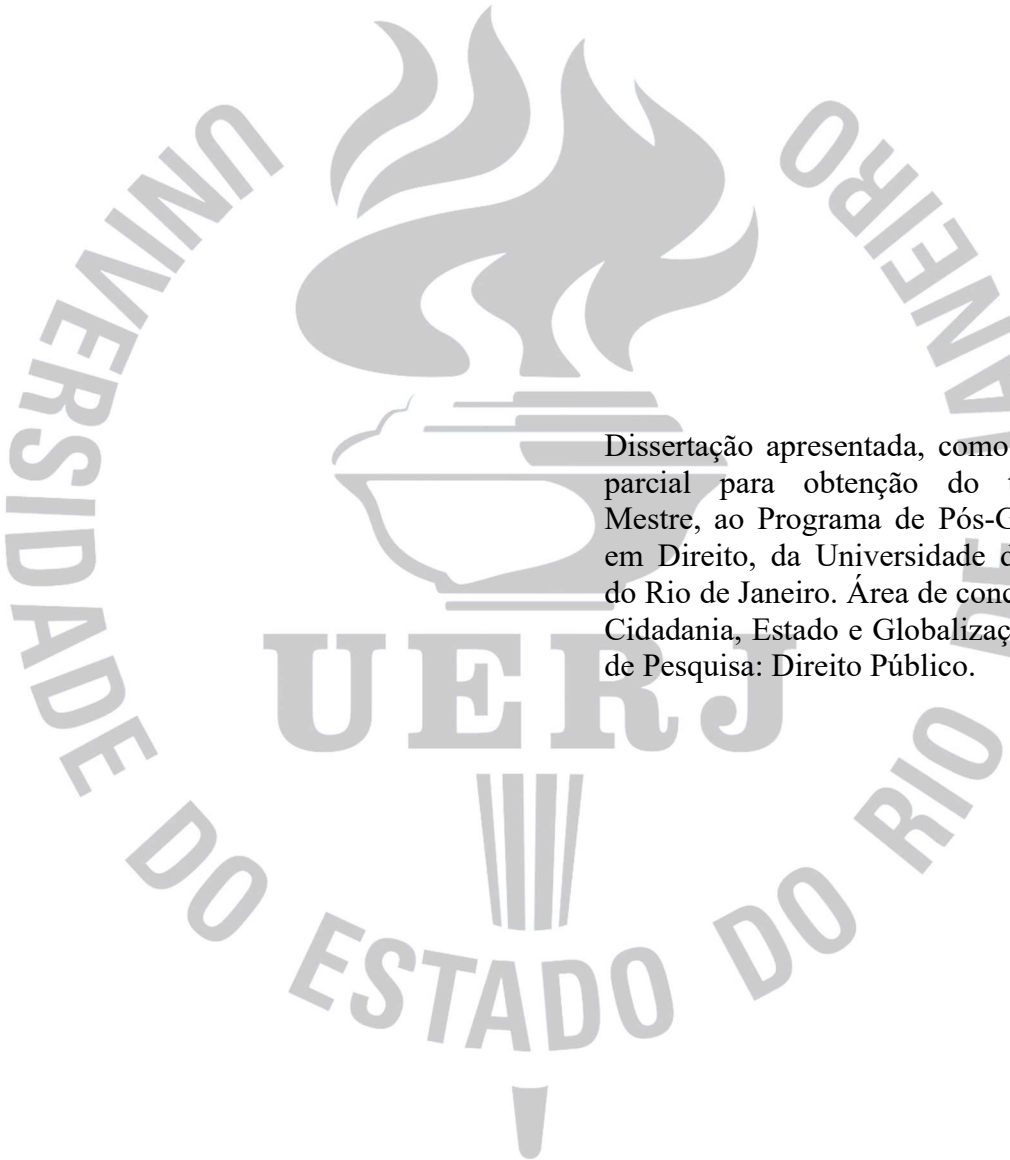
Guilherme Farias Florentino

Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira

Rio de Janeiro
2021

Guilherme Farias Florentino

Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de Pesquisa: Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmento

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

F633 Florentino, Guilherme Farias.
Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira / Guilherme Farias Florentino. - 2021.

219 f.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmento.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Poder legislativo - Teses. 2. Democracia - Teses. 3. Direito público - Teses. I. Sarmento, Daniel Antônio de Moraes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.534.2

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Guilherme Farias Florentino

Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de Pesquisa: Direito Público.

Aprovada em 17 de dezembro de 2021.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmento (Orientador)

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferrari Filho

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

A meus pais, Edna e Laurindo.

RESUMO

FLORENTINO, G. F. *Imunidades parlamentares*: a trajetória brasileira. 2021. 219 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A presente pesquisa aborda a trajetória nacional das imunidades parlamentares, institutos jurídicos que estabelecem condicionamentos específicos para o processamento e a prisão dos membros do Poder Legislativo. Pretende-se compreender se as imunidades ainda têm um papel relevante a exercer na realidade brasileira, a partir da leitura historicamente contextualizada dos repositórios oficiais de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde a sua criação até hoje, e dos marcos normativos que se sucederam no país. A investigação enquadra-se, dessa forma, nos tipos jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo. A fim de aferir a relevância atual das imunidades, o estudo enfrenta a seguinte controvérsia: afinal, as imunidades significam um biombo para que parlamentares de conduta imprópria não sejam punidos ou, ao revés, são mecanismos que permitem ao legislador atuar politicamente sem receios e, bem assim, asseguram o efetivo processo democrático? A hipótese adotada é a de que as imunidades parlamentares são úteis para a dinâmica política brasileira. Apesar da relevância das críticas que lhes são dirigidas, assume-se que a desconfiança deve recair não sobre o cabimento do instituto em tese, mas sobre o seu desenho institucional, que pode ensejar privilégios indevidos, ou sobre a cultura política, carente de aperfeiçoamento. Confirmando essa noção, conclui-se que as imunidades contribuem, juntamente com vários institutos jurídicos, para resguardar o regime democrático, vez que, caso vilipendiadas, alertam para a sua deterioração. A par disso, com amparo na pesquisa concebida, apontam-se, por fim, diretrizes para a compreensão e aplicação das imunidades parlamentares pelo sistema de justiça brasileiro, que atentem para a história nacional e sejam coerentes com os princípios constitucionais.

Palavras-chave: Imunidades parlamentares. Legislativo. Democracia.

ABSTRACT

FLORENTINO, G. F. *Parliamentary privileges*: the Brazilian journey. 2021. 219 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This paper intends to analyze the parliamentary privileges journey in Brazil. Parliamentary privileges are legal institutes which establish specific conditions for the prosecution and imprisonment of members of the Legislative Branch. The study intends to identify whether these immunities still have a relevant role to play in the Brazilian reality, through the historically contextualized reading of jurisprudence of the Brazilian Supreme Court, since its creation until today, and also by the analysis of the normative frameworks that had place in the country. This is a research of legal-comprehensive and legal-propositional types and faces the following controversy: after all, immunities mean only an obstacle so that parliamentarians for improper conduct are not punished or, differently, privileges are mechanisms that allow the legislator to act politically without fear and, as well, ensure the effective democratic process? The hypothesis adopted is that parliamentary privileges are useful for Brazilian political dynamics. Despite the relevance of the criticisms, it is assumed that mistrust should fall not on the appropriateness of the institute in theory, but on its institutional design, which may give rise to undue privileges, or on political culture, in need of improvement. Ultimately, the study comes to conclusion that immunities contribute, together with several legal institutes, to safeguard the democratic regime, since, if vilified, they warn of its deterioration. In addition, based on the research conceived, guidelines for understanding and applying parliamentary immunities by the Brazilian justice system are pointed out, which pay attention to national history and are consistent with constitutional principles.

Keywords: Parliamentary privileges. The Legislative Branch. Democracy.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	8
1	**O QUE SÃO IMUNIDADES PARLAMENTARES?**	12
1.1	**O constitucionalismo e a atuação do Parlamento**	12
1.2	**A consolidação do estado liberal**	15
1.3	**Origem das imunidades parlamentares na Inglaterra e sua diáspora**	18
1.4	**As imunidades: conceitos e terminologias**	19
2	**A LONGA TRAJETÓRIA DAS IMUNIDADES NO BRASIL**	23
2.1	**A Constituição imperial**	25
2.1.1	O anseio constitucionalista e a outorga da Carta	27
2.1.2	Imunidades e o Poder Moderador	30
2.2	**A Primeira República**	36
2.2.1	A Constituição de 1891 e a criação do Supremo Tribunal Federal	36
2.2.2	Os limites de atuação do STF no período	39
2.2.3	Imunidades em tempos conflagrados	42
2.3	**De Getúlio a Jango**	49
2.3.1	Do golpe de 1930 ao fim do Estado Novo	49
2.3.2	A redemocratização e a Constituição de 1946	54
2.4	**A ditadura militar**	58
2.4.1	Os Atos Institucionais e as liberdades políticas	58
2.4.2	Imunidades: casos emblemáticos	63
3	**NOVA REPÚBLICA: REDESENHO DO MODELO DE IMUNIDADES**	68
3.1	**O regime da Constituição de 1988: a redação original**	69
3.2	**As críticas ao texto originário e à postura do Legislativo**	75
3.3	**O texto atual, sob a EC n. 35, de 2001**	79
3.3.1	As diferenças federativas	82
4	**AS IMUNIDADES AINDA SÃO NECESSÁRIAS PARA A REALIDADE BRASILEIRA?**	86
4.1	**A institucionalidade no Brasil**	87
4.2	**Imunidades e o regime democrático**	92
4.2.1	As promessas das imunidades	93

4.2.2 Possíveis críticas à adequação do instituto jurídico à realidade brasileira 96
4.2.3 A esperada longevidade das democracias representativas 100
5 **QUAIS PARÂMETROS DEVEM ORIENTAR A APLICAÇÃO DAS IMUNIDADES?** 104
5.1 **Imunidade material** 105
5.1.1 A percepção do Supremo Tribunal Federal 105
5.1.1.1 *Quaisquer* opiniões, palavras e votos? 110
5.1.1.2 A celeuma da inviolabilidade na *tribuna* 113
5.1.2 Discursos de ódio e ataques às instituições e ao regime democrático 120
5.1.3 Limites sugeridos às imunidades materiais 127
5.2 **Imunidade formal** 138
5.2.1 A jurisprudência da Corte Suprema após a redemocratização 138
5.2.1.1 A leitura restritiva da antiga *licença prévia* 138
5.2.1.2 Efeitos da *inversão* de procedimento realizada pela EC n. 35/01 139
5.2.1.3 Os casos extremos de não aplicação do instituto jurídico 141
5.2.2 As possibilidades consolidadas de prisão de parlamentares 144
5.2.3 A crítica sobre a *elasticidade* da flagrância 146
5.2.4 O caráter inafiançável do crime 154
5.2.5 Limites sugeridos para a prisão e o processamento criminal 157
CONSIDERAÇÕES FINAIS 159
REFERÊNCIAS 162
APÊNDICE – Comentários sobre a PEC n. 3/2021 210

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 estabelece salvaguardas para o exercício das funções parlamentares. Entre os mecanismos de proteção, há prerrogativas chamadas de *imunidades*, que são o objeto deste estudo. Na doutrina nacional, as imunidades são classificadas em *materiais* e *formais*. As imunidades materiais, também conhecidas como inviolabilidades ou imunidades substantivas, excluem pronunciamentos e votos dos parlamentares de possíveis sanções. Já as imunidades formais, processuais ou adjetivas traçam requisitos específicos para o processamento criminal e a prisão dos legisladores (ALEIXO, 2020, p. 61; HORTA, 2014, p. 71; SILVA, 2014, p. 539).

Essas definições apresentadas de modo singelo, a princípio, comportam vários condicionamentos e detalhes que serão trazidos adiante, inclusive quanto às nomenclaturas aplicáveis e ambiguidades que o tema pode provocar.

Assim como a Constituição atual, as demais que vigeram anteriormente no país estabeleceram imunidades parlamentares[1]. Até mesmo a Carta outorgada no período imperial e as editadas sob outros regimes autoritários o fizeram. Quer dizer, em quase duzentos anos de história constitucional, a proteção específica do ofício do legislador sempre foi considerada importante para a organização política do Estado. Houve, claro, delimitações protetivas distintas entre os textos que se sucederam. Não obstante, é inegável que o instituto se fez presente, ao menos de modo formal, nos ciclos que o país atravessou[2].

A partir desse entendimento histórico, surge hoje uma questão: as imunidades ainda têm um papel a exercer nas democracias contemporâneas, especialmente na realidade brasileira?

A resposta a essa pergunta normalmente gera controvérsia, sobretudo quando se abordam públicos distintos. Na população em geral, é disseminado o sentimento de que as imunidades significam um biombo para que parlamentares de conduta imprópria não sejam punidos. Assume-se, sob essa perspectiva, que o instituto subsiste não por ser necessário ou

---

[1] Anteriormente à Constituição de 1988 (art. 53), as imunidades parlamentares foram previstas nas Constituições de 1824 (arts. 26 a 28), 1891 (arts. 19 e 20), 1934 (arts. 31 e 32), 1937 (arts. 42 e 43), 1946 (arts. 44 e 45), 1967 (arts. 33 e 34) e nas Emendas Constitucionais n. 1/1969 (art. 32), 11/1978 (art. 32) e 22/1982 (art. 32).

[2] É comum, também, por motivos semelhantes, que chefes do Poder Executivo, diplomatas e outros agentes políticos disponham de salvaguardas e prerrogativas pelo *munus* público exercido. Essas questões, todavia, não serão objeto de análise nesta pesquisa.

útil à sociedade, mas porque se trata de um resíduo histórico mantido pelo corporativismo e pelo patrimonialismo. Quando se investiga a impressão dos constitucionalistas, o direcionamento é outro. Prevalece com folga a noção de que as imunidades permitem que o legislador atue politicamente sem receios, sob o amparo de um campo normativo que serve como garantia do efetivo processo democrático. Por isso, a doutrina entende que são indispensáveis (BARBOSA, 1907, p. 420; MENDES; BRANCO, 2015, p. 929; AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 297).

De logo, já se esclarece que essas visões dissonantes não se explicam de todo por um antagonismo entre análises leigas *versus* opiniões abalizadas. As críticas endereçadas às imunidades não decorrem simplesmente de manifestações passionais e impensadas; ao revés, são contundentes, profundas e auxiliam na compreensão do instituto de um ponto de vista mais próximo da realidade[3].

A crítica às imunidades enfatiza que, no Brasil, o instituto impede o controle e a responsividade inerentes à forma de governo republicana e ao princípio da igualdade. Essa noção se fortalece, inclusive, de tempos em tempos, quando surge um caso rumoroso (e eles sempre surgem) de parlamentar envolvido em crime e que obteve tratamento diferenciado dos demais cidadãos. Ainda, diz-se que as imunidades favorecem a corrupção, pelas garantias processuais que estabelecem, e desnivelam disputas eleitorais em benefício de titulares de mandato, que desfrutam de vasta liberdade de discurso e de ação. Além disso, é relevante a crítica no sentido de que o instituto provoca uma externalidade negativa ao conceder estímulos indevidos à utilização, no debate político, de argumentos *ad hominem*, discriminatórios, irrefletidos ou que atacam as instituições.

A defesa das imunidades, a seu turno, parte com frequência de uma abordagem normativa, e aponta que é virtualmente impossível imaginar uma democracia forte cujos congressistas não estejam amparados por robustas garantias de atuação política. Mesmo em contextos institucionais em que a magistratura seja independente, as imunidades parlamentares continuam a exercer um papel relevante, por resguardar o Legislativo não

---

[3] Cabe, aliás, o lembrete de Sarmento e Souza Neto: "o cidadão e os movimentos sociais devem ter sempre a possibilidade de lutar, nos mais diversos espaços, pela sua leitura da Constituição, buscando aproximar as práticas constitucionais do seu ideário político e de suas utopias. Essa dimensão da interpretação constitucional vem sendo relegada pela doutrina convencional, que concebe a Constituição como um documento eminentemente técnico, cujo sentido só pode ser discutido e compreendido por especialistas iniciados nos mistérios da dogmática jurídica. Pensar a Constituição dessa maneira é negligenciar o papel vital que ela deve desempenhar como elemento de coesão social, com a capacidade de expressar a identidade política do povo. O caminho é perigoso, pois quando o constitucionalismo se esquece do povo, há o risco de que o povo também se esqueça do constitucionalismo" (2017, pp. 404/405).

apenas do Executivo, mas também do Judiciário, evitando o possível resfriamento da discussão política (*chilling effect*) e o avanço de pautas corporativas indevidas oriundas do sistema de justiça, o que pode ocorrer por receio de sanção judicial. Outro argumento se apega à consagração internacional do instituto: afinal, basta ler as constituições dos países mundo afora para se constatar que é difícil identificar alguma democracia que não o preveja[4].

Pois bem. O presente estudo, para lidar com o problema mencionado, parte da hipótese de que as imunidades ainda são úteis para a realidade brasileira. Apesar das críticas listadas, assume-se que a desconfiança deve recair não sobre o cabimento do instituto em tese, mas sobre o seu desenho institucional, que pode dar azo a privilégios indevidos em razão de uma possível amplitude exagerada, ou sobre a cultura política, carente de aperfeiçoamento. O objetivo da pesquisa é, portanto, demonstrar que as imunidades parlamentares possuem um relevante papel a exercer no Brasil, desde que delimitadas por parâmetros bem definidos.

Admite-se que, no caso, a análise da realidade histórica subjacente às imunidades e dos seus resultados concretos é mais elucidativa do que um enfoque puramente normativo ou comparativo. Isto é, a identificação das reais consequências do instituto jurídico ao longo dos anos no terreno instável do país parece ser o método mais seguro e eficaz de se determinar se é conveniente reorientar o seu funcionamento. E se a resposta for positiva, é justamente pelos dados colhidos que se pode apontar um modelo a ser seguido[5]. Outros tipos de investigação não sugerem soluções tão aderentes à realidade brasileira. Sem falar que já existem vários bons ensaios com abordagem normativa do instituto e relatos de direito comparado – muitos dos quais citados ao longo desta dissertação –, motivo adicional para se concluir que não seria tão relevante tratar do tema sob essas perspectivas. Assim, com tais premissas, informa-se que o estudo compõe uma investigação de tipos jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo, simultaneamente[6].

---

[4] Um elenco de países e constituições pode ser encontrado em: Baracho (1980, p. 38). Comentando a ubiquidade do instituto jurídico, ver, ainda, Figueiredo (1965) e Hardt (2013, p. 2).

[5] Embora a pesquisa não cuide de uma "política pública" na acepção do termo, cabe traçar um paralelo com a necessidade, apresentada por Barcellos (2018), de se identificarem os efeitos – *outputs* e *outcomes* – das políticas (o que pode ser estendido aos institutos jurídicos em geral), a fim de que se tenham elementos confiáveis que subsidiem a tomada decisão acerca de sua adequação concreta. Lembra-se, aliás, que as imunidades têm longa estrada no país, com algum nível de aprendizado de desenho institucional a ser observado. Não se trata, por conseguinte, da análise da possível criação de um instituto ou da discussão sobre os limites de possibilidade de sua importação. Por isso, também, a importância inexcedível de se reavaliarem suas consequências *no contexto nacional*.

[6] Segundo a classificação de Gustin (2006, p. 29), ora adotada, a pesquisa adequa-se ao tipo de investigação jurídico-compreensiva (ou jurídico-interpretativa), porque busca decompor analiticamente um problema jurídico em diversos níveis. Além disso, trata-se de uma investigação de tipo jurídico-propositivo, vez que se

Dito isso, algumas etapas devem ser cumpridas em sequência.

Colocando didaticamente, a dissertação será repartida em cinco capítulos, com o propósito de:

i) apresentar as imunidades parlamentares, explicar sua origem na Inglaterra e os prováveis motivos de sua diáspora pelo mundo;

ii) narrar o percurso do instituto no Brasil e, em especial, coletar os fatos que indicam que sua trajetória é marcada por déficit de efetividade, bem como entender por que, aqui, a análise da realidade histórica das imunidades é particularmente esclarecedora;

iii) compreender a formatação atual das imunidades parlamentares desde a redemocratização, detalhando os termos da Constituição de 1988, tanto em sua redação originária, como a partir da Emenda Constitucional n. 35, de 2001;

iv) avaliar os resultados e aquilatar se ainda há função a ser desempenhada pelas imunidades parlamentares na realidade brasileira, a partir dos dados coligidos ao longo da pesquisa e da análise das críticas ao instituto;

v) enfim, partindo dos contornos definidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), projetar um modelo de aplicação das imunidades adequado ao país, sem deixar de lado temas que suscitam mais indefinição e frequentam a pauta do dia, como os critérios aplicáveis à prisão de parlamentares e os limites dos pronunciamentos em casos de possíveis discursos de ódio e ataques às instituições democráticas[7].

Sob essas diretrizes, inicia-se o estudo.

---

destina, também, "ao questionamento de uma norma, de um conceito ou de uma instituição jurídica, com o objetivo de propor mudanças".

[7] Além do roteiro citado, comentários específicos sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 3/2021, que pretende alterar o regime constitucional das imunidades parlamentares, constam de *Apêndice* apresentado ao final desta dissertação.

1 O QUE SÃO IMUNIDADES PARLAMENTARES?

Este capítulo, em primeiro lugar, explica a relação entre o constitucionalismo e o Parlamento. A ideia é marcar como a atuação livre do Poder Legislativo foi necessária, historicamente, para moldar os sistemas políticos contemporâneos. A partir disso, comenta-se a consolidação do estado liberal e da democracia representativa pelo mundo, sobretudo no Ocidente, o que ensejou a diáspora das imunidades parlamentares desde a Inglaterra até o Brasil, entre tantos países. Apresentado esse panorama, conceituam-se, então, ainda nesta parte inicial, as imunidades e apontam-se os seus elementos mais característicos, segundo a visão consolidada na doutrina nacional e estrangeira.

1.1 O constitucionalismo e a atuação do Parlamento

Embora seja correto e até intuitivo associar o constitucionalismo à ação de um Judiciário independente, a consolidação do movimento constitucionalista deu-se, historicamente, pela atuação protagonista do Parlamento. A noção correlata de que os legisladores devem ter seu discurso protegido para que possam se contrapor ao poder instituído *em nome dos cidadãos* é uma decorrência da democracia liberal (ou estado liberal)[8]. Os institutos de proteção são, sobretudo, as imunidades parlamentares e, a elas, volta-se em breve. Antes, é importante anotar que foram poucas as organizações políticas, desde o período pré-homérico até o estado moderno, incluindo civilizações orientais e sociedades pré-colombianas, que se constituíram de corpos legislativos formalmente delimitados e dotados de unidade funcional. Em geral, a figura do legislador se confundia com a de um líder de estado reformista, com poderes nitidamente executivos – como era o caso de personagens gregos

[8] As expressões *estado liberal* e *democracia liberal* são utilizadas, nesta oportunidade, de modo intercambiável. O termo liberal é ambíguo e pode gerar confusões, sugerindo, além de um tipo de organização estatal como a que se comenta (e que, como gênero, pode abarcar orientações distintas de intervenção estatal na economia), também os chamados estados *laissez faire*. Tanto por isso, é relevante diferenciar o liberalismo político do liberalismo econômico. Ciente dessa ambiguidade, Sartori (1987, p. 374), por exemplo, cunhou o termo "liberismo" para se referir ao liberalismo econômico.

quase míticos, como Licurgo e Sólon na Antiguidade Clássica (PLUTARCO, 1960; HERODOTUS, 2020) – ou se materializava através de um pequeno grupo de assessores e conselheiros destacados do chefe político. As sociedades de caráter tribal, pela pouca diversificação das atividades de seus membros, igualmente não dispunham de estrutura legislativa como descrito.

Nas ocasiões em que a conformação de corpos legislativos estáveis existiu, os seus membros sujeitavam-se ao chefe do poder central, como em estados modernos que surgiram na Europa a partir do século XVI. Quando os legisladores eventualmente detinham autonomia, sua liberdade decorria não do exercício de representação, mas da dignidade especial de que gozavam, por hereditariedade ou comenda recebida. Este era o caso, a princípio, do Parlamento da Inglaterra.

A experiência inglesa produziu um exemplo eloquente que indica a intimidade entre a afirmação do constitucionalismo e a autonomia do Parlamento. Cheio de idiossincrasias e, por isso, um objeto de estudo singular e irreplicável – principalmente pela constituição histórica não codificada, pelas transformações institucionais pouco disruptivas e pelas práticas e ritos peculiares –, o *case* inglês, mesmo assim, serviu de farol para o mundo todo. Na Inglaterra, a conformação histórica que propiciou o constitucionalismo remete, especialmente, à *Curia Regis*[9], que foi uma instituição complexa, de múltiplas atribuições e que assistiu o rei durante o período anglo-normando, a partir do século XI[10]. A *Curia Regis*, composta por integrantes da nobreza, não consistia, pelas circunstâncias próprias do lugar e do momento, em um órgão de assessoramento manietado e subserviente, como se pode imaginar de um fórum consultivo real. Exerceu, ao revés, influência considerável na condução dos assuntos britânicos (HOLDSWORTH, 1966, p. 11). Em razão disso, o Parlamento inglês é visto como herdeiro de suas atribuições, especialmente a *House of Lords* (ADAMS, 1907, p. 14).

Naquele período, havia uma dinastia estrangeira no poder, oriunda do território atual da França, com outra língua e cultura, que se instalou na Inglaterra em meio a uma guerra pelo trono e continuou a enfrentar severas resistências internas após a *Conquista*. Somado a isso, o feudalismo em si já ensejava a fragmentação de poder, visto que o reino era composto

---

[9] Outros termos são "king's council", "royal council" ou "king's court" (destaca-se que houve C*uria Regis* também em outros países, como a França, mas a instituição inglesa alcançou funcionalidade e importância particulares). Sobre o funcionamento da *Curia Regis* e as instituições que surgiram a partir da diferenciação de suas funções, conferir Adams (1907, p. 11) e Morris (1929, p. 772).

[10] Esse período sucede a história anglo-saxã na ilha (450 a 1066). A mudança dinástica se deu pelas mãos de William da Normandia. E, por meio de cinco monarcas subsequentes, os normandos se mantiveram no poder de 1066 até 1154.

por feudos comandados por aristocracias fundiárias com grande autonomia. O modo de funcionamento do sistema político, jurídico e econômico era descentralizado, e os senhores feudais concediam o apoio militar necessário à sustentação do rei, que não dispunha de um exército permanente e que se sujeitasse diretamente a suas ordens. A engrenagem se mantinha, assim, através de mecanismos de suserania e vassalagem, que favoreciam compromissos recíprocos.

Dessas circunstâncias, percebe-se que a importância da *Curia Regis* não decorria de uma simples concessão do rei, mas de uma intrincada estrutura de poder. À época, a *Curia Regis* exercia atribuições diversas, que se podem qualificar, com os olhos de hoje, como de natureza legislativa, executiva e judicial. Por isso, com a paulatina especialização das funções estatais, diz-se que, da *Curia*, sobrevêm não só o Parlamento, na acepção atual, mas várias outras instituições políticas inglesas.

Não há um momento preciso em que surge o Parlamento (ORMROD, 1995, p. 30). Como tudo no sistema jurídico inglês, as mudanças institucionais se dão de forma arrastada, mas há um marco significativo e muito decantado, que é a Magna Carta, assinada em 1215 (HARDT, 2013, p. 60). Tem-se, a partir dela, um documento que restringe os poderes reais. Não se trata de uma constituição ainda, porque sua feição e propósito são mais de um acordo celebrado entre os nobres e o rei. Está ali presente, todavia, o escopo do constitucionalismo, que é a limitação do poder, e a semente das monarquias constitucionais (McILWAIN, 1947, p. 21). Daí então, embora a Magna Carta tenha sido contestada e reformulada pelos monarcas que se seguiram na Inglaterra do século XIII, seus preceitos se mantiveram e passaram a constituir definitivamente o constitucionalismo inglês[11], estabelecendo as balizas para o florescimento do *Westminster system*, que é o sistema de governo parlamentarista britânico[12]. Nele, se construiu uma tripartição de poderes assimétrica, com clara ascendência do Parlamento, seja porque o governo executivo é constituído a partir de um comitê extraído dentre seus membros, seja porque nele remanesceram funções judiciais típicas (BLACKSTONE, 1897, p. 51).

A construção das condições prévias que ensejariam o constitucionalismo já poderia, conforme apontado, ser divisada na Inglaterra ainda na Idade Média. Mas o movimento

---

[11] O rei John, da dinastia Plantageneta, que sucedeu a Casa Normanda, foi compelido a assinar a Magna Carta, para que mantivesse o apoio dos nobres ingleses e, com isso, não fosse apeado do poder. Sua queda parecia iminente, já que o monarca estava politicamente enfraquecido pelas derrotas militares que amargara, o que se somava à recente perda de territórios e aos conflitos com os barões e a Igreja.

[12] As características particulares do modelo *Westminster* são traçadas em Lijphart (2012).

constitucionalista em sua inteireza somente é visto no período pós-revolucionário, que põe fim à idade moderna e dá início à era contemporânea. As revoluções inglesa, americana e francesa convulsionaram o ambiente político do Ocidente a partir dos séculos XVII e XVIII e, desde então, um novo modelo de organização estatal passou a ganhar terreno em todo o hemisfério, cujos pilares eram o controle do arbítrio governamental, a divisão e alternância de poderes, o reconhecimento de direitos civis e políticos e o regime democrático. Desse caldo surge a democracia liberal.

No que interessa à discussão proposta, o registro a se fazer é que o estado liberal é necessariamente composto por um Parlamento autônomo, que representa os indivíduos na elaboração das leis e fiscalização dos rumos do governo. E esse é um fenômeno claramente associado ao constitucionalismo, ao menos na forma como entendido hoje; até por isso, alguns autores definem essa organização política como "democracia liberal constitucional" (GINSBURG; HUQ, 2017, p. 7)[13]. Nos séculos seguintes, o estado liberal passa a incorporar novos elementos, como os direitos sociais, e, por consequência, adquire novos epítetos, como de estado social ou de bem-estar social, mas a essência do que qualificaria o estado liberal como modelo de limitação do poder estatal permanece viva e presente, embora ocorra, naturalmente, uma densificação e até a ressignificação de vários conceitos[14].

1.2 A consolidação do estado liberal

A criação de instituições que sirvam como anteparos ao poder não é recente na história humana nem foi uma ideia introduzida pelo estado liberal. Plutarco, em sua célebre obra "Vidas Paralelas", escrita no primeiro século da era cristã, comentou (e *incrementou*) os feitos de dezenas de líderes políticos gregos e romanos. Seu livro registra que a Gerúsia, ou "Senado", – conselho de anciãos, que acumulava funções judiciais e legislativas – foi instituída em Esparta, na Grécia Antiga, como "um contrapeso salutar no corpo universal da

[13] Para estes autores, a democracia liberal constitucional congrega um sistema eleitoral com eleições periódicas, livres e justas; direitos civis, como liberdade de expressão e de associação; bem como estabilidade, previsibilidade e integridade do Direito e das instituições.

[14] Comentários sobre a ressignificação de conceitos ocorrida a partir do estado de bem-estar social podem ser encontrados em Sarmento e Souza Neto (2017, p. 83).

coisa pública: a qual antes estava sempre em abalo, pendendo ora para a tirania, quando os reis tinham demasiado poder, ora para a confusão popular" (PLUTARCO, 1960)[15].

Esse é só um exemplo para demonstrar que a história revela, desde há muito, o intuito de controle do poder instituído, direcionado à estabilização social. Mas do relato se nota, também, o caráter aristocrático do corpo legislativo de então. Do mesmo modo, tribunos da plebe na Roma Antiga ou mesmo o Parlamento inglês durante o estado moderno tinham caráter oligárquico e, portanto, sem representatividade geral, o que só ocorre a partir da consolidação do estado liberal.

A missão de "falar em nome", representando por mandato[16] – e não por *designação* nem por *mandato imperativo* –, com responsividade, controle e prestação de contas, é uma noção essencialmente liberal democrática, da qual se afasta, inclusive, a experiência de democracia ateniense, que não se fazia por representação, mas diretamente, e, embora tenha emprestado o nome ao regime, não poderia ser caracterizada como liberal pelo caráter restritivo do conceito de cidadania ali adotado e pela inexistência de liberdades firmemente asseguradas ante os desígnios da maioria.

No estado liberal, os indivíduos adquirem o *status* de cidadão e têm reconhecidos direitos. A depender da classificação adotada, pode-se falar também em *liberdades* e *poderes* (NINO, 1992). A respeito, as conceituações e classificações são múltiplas, a começar pelas clássicas definições de Savigny (1878, p. 25) e Jhering (1943), segundo os quais direitos subjetivos consistem, respectivamente, em escolhas individuais asseguradas legalmente ou esferas de interesse protegidas pelo ordenamento jurídico. Destaca-se, também, a percepção complementar de Feinberg (1970, p. 245), para quem a titularidade de direitos por cidadãos é mais do que apresentar reivindicações; é ter a possibilidade de *exigir* de um ente, cuja autoridade é reconhecida por um conjunto de normas aceitas, que lhe assegure uma demanda.

---

[15] Plutarco segue dizendo: "E Licurgo pôs entre ambos esse conselho dos senadores, que foi como forte barreira mantendo as duas extremidades em igual balança e dando pé firme e seguro ao estado da coisa pública, porque os vinte e oito senadores que formavam o corpo do Senado se enfileiravam às vezes ao lado dos reis, tanto quanto necessário para resistir à temeridade popular e, também, ao contrário, fortificavam às vezes a parte do povo contra a dos reis, para impedir que estes usurpassem um poder tirânico". Há uma versão em espanhol do texto disponível em: < http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action&co_autor=174 >. Acesso em 15 jan. 2020.

[16] A representação por mandato decorre da "doutrina da duplicidade", sobretudo dos desdobramentos de sua vertente francesa, segundo a sistemática de Bonavides (2011, p. 219). Ele explica que, na organização liberal da sociedade, "os representantes se fizeram depositários da soberania, exercida em nome da nação ou do povo e puderam, livremente, com sólido respaldo nas regiões da doutrina, exprimir ideias ou convicções, fazendo-as valer, sem a preocupação necessária de saber se seus atos e princípios estavam ou não em proporção exata de correspondência com a vontade dos representados".

Os principais direitos que viriam a compor a democracia liberal foram reconhecidos através de marcos fundantes. Na Inglaterra, editaram-se os seguintes documentos: *Petition of Right* (1627), *Bill of Rights* (1689) e *Act of Settlement* (1701), além da própria Carta Magna, assinada ainda no século XIII; a seu turno, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foi proclamada na França; e a Constituição de 1787, nos Estados Unidos.

A publicação desses documentos, entretanto, não significou o estabelecimento gradual e progressivo de direitos nem dos demais pilares da democracia liberal. Todas essas nações, bem como as que incorporaram preceitos semelhantes, percorreram trajetos acidentados, com recuos, para pôr de pé estados nesses moldes. Para ficar nos exemplos históricos das nações citadas, a Inglaterra enfrentou quase um século de conflitos, que ficaram conhecidos como *Jacobite risings*, após o *Bill of Rights*; a França, de sua vez, a despeito da Declaração de 1789, intercalou diversos períodos autoritários e republicanos; e os Estados Unidos enfrentaram uma sangrenta guerra de secessão no século XIX. Naturalmente, o processo continua inacabado e há de ser sempre assim, dado que as formas de organização humana estão potencialmente sujeitas a transformações, de maneira que é pouco crível qualquer tentativa de antever o *fim da história*, como ensaiou Fukuyama (1992), a partir da aparente estabilização de uma cosmovisão política ora dominante.

Há estágios de enraizamento distintos de estado liberal, mas é inegável a adesão crescente que essa organização estatal ganhou nos países ocidentais. A filosofia política que lhe embasa predomina nos discursos e nas cartas que declaram direitos, mesmo que a prática seja em alguns casos dissociada das teorias e promessas[17] e, recentemente, retóricas distintas tenham adquirido força[18]. Ao lado dessa constatação, verificável pelo curso histórico e, portanto, descritiva, são fascinantes os ensaios que se propõem a debater a possibilidade de se prescrever, idealmente, a melhor conformação estatal[19]. Esse tema é denso e exige aprofundamento, mas não será objeto do presente estudo. Digressões à parte, o importante é que, nos diversos contextos históricos mencionados, o aprimoramento, a expansão, o

---

[17] Sobre as disfuncionalidades práticas do regime democrático, conferir Dunn (2014).

[18] Muito do que se tem escrito na ciência política ultimamente trata de possíveis crises da democracia liberal e da ascensão de regimes autoritários pelo mundo. Entre várias obras, citam-se: Balkin (2018), Ginsburg e Huq (2017, 2018), Levitsky e Ziblatt (2018), Tushnet (2004), Snyder (2019), Krastev (2014) e Diamond (2015).

[19] As prescrições são incontáveis. Platão, Smith, Rousseau, Marx e um sem-número de pensadores contribuíram para essa discussão. Kant (2006, p. 67), para ficar num exemplo apenas, defendia que "a constituição civil de todo Estado deve ser republicana", entendida como "aquela estabelecida em conformidade com os princípios: 1) da liberdade dos membros de uma sociedade (enquanto homens), 2) da dependência de todos a uma única legislação comum (enquanto súditos) e 3) de conformidade com a lei da igualdade de todos os súditos (enquanto cidadãos)".

detalhamento e a estabilização de direitos deram-se muito pela atuação institucional do Parlamento.

1.3 Origem das imunidades parlamentares na Inglaterra e sua diáspora

Como dito, o Parlamento inglês se constituiu a partir de uma especialização da *Curia Regis* ainda na Idade Média. Com a autonomia do Legislativo se vai conformando também o *status* especialmente protegido dos seus membros, consolidado através dos privilégios parlamentares (*parliamentary privileges*) – tanto dos membros que compõem a Câmara dos Lordes, como dos que integram a Câmara dos Comuns (ERSKINE MAY, 1844, p. 80; BLACKSTONE, 1897, p. 52).

O termo "privilégio" é significativo de como se deu a formação do Parlamento e a lenta construção das imunidades por lá, como fenômenos associados e cujo caráter era estamental. Esses privilégios são colocados no papel com o *Bill of Rights*, de 1689, que declarou uma realidade que já se vinha estabelecendo no país (THOMSON, 1938, p. 175). O documento enunciou, dentre outras premissas, que a eleição dos membros do Parlamento seria livre e que os discursos, debates e procedimentos nele ocorridos não seriam impedidos ou questionados em qualquer Corte ou outro lugar afora a própria instituição[20].

A Declaração representa antes a cristalização de práticas do que uma inovação, ainda que contenha também elementos de ruptura, que são produtos da *Revolução Gloriosa*. Afinal, embora se diga, com acerto, que a história constitucional inglesa se fez em grande parte por sobreposição gradual e acordos, é fato também que momentos de crise aguda e conflitos catalisaram transformações institucionais. O primeiro episódio inglês que se comenta como indicativo de que a imunidade associada ao Parlamento, consagrada na Declaração de 1689, já seria desde cedo uma prática incutida na cultura jurídica do país é o *caso Haxey*.

Thomas Haxey, em 1397, apresentou um requerimento na Câmara dos Comuns contra os gastos extravagantes da corte do rei Richard II e, por essa razão, foi perseguido e sentenciado por traição. A condenação foi, todavia, anulada pelo rei posterior, Henry IV, com o assentimento da Câmara dos Lordes. Há alguma controvérsia se Haxey era membro do

[20] Disponível em: < http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2 >. Acesso em 11 fev. 2020.

Parlamento inglês ou se apenas se utilizou da Câmara dos Comuns, como cidadão, para remeter sua manifestação individual[21], já que as *petitions* eram atribuições institucionais da Câmara, a qual, naquele momento, "começava a agir como intermediadora de indivíduos privados e corporações que desejavam avançar seus interesses no parlamento" (ORMROD, 1995, p. 35, tradução livre)[22].

O mais significativo, no entanto, é que, ao menos desde o século XIII, sob Edward I, havia o costume de que as sessões parlamentares servissem também para que requerimentos fossem apresentados diretamente ao rei – e através deles, inclusive, reclamações contra medidas governamentais (ORMROD, 1995, pp. 30/35)[23]. Nesse passado se fundamentou a defesa de Thomas Haxey e a sua absolvição. O conflito serviu, assim, como um ensejo reivindicatório ao final bem sucedido, que auxiliou o reconhecimento de uma prática estabelecida, segundo a qual o discurso no Parlamento estaria livre de interferência externa.

O *caso Haxey* significou, dessa forma, um marco histórico da autonomia do Parlamento, ao qual se somaram outros fatos, declarações e litígios, como o *caso Thorpe*, em 1454 (ROSKELL, 1963, pp. 79/105), o *caso Ferrers*, em 1542 (BINDOFF, 1982, p. 130) e o *caso Shirley*, em 1604 (PROTHERO, 1893, pp. 733/740), até que a liberdade de atuação parlamentar fosse inscrita no *Bill of Rights*.

Desde a consolidação das imunidades parlamentares na Inglaterra, ocorreu uma diáspora do instituto por todo o mundo, como corolário do modelo representativo de democracia, a ponto de hoje ser difícil encontrar ordenamento jurídico que não o preveja (HARDT, 2013, p. 2). Tanto que, sobre a imunidade material, Erskine May (1844, p. 76) escreveu que a liberdade de discurso seria tão essencial para o ofício legislativo que, mesmo que jamais tivesse sido expressamente prevista, ainda assim haveria de ser reconhecida como inseparável do Parlamento e inerente à sua organização.

1.4 As imunidades: conceitos e terminologias

---

[21] Erskine May (1844, p. 77) afirmava que Haxey era membro da Câmara dos Comuns. Em sentido oposto, Hardt (2013, p. 63).

[22] O texto em língua estrangeira é: "(...) began to act as brokers for private individuals and corporations wishing to forward their interests in parliament".

[23] Durante o reinado de Edward I, houve, contudo, a prisão de um membro da Câmara dos Comuns, Henry de Keighley (STUBBS, 1880, p. 163).

As imunidades, conforme adiantado, são salvaguardas para o exercício das funções parlamentares[24]. A doutrina brasileira, à luz do regramento atual estabelecido na Constituição de 1988, classifica as imunidades parlamentares em *materiais* e *formais* (SILVA, 2014, p. 539)[25].

As imunidades materiais são também conhecidas como *inviolabilidades* ou *imunidades substantivas* e excluem pronunciamentos e votos dos parlamentares de possíveis sanções. Trata-se de um instituto jurídico, aplicável em âmbito civil e criminal, que impede a configuração do ato ilícito. A análise de mérito que reconhece ou afasta a incidência da imunidade produz coisa julgada material. Assim, a inviolabilidade gera efeitos ulteriores e definitivos, na medida em que os fatos ocorridos sob seu manto permanecem protegidos mesmo após o término do mandato.

Já as imunidades formais, *processuais* ou *adjetivas* traçam requisitos específicos para o processamento criminal e a prisão dos legisladores. Diferentemente da inviolabilidade, tem-se, aqui, um instituto jurídico de natureza processual. Dessa maneira, é em tese possível que, encerrado o mandato legislativo, afaste-se a causa suspensiva do processamento ou da prisão. É dizer, as imunidades formais consistem em proteção institucional cujos efeitos são provisórios, subsistentes apenas durante o período de mandato, findo o qual a prisão ou o processamento dos parlamentares segue o trâmite regular. Interessante realçar também que, dentre as imunidades formais, há duas proteções distintas e que se submetem a requisitos e delineamentos próprios: uma em face do processamento criminal, outra relacionada à prisão.

A propósito, é relevante perceber que, conquanto as características anunciadas (presentes na atual Constituição de 1988) sejam recorrentes nas imunidades tanto na trajetória brasileira como em outros países, elas não são imprescindíveis para a sua formatação. Daí a impossibilidade de se apresentar um conceito fechado ou universal sobre o instituto. Cada nação, em cada momento histórico, endereça a formatação que mais lhes convém. Deve-se ter em mente a mesma noção acerca das terminologias aplicadas mundo afora. Os termos *non*

---

[24] Importante deixar registrado, também, que às imunidades se somam elementos outros que integram o regime parlamentar, como prerrogativas de foro e impedimentos.

[25] Em regimes anteriores, esta classificação já prevalecia (ALEIXO, 2020, p. 61; HORTA, 2014, p. 71).

accountability, *indenidade*, *irresponsabilidade* e *privilégio*, por exemplo, são utilizados em outros países para abordar o tema[26].

Até que se estabilizasse no Brasil a utilização dos termos ora apresentados para as imunidades, a doutrina referia-se a elas de maneiras variadas, especialmente nos anos seguintes à importação do instituto, o que se deu por ocasião da outorga da Constituição de 1824. Atentos ao que acontecia na legislação e doutrina estrangeira, os estudiosos brasileiros utilizaram distintas terminologias. Ilustrativamente, França e Leite (1872, pp. 130/134) chamava a inviolabilidade parlamentar de "irresponsabilidade", embora já utilizasse o termo genérico atual "imunidades". De sua vez, Joaquim Rodrigues de Sousa (1867, pp. 184/201) referia-se às imunidades como "privilégio", à moda inglesa. Dentre as espécies de imunidades, ele utilizava os termos "inviolabilidade" ou "irresponsabilidade" para as imunidades materiais e, para as imunidades formais, a expressão "imunidades pessoais". Já José Soriano de Souza (1893, p. 245) nomeava a inviolabilidade como "irresponsabilidade política" e as imunidades formais como "inviolabilidades judiciárias".

Notadamente a partir do período republicano, começaram a se estabilizar as nomenclaturas hoje utilizadas e a se desenvolver uma doutrina nacional mais consistente e autoral sobre a matéria (BARBALHO, 1920, p. 29; CASTRO, 1908, p. 372). Até então, grande parte do que se escrevia fazia alusão a célebres doutrinadores estrangeiros, que, em sua maioria, adotavam perspectiva favorável acerca das imunidades, desde que mantivessem um caráter funcional, em benefício do escorreito exercício parlamentar. Para citar dois juristas estadunidenses frequentemente lembrados à época, Story (1833, p. 329) alertava que todo cidadão tinha o direito de ser protegido pelas leis de acusações malévolas, falsidades e difamações proferidas por membros do Legislativo. Igualmente, Cooley (1871, p. 134) afirmava que as imunidades consistiam em prerrogativa não da Casa Legislativa, e sim do povo, que deveria ser exercida pelo parlamentar em nome dos seus constituintes. Essas compreensões sobre o instituto resistiram entre os constitucionalistas, inclusive. Prevaleceu, amplamente, a noção de que a imunidade parlamentar serve ao propósito de ensejar os debates e os controles inerentes à democracia. Assim foi concebida e assim ainda hoje é vista (por isso, o instituto não pode escapar à sua finalidade).

---

[26] Não seria oportuno destrinçar, neste estudo, as terminologias adotadas em outros países. As diferenças são significativas e, em parte, podem ser encontradas em Hardt (2013, pp. 3/6). Destaca-se, apenas, que, na doutrina brasileira, o termo "privilégio", além de não utilizado, possui conotação pejorativa, que indica uma diferenciação indevida e antirrepublicana entre os indivíduos.

Outro aspecto da natureza das imunidades parlamentares que vale registrar é que, atualmente, sob a égide da CF88, o Supremo Tribunal Federal sustenta que o instituto jurídico, em sua dimensão formal ou material, é *irrenunciável*, dado o seu caráter institucional. De acordo com a Corte, "o congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre ela (a imunidade), qualquer poder de disposição", já que se cuida de prerrogativa "inerente ao Poder Legislativo, que só e conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce" (BRASIL, INQ nº 510, 1991). Trocando em miúdos, não se pode renunciar senão um direito ou um poder que se detém, e as imunidades não se enquadram nesses conceitos jurídicos, dado que são espécies de prerrogativas atreladas ao mandato. Caso se queira despir delas, é preciso renunciar ao mandato por inteiro, com todo o regime que lhe é inerente[27].

Pois bem. As noções apresentadas são suficientes para dar início à análise da trajetória das imunidades parlamentares no Brasil. Mais detalhes teóricos sobre a natureza e características do instituto, além do posicionamento da doutrina especializada, serão trazidos pontualmente e ao longo do estudo. Porém, apenas quando necessário. Afinal, não se pretende que a pesquisa se confunda com aborrecidas informações de catálogo nem se atenha, decisivamente, a argumentos de autoridade.

---

[27] A irrenunciabilidade das imunidades é uma conclusão sobre a qual não há controvérsia na doutrina nem na jurisprudência – ainda que se tenha notícia de um caso pós-CF88 cujo voto condutor dê a entender sutilmente o contrário (BRASIL, INQ nº 761, 1995). Mas nem sempre foi assim, visto que, ao julgar o HC n. 2.255, em 1º de abril de 1905 (D.O.U. de 02/04/1905), o STF formara a convicção, a princípio, de que seria possível a renúncia. A ordem foi denegada, sob o argumento de que o paciente, que era senador, renunciara de forma tácita às imunidades, pela suposta admissão da prisão (BASTOS, 1911, p. 381; COSTA, 2006, p. 44). A par disso, Roure (1920, p. 472) menciona que o STF assentou, em 1904, isto é, um ano antes, a admissibilidade da renúncia às imunidades. Trata-se, pelo que se presume, de um caso possivelmente relacionado ao senador Joaquim Murtinho, a que Aleixo se refere como tendo servido de precedente para o HC 2.255 (2020, p. 98). De todo modo, o HC n. 2.269, julgado em 2 de maio de 1905 (D.O.U. de 07.05.1905), reafirmou a tese (BASTOS, 1911, pp. 379/388). O entendimento inicial da Corte pela possibilidade de renúncia e disposição das imunidades parlamentares se amparava no artigo 20 da Const1891, o qual estabelecia que, caso o deputado ou senador fosse preso em decorrência de flagrante de crime inafiançável, a autoridade processante remeteria os autos à Câmara respectiva para que deliberasse, se o acusado não optasse pelo *julgamento imediato*.

2 A LONGA TRAJETÓRIA DAS IMUNIDADES NO BRASIL

Após conhecer o conceito e a origem das imunidades parlamentares, é necessário investigar como se deu a adaptação do instituto à realidade brasileira. A sua inserção no país ocorreu, como dito, há quase duzentos anos. E mesmo nos momentos em que a efetividade das imunidades parlamentares foi ínfima, governantes autoritários mantiveram a sua previsão constitucional, conquanto retalhada, porque sabiam do custo político de suprimi-las diretamente.

Nesses períodos, acontecia com frequência de as respectivas Constituições restringirem a amplitude das imunidades um tanto e a dinâmica política em curso se encarregar de restringir outro tanto significativo. Não bastasse isso, as Constituições eram atropeladas, sem cerimônia, por atos normativos verdadeiramente incontestáveis, como decretos-leis, atos institucionais, atos complementares *etc*. As arbitrariedades impostas nas ditaduras getulista e militar, por exemplo, dão indicativo prático da fórmula utilizada. Essa história será contada nas próximas seções, mas daqui já se nota que a simples leitura dos documentos constitucionais que vigoraram no país já sugere, por si, que a solidez das garantias destinadas a partícipes especiais da arena pública (legisladores) em face das demais forças político-sociais e dos outros Poderes guarda correspondência estreita com a qualificação democrática do regime então vigente.

Não é possível, todavia, compreender o nível de enraizamento das imunidades parlamentares apenas pelos regramentos colocados. As interpretações atribuídas à época pela doutrina e pela sociedade, o modo de aplicação da norma pelas instâncias de poder e o seu grau de efetividade, a estabilidade das instituições, os movimentos políticos confluentes, os aspectos institucionais e atitudinais, enfim, tudo isso subjaz aos comandos positivados e determinam, em cores vivas, o teor do Direito. O texto vigente é a ponta do iceberg. E essa imagem não diminui sua importância: apenas indica que o texto é a parte mais facilmente visível de um *bloco* que não se resume aos enunciados normativos[28]. Do mesmo modo, a compreensão do Direito não se extrai de todo a partir da leitura de precedentes mais assinalados, porque é preciso compreender o caminho da jurisprudência e o contexto

[28] Conferir detalhes sobre os influxos sociopolíticos que permeiam a trajetória constitucional do país em Sarmento e Souza Neto (2017, pp. 97/182) e Marinoni, Mitidiero e Sarlet (2017, pp. 233/255).

subjacente (até por isso, evita-se, neste estudo, a citação de julgados estrangeiros de forma anedótica).

Acompanhar as imunidades parlamentares no Brasil revela um microcosmo representativo dessa noção. Como se verá, houve conjunturas em que o Legislativo dispôs de condições reais para exercer seu papel institucional; em muitos períodos, no entanto, sua atuação foi subalterna a um governo central com poderes desmedidos, e essas conclusões se extraem com o auxílio de fatos e documentos alheios à legislação.

A investigação do contexto histórico é, por isso, fundamental. Mas essa compreensão é melindrosa, porque exige olhar atento do pesquisador para evitar anacronismo, que é o escrutínio do passado a partir de valores, instituições e conceitos moldados em outra época. O mais comum é que, por erro, se leia o passado com as lentes do presente, mas o contrário também pode acontecer, caso se analisem eventos a partir de marcos teóricos já antiquados para a ocasião específica em exame[29]. Ao mesmo tempo, é certa a lição de José Honório Rodrigues (1978, p. 28) de que "é um realismo ingênuo acreditar que se possa conhecer o objeto histórico em si próprio, como numa fotografia. A realidade histórica é uma pintura que depende da perspectiva do historiador". Dessa maneira, a investigação precisa, fatalmente, equilibrar-se entre o passado e o presente.

Dito isso, pelo motivo de que as imunidades parlamentares são velhas conhecidas dos nossos juristas e políticos, intui-se que se trata de um instituto adensado paulatinamente e cujos contornos foram amadurecidos pelas práticas jurídicas, especialmente pela jurisprudência. Mesmo que se tenham várias constituições sucessivas na trajetória do Brasil e nenhuma delas tenha sido tomada pelo valor de face e respeitada como deveria – e, portanto, aqui não se cuide de um documento antigo apenas, quase totem, como nos Estados Unidos, com "conotação desenhada historicamente" por intensas relações e trocas institucionais (POST; SIEGEL, 2007, p. 374) –, assume-se, ainda assim, que, para a compreensão da imunidade hoje em dia, é necessário um recuo para a análise do tema desde a turbulenta conjuntura da outorga da Constituição do Império, momento de inserção das imunidades no ordenamento jurídico brasileiro[30]. Seja para confirmar ou para refutar a premissa da

---

[29] Como ocorre, de certo modo, com a *interpretação retrospectiva* de que falava José Carlos Barbosa Moreira (1988, pp. 151/155), por meio da qual o intérprete se aferra, ao analisar texto atual, aos preceitos de um sistema jurídico anterior.

[30] Aqui, refere-se às imunidades dos parlamentares instituídas amplamente e em face dos demais Poderes. Não se descura que os integrantes das Câmaras municipais no período colonial gozavam de proteções específicas, tais como "não poder ser preso ou suspenso senão por ordem régia; também as Câmaras não podiam ser

sobressalente historicidade desse instituto, a análise se impõe, até porque não há como concluir pela irrelevância do percurso sem tê-lo trilhado.

Neste capítulo, analisa-se a trajetória das imunidades parlamentares no Brasil, desde a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, passando pela Primeira República, pelos governos Vargas, em suas diversas fases, pela chamada República de 46 (ou Quarta República) e, também, pelos mais de vinte anos de ditadura militar. O regime da atual Constituição de 1988, de sua vez, será tratado no capítulo posterior.

2.1 A Constituição imperial

O Direito aplicado no Brasil filiou-se, desde o princípio, ao modelo europeu continental, de tradição romano-germânica. Não foi uma escolha genuinamente nacional, mas decorrência do sistema jurídico operante no império português. Por mais de trezentos anos de história colonial, as ordenações de Portugal constituíram o Direito vigente no território brasileiro, afora algumas "determinações reais decretadas especialmente para o Brasil (regimentos, alvarás, cartas regias, ordens, provisões, instruções *etc*.)", como aponta Martins Júnior (1895, p. 188), e sem falar no fato de que a extensão da colônia e a distância para a metrópole propiciavam o surgimento de normas locais *ad hoc*[31].

A partir da formação do Estado brasileiro institucionalmente independente e da sua primeira Constituição, a matriz do *civil law* manteve-se, embora renovada, em nossa cultura. São recorrentes as alusões à influência que o direito constitucional francês, espanhol e norueguês, por exemplo, exerceu sobre a gênese da Constituição de 1824. Mas, tratando de imunidade parlamentar, esse é um tema que certamente, ainda que não se cuide no caso brasileiro de um modelo jurídico anglo-saxão, tem como referência mais antiga e elucidativa a experiência inglesa, porque dela se extrai a matriz dos Parlamentos contemporâneos e das

---

citadas sem provisão do desembargo do paço" (CRUZ, 1910, p. 104). Além disso, outras autoridades, igualmente, gozavam de institutos protetivos específicos (REIS, 1923, p. 243).

[31] "As autoridades, embora tenham regimentos, instruções e leis a obedecer, procedem em geral sem atenção a documentos ordenadores. A época é de política absolutista. Demais, a distância da Colônia, relativamente à Metrópole, faz que ali todos estejam à vontade" (IGLÉSIAS, 1993, p. 76).

imunidades, conforme explicado[32]. As imunidades parlamentares, que se consolidaram lentamente na Inglaterra, vieram a se replicar em diversos países. Com outros termos e abrangência, mas mantendo o núcleo e propósito. É o que ocorreu, destacadamente, na França, desde o período revolucionário, e nos Estados Unidos, quando da elaboração de sua Constituição. Assim também se deu no Brasil imperial.

A *Constituição Política do Império do Brasil* de 1824 (Const1824) dispunha, em matéria de imunidades parlamentares, que os membros da antiga Assembleia Geral, equivalente ao Congresso Nacional de hoje, seriam invioláveis pelas opiniões que proferissem no exercício das suas funções (art. 26). Além disso, que nenhum parlamentar poderia ser preso, durante a sua "deputação", sem ordem da respectiva Casa Legislativa, à exceção de flagrante delito de pena capital[33] (art. 27). Caso algum senador ou deputado fosse pronunciado, o juiz, suspendendo o procedimento, daria conta à respectiva Casa, que decidiria se o processo haveria de continuar e se o membro seria ou não suspenso do exercício das suas funções (art. 28).

Os preceitos colocados na Constituição de 1824 são, pelo que se observa, liberais para o período[34]. Além do que, os membros do Legislativo nas Províncias passaram a gozar, a partir do Ato Adicional de 1834, de imunidades materiais equivalentes às dos parlamentares integrantes da Assembleia Geral (art. 21), legisladores estes contra os quais o Código de Processo Criminal – Lei de 29 de novembro de 1832 – assegurava que não se admitiriam queixas ou denúncias pelos discursos proferidos em suas respectivas Casas Legislativas (art. 76).

Apesar disso, não se pode dizer que a atuação parlamentar foi adequadamente resguardada pelas imunidades instituídas. A análise do contexto histórico e de outros dispositivos da aludida Carta permitem a inferência.

---

[32] Embora o parlamento inglês não seja o mais antigo do mundo, conforme demonstra a pesquisa de Hardt (2013, p. 12), que cita o órgão legislativo da Islândia e da Ilha de Man como seus predecessores.

[33] O Código Criminal do Império (Lei de 16 de dezembro de 1830), assim como as Ordenações Filipinas, anteriormente vigentes, instituíam pena de morte para diversos delitos.

[34] O termo "liberal" é utilizado, nesta passagem, por contraposição ao sistema político anterior. Como dizem Schwarcz e Starling (2015, p. 222), pode-se falar, no período, de um movimento "liberal, porque rompeu com a dominação colonial", mas que culminou, ao mesmo tempo, em conservadorismo, "ao manter a monarquia, o sistema escravocrata e o domínio senhorial".

2.1.1 O anseio constitucionalista e a outorga da Carta

À época da independência da colônia brasileira em relação à metrópole, declarada em 1822 – e só reconhecida por Portugal em 1825, após persistentes conflitos e o pagamento de "alforria", mediado pela Inglaterra (AZEVEDO; COSTA; SCHWARCZ, 2002) –, ganhava projeção interna, para além de um sentimento nativista, o anseio de que o Estado que se formava fosse regido por uma constituição própria, com preceitos abrangentes e liberais, assim como se desenhava em alguns países da Europa e do continente americano (embora em alguns, como a França, já houvesse refluxos autoritários).

Os brasileiros acompanhavam com especial atenção os desdobramentos da *Revolução do Porto*, também chamada de *Regeneração*, iniciada no ano de 1820, em Portugal, que resultou na edição da primeira Constituição portuguesa, em 1822, e no retorno do imperador d. João VI ao continente europeu. A Constituição lusitana limitou os poderes da dinastia governante, convertendo a nação em uma verdadeira monarquia constitucional, a ponto, inclusive, de d. João VI ter sido compelido a jurá-la ainda antes de embarcar de volta à metrópole, deixando seu filho d. Pedro no Brasil, como regente das possessões ultramarinas (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 206).

Em 1821, o governo provisório instaurado em Portugal durante a Regeneração expediu orientações a d. Pedro para que as províncias brasileiras se submetessem diretamente a Portugal e para que ele, assim como seu pai fizera, retornasse à sede do Reino. Essas medidas geraram insatisfação no Brasil e pressão social crescente, tanto para que d. Pedro decidisse pelo *Fico* como para que viesse a proclamar a *Independência*.

Em carta escrita em setembro de 1822 a d. João VI, que até ali incitava-o a obedecer aos decretos portugueses, d. Pedro I afirmou que "se o povo de Portugal teve direito de se constituir – revolucionariamente – está claro que o povo do Brasil o tem dobrado, porque se vai constituindo, respeitando-me a mim e às autoridades estabelecidas" (EGAS, 1916, p. 154). A carta indica que a revolução lusitana, mais do que inspiração, deu impulso, por efeito colateral, à independência da colônia brasileira e à constitucionalização do país. Ela também mostra que o formato de monarquia constitucional instituído em Portugal desagradava a d.

Pedro pelo freio que impusera aos arbítrios reais[35]. Para evitar situação parecida no Brasil, d. Pedro estava disposto a agir firmemente para assegurar poderes incontrastáveis ao monarca na organização política brasileira, como se viria a perceber muito brevemente, por ocasião da Constituinte instalada em 1823.

Os movimentos políticos que conduziram a monarquias constitucionais na França, Espanha e Noruega ao longo da década anterior já haviam, de sua vez, influenciado os rumos de Portugal e serviam de inspiração também ao Brasil naquele momento. Na França, o percurso foi violento e atribulado e, a partir da Revolução de 1789 – tromba d'água decorrente de um período de efervescência do renascentismo iluminista e da forte rejeição popular às práticas do Antigo Regime –, o mundo não seria mais o mesmo e o estado francês, em particular, intercalaria tempos de república e império com muita intensidade. No momento da Independência brasileira, vigia por lá a Constituição de 1814, fruto da *Restauration*, e que foi outorgada por Louis XVIII em condições parecidas às que circundariam a Carta brasileira de 1824. Antes disso, o exemplo da Inglaterra já servira de norte para muitos países, pela limitação que, como explicitado no capítulo anterior, começara a impor aos poderes do monarca ainda na Idade Média. Afora a conjuntura do *Velho Mundo,* a tendência constitucionalista se via, igualmente, em outras ex-colônias do continente americano, que, aliás, deram origem quase sempre a repúblicas, e não a monarquias – muito menos a uma monarquia comandada por um representante da dinastia regente do antigo Império, como ocorreu no Brasil[36].

Quer dizer, de tudo isso, dos movimentos internacionais pós-absolutistas, que Grimm (2006, p. 9) entende como primeira fase moderna de "judicialização da política"[37], e das tendências anticolonialistas no continente americano, como se viu no México e Haiti, por

---

[35] Barroso afirma, aliás, que não somos "herdeiros da tradição cultural e política que produziu, por exemplo, a Magna Carta inglesa, ainda em 1215, mas, sim, do último país da Europa a acabar com a Inquisição, com o tráfico negreiro e com o absolutismo" (2019, p. 245).

[36] Entre nós, havia um receio de fragmentação territorial semelhante ao que ocorreu na América espanhola, o que contribuiu para a prevalência da forma de governo monárquica. A respeito, Ricupero (2017, p. 29) afirma que: "no Brasil, a estabilidade da monarquia parlamentar inspirou análogo sentimento de superioridade em relação às turbulentas repúblicas sul-americanas. A suposta superioridade não impediu que o regime monárquico fosse encarado pelos demais como corpo estranho num continente de repúblicas imperfeitas, mas afinadas com os ideais de progresso do século XIX. O isolamento acentuou-se com o tempo à medida que a escravidão gradualmente desaparecia nos outros países, que enxergavam na sua sobrevivência entre nós uma prova a mais do anacronismo de um sistema de governo inexportável para as Américas".

[37] O movimento de "judicialização da política" ocorreu "quando a ampla reivindicação de direção do Estado monárquico absolutista teve que ceder lugar às concepções de ordem da burguesia", a qual "partia do pressuposto de que a sociedade só poderia se regulamentar se seus membros estivessem face a face de forma igualitária e livre" (GRIMM, 2006, p. 9).

exemplo, percebe-se, naturalmente, repercussão no Brasil. A atmosfera, dilatada pelas pressões internas, contribuiu para que d. Pedro convocasse em 3 de junho de 1822, ainda antes do marco da Independência, a Assembleia Constituinte, composta por deputados eleitos e cujos trabalhos iniciaram em abril do ano seguinte no edifício da *Cadeia Velha*[38].

A "Assembleia Geral Constituinte e Legislativa" funcionou durante todo o ano de 1823 e, ao final, entregou um projeto, que foi apelidado de *Constituição da Mandioca*, pelo critério censitário de voto e de elegibilidade atrelado à renda líquida anual mensurada em alqueires de farinha de mandioca (BRASIL, 1823, p. 18)[39]. O texto irritou d. Pedro I, sobretudo, pelas restrições que lhe impunha, já que previa a tripartição de poderes, com controles mútuos (FAUSTO, 1995, p. 148; SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 233). A situação se complicou, além disso, em razão de intrigas palacianas, das disputas entre o partido brasileiro e o partido português e do humor instável do regente (LEAL, 1915, pp. 67/90). Tudo isso somado levou d. Pedro I, com o auxílio do exército, a dissolver a Constituinte, episódio que ficou conhecido como *Noite da Agonia*. A partir de então, ele incumbiu o Conselho de Estado, órgão composto por pessoas que lhe eram próximas, de redigir novo texto, tarefa que foi concluída em poucos dias[40].

A Carta foi escrita a partir dos trabalhos anteriormente desenvolvidos pela Constituinte e outorgada em 25 de março de 1824. Nela, destacava-se a presença do *Poder Moderador*, "chave de toda a organização política" e "delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação, e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos" (art. 98). Além da chefia do Executivo, com amplas atribuições (art. 102), o imperador, cuja figura era declaradamente inviolável, sagrada e não se sujeitava a responsabilidade alguma (art. 99), acumulava o exercício do Poder Moderador, o que incluía a nomeação de senadores

---

[38] Local onde hoje se localiza o Palácio Tiradentes. A homenagem póstuma ao inconfidente é particularmente oportuna, já que ele ficou preso no local antes de ser executado, em 1792. O Palácio sediou o Congresso Nacional entre 1926 e 1960 e, hoje, abriga a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

[39] Assim dispunha o artigo 123 do projeto constitucional: "Art. 123. São cidadãos activos para votar nas assembléas primarias ou de parochias: I. Todos os brazileiros ingenuos e os libertos nascidos no Brazil. II. Os estrangeiros naturalisados. Mas tanto uns como outros devem estar no gozo dos direitos politicos, na conformidade dos arts. 31 e 32, e ter de rendimento liquido annual o valor de cento e cincoenta alqueires de farinha de mandioca (...)". O voto era previsto como indireto. Para serem qualificados como eleitores e votarem na eleição dos deputados, eram necessários duzentos e cinquenta alqueires (art. 126); e, para concorrerem como "deputados nacionais", a quantia exigida era de quinhentos alqueires (art. 129).

[40] "D. Pedro tornou-se grande aliado e, pela sua posição, o patrono do constitucionalismo brasileiro. Patrono, no sentido de acolhida às reivindicações do liberalismo, à sua institucionalização, não de fidelidade na prática do regime" (BARRETO, 2003, p. 180).

vitalícios, a partir de eleição de lista tríplice; a aprovação e suspensão das resoluções dos conselhos provinciais; a prorrogação ou adiamento da assembleia geral; a dissolução da câmara dos deputados; e a suspensão de magistrados (art. 101).

Em tudo oposta à experiência inglesa, em que o Parlamento assume o protagonismo na divisão de funções estatais, a concepção do Poder Moderador era tributária das ideias de Benjamin Constant (LYNCH, 2010; GÓES E VASCONCELLOS, 1862, p. 164), que advogava a existência de um poder neutro, desprovido de ambições políticas imediatas e que pudesse agregar maior estabilidade às instituições (CONSTANT, 2000). A intenção declarada de Constant era evitar insurreições como as que ocorreram durante o período do *Terror* na França revolucionária, mas a modelagem feita pela Constituição brasileira foi particularmente arbitrária, na medida em que concentrou de modo extremo os poderes na figura do monarca. No entanto, ter vencido a queda de braço com a Assembleia Constituinte e imposto a Constituição de 1824, que lhe atribuía poderes amplos, não assegurou a d. Pedro I um governo sossegado. Muitas foram as pressões, críticas e insurreições com as quais teve de lidar e o seu reinado acabou por ser curto (MOREL, 2003, pp. 10/19). Entram na conta para a sua renúncia, ainda, as agitadas circunstâncias políticas e familiares em Portugal naquele momento, que influenciaram sua decisão de abdicar e voltar à terra natal, em 1831, deixando seu filho no Brasil, do mesmo modo que fizera d. João VI uma década antes.

2.1.2 Imunidades e o Poder Moderador

Em relação às disposições que tratam especificamente das imunidades parlamentares, há divergências entre o projeto elaborado pela Constituinte brasileira de 1823[41] e o texto ao final outorgado pela Carta de 1824[42]. Mas não há divergências essenciais. Os dispositivos são

---

[41] "Art. 72. Os deputados e senadores são inviolaveis pelas suas opiniões proferidas na assembléa. Art. 73. Durante o tempo das sessões, e um termo marcado pela lei, segundo as distancias das provincias, não serão demandados, ou executados por causas civeis, nem progrediráo as que tiverem pendentes, salvo com seu consentimento. Art. 74. Em causas criminaes não serão presos durante as sessões, excepto em flagrante, sem que a respectiva sala decida que o devem ser, para o que lhe serão remettidos os processos. Art. 75. No recesso da assembléa seguiráo a sorte dos mais cidadãos. Art. 76. Nos crimes serão os senadores e os deputados, só durante a reunião da assembléa, julgados pelo senado, da mesma fórma que os ministros de estado e os conselheiros privados" (BRASIL, 1823).

[42] "Art. 26. Os Membros de cada uma das Camaras são inviolaveis pelas opiniões, que proferirem no exercicio das suas funcções. Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, póde ser preso por

apropriados e resguardam o exercício da função parlamentar. A diferença precípua é que as amplas atribuições instituídas para o Poder Moderador na Constituição de 1824 acabavam por retirar a sustentação necessária para que a liberalidade destes dispositivos fosse efetiva. Como tomar por resguardada a atividade parlamentar se o Imperador nomeia os senadores, pode dissolver os trabalhos da Câmara dos Deputados e mantém o controle da magistratura?

Certamente, as imunidades parlamentares exerceram algum papel durante o Império. Como dito, o Código de Processo Criminal (Lei de 29 de novembro de 1832) assegurava aos integrantes da Assembleia Geral que não se lhes admitiriam queixas ou denúncias pelos discursos proferidos em suas respectivas Casas Legislativas (art. 76) e, de fato, não se tem muita informação sobre a existência de processos judiciais relacionados a essas circunstâncias, o que dá indicativo da normatividade do texto legal. Além disso, autores do período, como Joaquim Rodrigues de Sousa (1867) e Nicolau França e Leite (1872), que escreveram sobre o tema, são exemplos da impressão positiva da doutrina acerca da previsão constitucional das prerrogativas e seus estudos não documentam uma realidade institucional absolutamente dissonante[43]. Para citar até mesmo um autor simpatizante do Poder Moderador, Pimenta Bueno (1857), o marquês de São Vicente, igualmente reconhecia a importância das imunidades parlamentares instituídas pela aludida Carta de 1824[44].

Não obstante, a plena efetividade das imunidades não veio com a Constituição outorgada em 1824 e, como se verá, esse problema persistiria em contextos subsequentes. O principal motivo para o déficit de normatividade das imunidades no período imperial estava

---

Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Camara, menos em flagrante delicto de pena capital. Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado fòr pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta á sua respectiva Camara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercicio das suas funcções" (BRASIL, 1824).

[43] Sousa (1867, pp. 184/186) entendia que a inviolabilidade do parlamentar seria absoluta. No entanto, possivelmente o autor presumia a condição de o pronunciamento ter sido proferido no exercício das funções, a teor do que exigia o art. 26 da Const1824. Para ele, o parlamentar se sujeitaria em caso de excesso, no máximo, a sanções da própria Casa, que, aliás, não poderiam ser drásticas. Serviriam apenas para chamá-lo "à ordem". Para França e Leite (1872, pp. 130/134), as imunidades haveriam de ser asseguradas. Todavia, a inviolabilidade não incluía discursos fora do contexto funcional e as imunidades formais não abarcariam casos civis de constrição de bens nem protegeria a família do parlamentar.

[44] "A inviolabilidade dos representantes da nação quanto às opiniões que proferirem no exercício de suas funções é um atributo, uma condição essencial e inseparável da existência das assembleias legislativas; é o princípio de alto interesse público que anima a liberdade das discussões, é a independência da tribuna, o dogma constitucional, a soberania da nação no exercício do poder legislativo. (...) A inviolabilidade de que tratamos no parágrafo antecedente seria precária ou ilusória se ela cobrisse somente as opiniões, e não as pessoas ou os próprios atos dos representantes da nação. É para prevenir a fraude ou ilusão que a lei fundamental determina que, ainda quando indicados ou encontrados em flagrante delito, mesmo de crime inafiançável (salvo somente o de pena capital, que depois trataremos), não possam eles ser presos por ordem ou mandado preventivo de autoridade alguma, sem que preceda determinação prévia de sua respectiva câmara" (PIMENTA BUENO, 1857, pp. 118/119 e 208/214).

atrelado às limitações institucionais decorrentes da existência do Poder Moderador[45]. A propósito, é inevitável lembrar a tese de Gargarella (2013), para quem, historicamente, as constituições latino-americanas apresentam compromissos inconciliáveis, além de um descompasso entre suas pródigas declarações de direitos e as regras de distribuição de poderes e de composição institucional (a *sala de máquinas* da constituição), que comprometem a concretização dos direitos enunciados. Esse é, em tudo, o caso da imunidade parlamentar no Império, sob a égide da Carta de 1824.

As amarras institucionais pouco liberais eram, no entanto, defendidas por publicistas e políticos do período, como Pimenta Bueno (1857, p. 210), que admitia a amplitude dada ao Poder Moderador, vez que "a Câmara dos Deputados é, e deve ser, a guarda avançada, o baluarte das liberdades públicas, o motor enérgico dos progressos sociais. Sua missão é indispensável, *mas por sua força mesma não é sem perigos; a razão e a história o demonstram*". Paulino José Soares de Souza (1862, p. 51), o visconde de Uruguai, seguia a mesma linha e tratava com eufemismo os poderes desmedidos do regente. Ele afirmava que a possibilidade de dissolução da Câmara guardava o mero "caráter de uma apelação", de sorte que o imperador haveria de "convocar imediatamente outra Câmara que substitua a dissolvida, e que tem de ser o juiz da questão que provocou a dissolução". De resto, Antônio Ribas (1866, p. 55) escreveu que a influência do "sublime apanágio do Poder Moderador" sobre os demais Poderes seria sempre "salutar".

A leitura, por exemplo, da cláusula constitucional que assegura que *os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções*[46], presente no artigo 26 da Constituição de 1824, não é capaz de dar conta do fato desanimador – reconhecido até por entusiastas do Império, como Lima (1927, p. 82) – de que "o Executivo obteve com relativa frequência do Poder Moderador a dissolução da Câmara. De 1823 a 1889 houve treze dissoluções". A quantidade de dissoluções determinadas pelo Imperador, marcadamente no Segundo Reinado, é, assim, um indicativo de que as garantias

---

[45] De modo mais contundente, pode-se até perquirir sobre o caráter *semântico* do instituto. O termo remete à célebre classificação ontológica de Loewenstein (1986) e se refere a constituições inefetivas, que dissimulam propósitos autoritários, em contraposição às constituições normativas e nominais. No caso, cabe falar também em caráter *simbólico* da disposição constitucional, segundo a doutrina de Neves, para quem normas sob esse rótulo sequer geram na sociedade expectativa de cumprimento, sendo que "a ineficácia jurídica do texto constitucional era compensada pela sua eficiência política como mecanismo simbólico de *legitimação*" (2018, p. 180).

[46] A Constituição de 1824 estabelecia que o Poder Legislativo era delegado à Assembleia Geral, que se compunha de duas Câmaras: Câmara de Deputados e Câmara de Senadores (arts. 13 e 14).

de atuação dos legisladores não eram tão robustas no século XIX quanto enunciava o texto da Constituição – e esse exemplo é ainda mais interessante porque o velho *texto* do artigo 26 da Const1824 é semelhante à *norma* que os tribunais extraem hoje do comando inscrito no artigo 53, *caput*, da Constituição de 1988, o que se perceberá mais à frente.

Percepção contrária é bem defendida por Dolhnikoff (2020, p. 92), no sentido de que o "poder de dissolver a Câmara não implicava que o Legislativo ficava à sua mercê". Segundo a historiadora, a dissolução gerava ônus político ao Imperador e, na prática, havia muitos embates entre os deputados e o Ministério instalado, o que ora resultava na dissolução do Gabinete, ora na dissolução da Câmara[47]. Quer dizer, não muito diferente do que se dava, regularmente, em outras monarquias pelo mundo.

A ponderação é lúcida, sem dúvida, mas se percebe que o Poder Moderador imperial brasileiro era singularmente arbitrário, porque, como descrito, o monarca, além de acumular as funções de chefe do Executivo, nomeava os senadores, podia dissolver os trabalhos da Câmara dos Deputados, suspender magistrados e controlava as Províncias. Tudo isso num contexto social crivado de revoltas violentamente sufocadas, no qual era ausente a jurisdição constitucional e as eleições eram restritas e não se submetiam a escrutínio confiável.

Assim, ainda que, em certos períodos, os representantes políticos eventualmente se sentissem livres de possíveis perseguições pessoais no Império, essa segurança se dava menos pelo ambiente institucional, que não assegurava o exercício com altivez do controle das ações de governo, e mais pelo compartilhamento de interesses oligárquicos e pela pouca diversidade social dos congressistas, que ensejavam consensos e franquias mútuas. Cabe levar em consideração, ainda, algumas reconhecidas virtudes particulares de estadista de d. Pedro II. Dentre elas, não ter herdado o temperamento sanguíneo do pai.

Sobre os problemas eleitorais da época, Limongi (2014) aponta que a força política do governo impedia qualquer disputa efetiva:

> O governo nunca foi derrotado eleitoralmente ao longo de todo o Segundo Reinado. A alternância partidária no poder foi sempre ditada pela intervenção do Poder Moderador. A elite política imperial empreendeu bom número de modificações na legislação eleitoral, visando assegurar a "verdade eleitoral". Nenhuma dessas reformas foi bem-sucedida. As denúncias de violência, manipulação e fraude são

[47] Com a mesma percepção, o comentarista do período imperial Braz Florentino Souza (1864, pp. 161/162), em obra específica sobre o Poder Moderador, a qual foi dedicada ao regente d. Pedro II: "A energia ou antes a heroicidade do remédio serve aqui de um forte preservativo contra o seu abuso possível: ele tende a pôr o país em estado de agitação, e os perigos que com a repetição de semelhante estado podem correr as instituições juradas são de alguma sorte a mais segura garantia de que o monarca será sempre bastantemente sóbrio e prudente quanto ao uso de um tal remédio".

> frequentes e dominam os debates políticos. Para os contemporâneos, eleições se caracterizariam pela reiterada falsificação dos princípios do governo representativo.

Além do que, conquanto se diga que havia debates e oposição na Câmara a despeito do risco latente de perda de mandato por dissolução da Casa, não se pode supor que as discussões e os questionamentos se davam no mesmo volume e profundidade que ocorreriam se os parlamentares tivessem seus mandatos resguardados. O paralelo da realidade imperial brasileira com monarquias constitucionais em que há a possibilidade de dissolução do Parlamento é impreciso, porque essa formatação institucional só se compatibiliza com a limitação de poderes típica do constitucionalismo quando o monarca retém esse poder ablativo, de veto ou dissolução, sem os demais amplos poderes de que gozava o imperador no Brasil.

Em relato do período, França e Leite (1872, p. 133) apontou, inclusive, caso em que, na sua concepção, a dissolução da Câmara deu-se para possibilitar a prisão de parlamentares fora das hipóteses constitucionalmente permitidas:

> A dissolução da Câmara dos Deputados em 1849 foi outro golpe de Estado contra a Constituição, resultado do governo, onde predomina a magistratura política. Esta dissolução não teve outro motivo que a prisão de alguns deputados que tinham entrado separadamente, sem apoio, aprovação ou tolerância da Câmara dos Deputados, rebelião ou sedição armada em Pernambuco contra um presidente daquela Província, ou antes contra autoridade subalterna dela, e isto quando a rebelião ou sedição estava abatida, presos e mortos os chefes salientes dela? Quem deu poder ao governo por atos praticados de uma insignificante fração da Câmara dos Deputados, fora da Câmara e longe dela dissolver a mesma câmara? Que necessidade havia dessa dissolução, quando essa mesma fração estava ou presa ou morta ou fugitiva; a ordem pública que não foi perturbada nem direta nem indiretamente pela Câmara estava restabelecida? Eu não duvido que esses atos violentos que se têm seguido sejam a causa deste descontentamento, dessa descrença, dessa falta de fé que por toda parte se nota na população a respeito das instituições do país!

Ainda, registra-se que os membros do Legislativo nas Províncias, a partir da conversão dos Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas Provinciais pela Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834 ("Ato Adicional de 1834", que reformou a Constituição de 1824 durante as Regências), passaram a gozar de imunidades materiais (art. 21), tais como as dos parlamentares integrantes da Assembleia Geral, mas a essas garantias opõem-se as mesmas travas institucionais ora apontadas, às quais se acrescem o fato de que a produção legislativa das Províncias se sujeitava ao beneplácito do governo e da Assembleia Geral (art. 20)[48].

---

[48] Durante o período imperial, o Brasil foi um país unitário – embora seja contraintuitivo, a forma de governo monárquica não necessariamente demanda a forma de estado unitária. À época, o Imperador nomeava o presidente das Províncias. A respeito, Aureliano Cândido Tavares Bastos (1870, pp. 136/137) apresentava

Inclusive, é bastante significativo que, ainda antes da outorga da Constituição de 1824, d. Pedro I punira com o exílio membros da Assembleia Constituinte por terem resistido à dissolução de seus trabalhos e se negado a sair do prédio da Cadeia Velha, quando cercados pelo Exército, na *Noite da Agonia*. Dentre os insurgentes, José Bonifácio de Andrada e Silva, que, pelas voltas que o mundo dá, viria a ser nomeado pelo próprio imperador, anos depois, o tutor de seu filho d. Pedro II.

É interessante, também, reparar que a malfadada Assembleia de 1823 – manifestação do poder constituinte com atribuições *não exclusivas*, porque acumulava outras funções legislativas, como se percebe do Decreto de convocação e dos anais das sessões realizadas (BRASIL, Decreto s/n, 1822; BRASIL, 1823) – foi o ensaio brasileiro da criação de um *Parlamento* na acepção atual, isto é, um corpo legislativo formalmente delimitado e dotado de unidade funcional, incumbido precipuamente da elaboração de atos gerais e abstratos que regulam a vida em sociedade. Afinal de contas, as Câmaras Municipais que funcionavam no período colonial tinham um caráter distinto, que se pode definir, à luz das ideias e práticas contemporâneas, como híbrido, em que se mesclavam muitas atribuições executivas e judicantes às competências legislativas locais, controladas pelos "homens bons" (CORTINES LAXE, 1885, pp. 13/20; KRELL, 1995, pp. 109/110; IGLÉSIAS, 1993, pp. 77/78; SOUZA, C., 2003). É dizer, por mais essa razão simbólica, é de se lamentar o destino pouco sobranceiro da Assembleia Constituinte de 1823, possivelmente nossa primeira experiência parlamentar *tout court*.

A Constituição de 1824 (a mais longeva na trajetória brasileira até aqui, que vigeu por sessenta e cinco anos) não foi, bem assim, uma experiência real e efetiva de constitucionalismo, dada a sua incapacidade de limitar o arbítrio do governo central, pedra de toque do movimento constitucionalista. A existência do Poder Moderador na Carta, da forma como delimitado, com forças e meios quase incontrastáveis, não permite que a forma de governo operante no Brasil imperial seja qualificada como monarquia constitucional. Havia,

---

importantes críticas acerca da centralização política: "O presidente é, no Brasil, um instrumento eleitoral. É por meio deles que se elege periodicamente a chancelaria do nosso absolutismo dissimulado. Montar, dirigir, aperfeiçoar a máquina eleitoral, eis a sua missão verdadeira, o seu cuidado diurno e noturno. (...) Então, é o governo lógico nomeando quem pareça mais hábil ou mais despejado para fabricar-lhe nas vinte províncias uma assembleia que sustente a política preferida pelo imperador. (...) Enquanto, nomeado pelo imperador, o presidente, vice-rei irresponsável, for independente da amesquinhada assembleia provincial, é inevitável que intervenha, dirija, oprima e vença as eleições. Não há impedi-lo, sejam embora magníficas as garantias escritas no frio texto das leis. Eleito pelo povo, igual, não superior à assembleia, fique o presidente circunscrito às modestas funções da administração local: – e quebrar-se-á para sempre esse formidável instrumento de corrupção. Os deputados cessarão de ser representantes da corte consagrados por um voto extorquido. Livre será o parlamento, e não sê-lo-á tanto o poder moderador".

na verdade, um estado absolutista tardio, típico da idade moderna europeia, tendo em vista que a consolidação do movimento constitucionalista deu-se, historicamente e em toda parte, pela atuação decisiva do Parlamento – assumida a noção acessória de que os legisladores devem ter suas funções protegidas para que possam se contrapor ao poder central em nome dos cidadãos –, o que não existia no Brasil sob a vigência da Constituição de 1824, já que todos os poderes instituídos agiam sob o escrutínio e nos limites conformados pelo imperador. O Parlamento, com discurso e atuação desembaraçados, é uma conquista que começou a se firmar no Ocidente na chamada idade contemporânea, após o período revolucionário do século XVIII, mas que, infelizmente, só chegaria ao Brasil com atraso. E estaria sempre a perigo.

2.2 A Primeira República

2.2.1 A Constituição de 1891 e a criação do Supremo Tribunal Federal

Através de um golpe militar praticamente sem resistência, o período imperial brasileiro se encerrou. A proclamação da República foi oficializada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, e a família real foi banida do país (BRASIL, Decreto nº 2, 1889; BRASIL, Decreto nº 78-A, 1889). Houve, então, a instalação de um governo provisório, chefiado pelo marechal Manuel Deodoro da Fonseca. Além dele, Aristides Lobo, Rui Barbosa, Quintino Bocaiuva, Benjamin Constant e Eduardo WandenkoIk assinaram o aludido Decreto inaugural e foram próceres do movimento político-militar.

A partir do triunfo republicano, o Congresso Nacional foi fechado e vários decretos "constitucionais" foram editados, com diretrizes para a conformação do novo regime (BRASIL, Decreto nº 6, 1889; BRASIL, Decreto nº 7, 1889; LYNCH; SOUZA NETO, 2012, pp. 95/96). Nos meses subsequentes, o governo provisório nomeou uma comissão encarregada de elaborar um projeto de Constituição (BRASIL, Decreto nº 29, 1889)[49], o qual

[49] Sucintamente, o Decreto dispõe que: "O Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação, resolve nomear uma comissão composta dos Drs. Joaquim Saldanha Marinho, na qualidade de presidente, Américo Brasiliense de Almeida Mello, na

foi escrito e submetido a Rui Barbosa. Ele promoveu diversas alterações no projeto, que, por fim, foi enviado à análise dos constituintes, reunidos em assembleia eleita para esse fim (BALEEIRO, 2012, p. 25; BRASIL, Decreto nº 78-B, 1889; BRASIL, Decreto nº 200-A, 1890; BRASIL, Decreto nº 510, 1890; BRASIL, Decreto nº 914-A, 1890). Os congressistas realizaram poucas modificações no documento e a promulgação da *Constituição da República do Estados Unidos do Brasil* (Const1891) ocorreu em 24 de fevereiro de 1891, sob forte inspiração das constituições americana e argentina (BONAVIDES, 2018, pp. 372/373; LYNCH; SOUZA NETO, 2012, p. 111).

O artigo 1º das Disposições Transitórias da Constituição de 1891 dispunha que, o Congresso, reunido em assembleia geral, elegeria, logo após a promulgação do texto, o presidente e o vice-presidente do país. A primeira eleição para os principais mandatários da nação seria, dessa maneira, excepcionalmente indireta. Assim se deu a escolha de Deodoro da Fonseca, como presidente, e de Floriano Peixoto, como vice-presidente, os quais competiram em chapas distintas. Naquele momento, Prudente de Morais, presidente da Assembleia, era o adversário de Deodoro no pleito, além do próprio Floriano, que, paralelamente à sua candidatura à vice-presidência, pleiteara também a presidência. Diz-se que Deodoro foi eleito muito porque os constituintes – certamente escaldados pelo que ocorrera com a Assembleia de 1823 – temiam a irresignação do chefe do governo provisório. Tanto era assim que se combinara, dentre os parlamentares, dar posse de imediato a Prudente de Morais, caso vencesse a disputa, sem tempo ou espaço para conspirações (MAGALHÃES JÚNIOR, 1957, pp. 298/299).

O temor parece hoje ainda mais fundado pelo que viria a ocorrer ainda naquele ano de 1891, vez que o presidente Deodoro da Fonseca, a quem faltava disposição e traquejo com as idas e vindas do jogo político, resolveu deflagrar um autogolpe: dissolveu o Congresso Nacional, decretou estado de sítio, determinou a prisão de parlamentares oposicionistas – inclusive de Quintino Bocaiúva, um dos signatários do Decreto da promulgação da República – e tentou promover uma revisão da Constituição (BRASIL, Decreto nº 641, 1891; BRASIL, Decreto nº 677, 1891)[50]. Tudo isso sem respaldo no texto recém-promulgado, evidentemente.

---

de vice-presidente, e Antônio Luiz dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro, na de vogais, para elaborar um projeto de Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil, a fim de ser presente à Assembleia Constituinte".

[50] O estado de sítio foi decretado por Deodoro em 3 de novembro de 1891 e a transcrição do documento pode ser encontrada em Naud (1965, pp. 137-138, *primeira parte*). As prisões ocorreram no dia 22 de novembro, após manifesto contrário assinado por vários parlamentares. Sobre o episódio, recomenda-se a leitura do artigo "A crise política", de Quintino Bocaiúva, publicado no jornal "O Paiz", no dia seguinte à renúncia de

Pouco depois, as disputas políticas e o primeiro capítulo da *Revolta da Armada* precipitaram sua queda, por renúncia, o que não foi suficiente, contudo, para aplacar a persistente crise institucional (DEL PRIORE, 2017, pp. 35/36). Floriano Peixoto assumiu a cabeça do governo e, sempre assinando os atos como Vice-Presidente, decidiu permanecer ali sem convocar eleições, a despeito do que determinava a Constituição de 1891, em seu artigo 42[51]. A decisão se amparou em uma interpretação heterodoxa do artigo 1º das Disposições Transitórias[52] e, embora sua atitude tenha sido amplamente criticada, Floriano Peixoto subjugou seus opositores e se manteve no poder até a conclusão do mandato.

No governo de Deodoro da Fonseca, como visto, houve um ataque frontal às prerrogativas dos legisladores, tanto difuso como individualizado, que se materializou, respectiva e principalmente, pela dissolução do Congresso e prisão de parlamentares. No governo de Floriano Peixoto, ocorreram outros episódios relacionados *diretamente* com as imunidades parlamentares. Os anos subsequentes à *República da Espada*, sob os governos de Prudente de Morais, Rodrigues Alves, Hermes da Fonseca e quase todos os demais presidentes do período, que se sucederam até o golpe de 1930, também registram fatos emblemáticos relacionados com o tema das imunidades, muitas vezes escrutinados pela Suprema Corte por meio de *habeas corpus* (HC), os quais serão objeto de comentário ainda neste capítulo.

Antes de abordar os casos mencionados, é importante dizer que o Supremo Tribunal Federal foi criado pela Constituição de 1891. Sob a Constituição anterior, funcionava o Supremo Tribunal de Justiça, órgão de cúpula do Judiciário inapelavelmente coarctado pelo Poder Moderador e sem atribuições de controle de constitucionalidade. Através da Const1891, passa a existir um desenho institucional que permite, em tese, o controle do poder político,

---

Deodoro da Fonseca, ocorrida em 23 de novembro de 1891, disponível em: < http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=178691_02&PagFis=4266 >, acesso em 29 Abr. 2020. O imbróglio ficou conhecido como "Golpe de 3 de novembro" ou "Golpe Lucena", em referência a um experiente político do Império, posteriormente ministro do STF e figura próxima de Deodoro. Todas as medidas foram, enfim, anuladas pelo Decreto n. 686, de 23 de novembro de 1891, assinado por Floriano Peixoto.

[51] Art 42 - Se no caso de vaga, por qualquer causa, da Presidência ou Vice-Presidência, não houverem ainda decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição.

[52] Art 1º - Promulgada esta Constituição, o Congresso, reunido em assembleia geral, elegerá em seguida, por maioria absoluta de votos, na primeira votação, e, se nenhum candidato a obtiver, por maioria relativa na segunda, o Presidente e o Vice-Presidente dos Estados Unidos do Brasil. § 1º - Esta eleição será feita em dois escrutínios distintos para o Presidente, e o Vice-Presidente respectivamente, recebendo-se e apurando-se em primeiro lugar as cédulas para Presidente, e, procedendo-se em seguida do mesmo modo para o Vice-Presidente. § 2º - O Presidente e o Vice-Presidente, eleitos na forma deste artigo, ocuparão a Presidência e a Vice-Presidência da República durante o primeiro período presidencial. (...)

pela independência atribuída ao Legislativo e ao Judiciário e pelos critérios mútuos de controle, como a determinação de que o presidente da República seria submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarasse procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, ou perante o Senado, nos de responsabilidade (art. 53). Muito relevante é que foi atribuído ao Judiciário o controle difuso da constitucionalidade, passível de ser exercido por todos os juízes, seguindo os cânones do constitucionalismo estadunidense – modelo patrocinado internamente por Rui Barbosa –, de tal forma que caberia ao Supremo Tribunal Federal, em última instância, decidir sobre a validade e aplicação de tratados, leis federais e leis/atos estaduais em face da Constituição e das leis federais (art. 59).

A partir da Constituição de 1891, então, tem início a formação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e este é o marco desde o qual se analisam, neste estudo, as decisões da Corte sobre as imunidades parlamentares.

O estudo atém-se às decisões colegiadas, por questões práticas, metodológicas e conceituais[53], embora sejam conhecidos os amplos e muitas vezes disfuncionais poderes de que gozam agora os ministros individualmente considerados (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018), e se saiba, a par disso, que os silêncios do Tribunal e os casos que deixa de julgar por formalismo dizem muito, também, sobre a sua atuação. A fim de revelar, ao final, os entendimentos atuais da Corte, busca-se, quando possível, definir os precedentes que estabeleceram as bases das noções vigentes, já que o próprio conceito de jurisprudência embute uma carga de historicidade inafastável, por indicar um coletivo de decisões produzidas sucessivamente e que, a despeito das várias *quebras* da ordem jurídica, conformam ainda hoje, em alguma medida, a atuação do Tribunal[54].

2.2.2 Os limites de atuação do STF no período

Como se sabe, muitas foram as contingências que influenciaram a atuação do STF ao longo de toda a sua trajetória. Essas vicissitudes foram bem apresentadas por Andrei Koerner

[53] Dentre eles, ressaltam-se: i) a redução considerável do universo já vasto de decisões a se debruçar; ii) o fato de que os registros de decisões individuais de membros da Corte é um fenômeno mais recente, que não abarca toda a sua história de atuação; iii) e, ainda, a própria noção colegiada que se tem de jurisprudência.

[54] Sunstein, a propósito, comenta sobre a importância de desnudar as questões subjacentes ao sistema legal para compreendê-lo adequadamente (1996, p. 190).

(1994), Emília Viotti da Costa (2006), Lêda Boechat Rodrigues (1991; 2002), Felipe Recondo (2018), entre outros autores, em obras específicas que abordam distintos períodos e cuja leitura é oportuna.

Pode-se citar várias limitações enfrentadas pelo Tribunal, especialmente nas primeiras décadas de funcionamento, momento em que, para além da criticável postura muitas vezes parcial dos seus membros e atrelada à política dos governadores (KOERNER, 1994)[55], a Corte enfrentou dificuldades operacionais relacionadas com a própria incipiência dos trabalhos desenvolvidos, mas também com outros fatores.

Na Primeira República, o STF sofreu grande pressão dos demais Poderes. Dentre os casos mais explícitos, citam-se as ameaças e sabotagens de Floriano Peixoto (RODRIGUES, 1991, p. 19; COSTA, 2006, p. 78) e as tentativas de empacotamento deflagradas no governo de Prudente de Morais e Manuel Vitorino (COSTA, 2006, p. 38). Além disso, foram vários os descumprimentos de decisões pelo Executivo, como ocorreu no governo de Nilo Peçanha e de Hermes da Fonseca, no contexto de intervenções em poderes locais (BANDEIRA, 1911; FONSECA, 1911; COSTA, 2006, p. 51). Sem falar no arranjo institucional ainda pouco independente da Corte. De início, por exemplo, era o presidente da República quem tomava o cerimonioso juramento do presidente e vice-presidente do Tribunal, o que era um constrangimento simbólico, mais aproximado de um beija-mão do que de um rito entre instituições independentes (COSTA, 2006, p. 33; BRASIL, Decreto nº 1, 1891).

Desse contexto já transparece, fatalmente, o déficit de normatividade das imunidades parlamentares no período, vez que, sem o controle devido dos poderes do Executivo nacional pelo órgão de cúpula do Judiciário, não se pode assegurar as garantias dos congressistas.

Ainda cabe registrar que, em meio aos conhecidos problemas eleitorais da Primeira República, e não havendo uma Justiça especializada para essa matéria – que somente foi criada durante o governo Vargas (BRASIL, Decreto nº 21.076, 1932) –, estados e municípios do país atravessaram inúmeros e sérios litígios, ocorridos no contexto de disputas por cargos, que provocaram uma conflituosa atuação do STF. O Tribunal era, frequentemente, chamado para solucionar litígios e definir sobre a legitimidade de diplomações e perdas de cargos (BRASIL, HC nº 6.880, 1921; BRASIL, APet nº 2.981, 1921; BRASIL, HC nº 6.367, 1921; BRASIL, HC nº 7.595, 1922; BRASIL, HC nº 8.608, 1922; BRASIL, HC nº 8.598, 1923;

[55] "(...) o poder Judiciário Federal participava das características mais gerais da Política dos Governadores: da rigidez resultante da exclusão dos rivais, do exercício particularista do poder político e da incerteza quanto ao sentido e a extensão das normas legais" (KOERNER, 1994, p. 69). Sobre os problemas do Judiciário na Primeira República, ver, ainda, Sato e Gonçalves (2016).

BRASIL, HC nº 4.032, 1923; BRASIL, HC nº 7.649, 1921; BRASIL, HC nº 4.323, 1923; BRASIL, HC nº 3.983, 1923). Com indesejável frequência, havia disputas entre agremiações políticas acerca de como se daria a *apuração* e *verificação* dos votos e, a partir disso, qual seria a composição legitimamente eleita. Essas disputas geravam impasses e, muitas vezes, o funcionamento concomitante de dois birôs para o mesmo órgão. Eis o que se convencionou chamar de *dualidade* de poderes (BRASIL, HC nº 4.104, 1917; BRASIL, HC nº 4.136, 1917).

A barafunda institucional ensejada pelas dualidades de poderes significava, igualmente, um enorme problema para o exercício parlamentar. Os conflitos podiam durar indefinidamente, o que acarretava mobilização nacional. Era terreno fértil para violência institucionalizada, sobretudo por meio de intervenções, motivo pelo qual pululavam *habeas corpus* no Supremo Tribunal Federal (FLORENTINO, 2021). Até que a Const1891 fosse emendada – o que viria a ocorrer em 3 de setembro de 1926 –, havia um texto constitucional generoso quanto ao cabimento de HCs, que não restringia sua impetração a casos de liberdade de locomoção. Daí o florescimento da *doutrina brasileira do habeas corpus* (NOGUEIRA, 1984). O remédio seria cabível sempre que o indivíduo sofresse ou se achasse "em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder"[56]. Além disso, o artigo 23 da Lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, e o artigo 47 do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, permitiam uma amplitude considerável de atuação ao Supremo Tribunal Federal nessas questões.

Em muitos dos casos de duplicata de poderes, o STF tentou declarar a solução e definir qual o grupo político em disputa seria legítimo. Todavia, não raramente, houve solene desrespeito às suas determinações (O DIREITO, 1912, pp. 455/494; COSTA, 2006, p. 51; BRASIL, HC nº 3.584, 1914), o que contribuiu para que a Corte adotasse postura distante e cautelosa noutros eventos semelhantes[57]. Com o tempo, a Corte passou a intervir quase que

---

[56] Houve casos esparsos, todavia, em que o STF decidiu que o *habeas corpus* seria manejado, ausentes recursos ordinários, para cessar constrangimento ilegal da "liberdade", o que não incluía "abuso de poder ou excesso de rigor" de administrador de estabelecimento prisional (BRASIL, HC nº 1.467, 1901) nem a apreciação de ato de governador que afastou das funções presidente de Câmara Municipal (BRASIL, HC nº 2.692, 1909).

[57] Em 1912, um conhecido caso de dualidade de Assembleia Legislativa teve lugar na Bahia. Ali, o nível de violência chegou ao ponto de o palácio do governador ser bombardeado sob ordens de Hermes da Fonseca, para forçar a elite local a reconhecer como legítimo um dos grupos parlamentares supostamente eleito. Acerca do imbróglio, o STF esquivou-se de conceder a ordem em HC requerida pelos parlamentares opositores do governo federal (cf. acórdãos proferidos no HC 3.137, julgado em 13.01.1912 e em 20.01.1912, no HC 3.145, julgado em 29.01.1912, e no HC 3.148, julgado em 09.03.1912). Solução parecida já havia sido dada ante a situação de parlamentares estaduais sergipanos, que alegavam sofrer coação do chefe do Executivo do estado, impedindo-os de participar de sessão legislativa que resultaria na substituição de deputados. Sobre o tema, o Tribunal acolheu as alegações do presidente do Estado, no sentido de que não havia qualquer coação, e negou a ordem, sem apontar diretrizes para a disputa local (BRASIL, HC nº 1.814,

apenas diante de dualidade "aparente", quando a solução para a disputa parecesse clara. Ao final da República Velha, o Tribunal foi consolidando critérios mais restritivos para o ingresso no mérito em *habeas corpus*, especialmente quando construiu a exigência de que a demanda apresentasse direitos *líquidos*, *certos* e *incontestáveis* (antecipando o que viria a ser requisito de cabimento do mandado de segurança, definido na Constituição de 1934) e quando começou a desenvolver a tese de que o *habeas corpus* seria "meio inidôneo" para proteger direito que não fosse o de "livre locomoção ilegalmente constrangido" (BRASIL, HC nº 8.878, 1923). Iniciou-se assim, o desenho definitivo do remédio jurídico no país, que se estabilizaria após oscilações de jurisprudência e com a aprovação da EC de 3 de setembro de 1926. Desse ponto em diante, o *habeas corpus* não mais tutelaria o exercício de funções políticas, se não houvesse constrangimento à *locomoção* dos pacientes (FLORENTINO, 2021).

2.2.3 Imunidades em tempos conflagrados

Tratando especificamente das imunidades parlamentares, a Const1891 estabelecia que os deputados e senadores seriam "invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato" (art. 19) e que, desde o recebimento do diploma até a nova eleição, não poderiam "ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável" (art. 20). Nesta situação, levado o processo até "pronúncia exclusiva", a autoridade processante remeteria os autos "à Câmara respectiva

---

1903). Na mesma linha, ver: BRASIL, HC nº 2.849, 1910. Numa intervenção federal no Ceará, ocorrida em 1914, embora Hermes da Fonseca tenha destituído o governador e dissolvido a Assembleia, o STF entendeu que não seria o caso de apreciar a matéria em *habeas corpus*, visto que ao Parlamento nacional caberia apreciar a *questão política* (BRASIL, HC nº 3.513, 1914; BRASIL, HC nº 3.688, 1915). No Espírito Santo, houve grave disputa política em 1920. No período, o STF concedeu *habeas corpus* a um grupo de deputados estaduais, que, avizinhando-se o pleito para presidente do Estado, sofriam coações do Executivo, a fim de que pudessem exercer o seu mandato livremente, "comparecendo ao edifício do Congresso estadual não só nas sessões preparatórias, como na de instalação e nas que se seguirem para eleição da mesa e reconhecimento do Presidente e vice-Presidente e sem a menor coação" (BRASIL, HC nº 5.865, 1921). Por ocasião das eleições, realizadas no mês seguinte, ocorreu outro caso de dualidade de governos estaduais. Mas o STF, escaldado nesse tipo de demanda, não entrou em bola dividida. Entendeu que a dualidade haveria de ser resolvida por intervenção federal, vez que os litigantes não comprovaram que se tratava de uma duplicata apenas aparente (BRASIL, HC nº 6.008, 1920).

para resolver sobre a procedência da acusação", se o acusado não optasse pelo julgamento imediato (art. 20)[58].

Assim como no período imperial, a maioria dos doutrinadores da Primeira República defendia a concessão dessas prerrogativas aos congressistas. Roure (1920, pp. 462/463) apontava que "as constituições de todos os povos adotam as imunidades parlamentares, sem as quais aquela liberdade (de palavra e voto) estaria sempre ameaçada (...) pelas autoridades judiciárias ou pelo Executivo". Igualmente, Augusto Olympio Viveiros de Castro (1908, p. 358), que viria a ser ministro da Suprema Corte, realçava que a imunidade parlamentar não seria um "privilégio pessoal e sim funcional". Para ele, o artigo 19 da Const1891 "não teve o intuito de garantir unicamente a incolumidade individual do representante, e sim o livre exercício de um dos órgãos da soberania nacional – o Poder Legislativo –, exercício que pode ser perturbado não somente pelo Executivo, como também pelo Judiciário". A seu turno, José Soriano de Souza (1893, p. 245) lembrava que todas as constituições conferiam "certas isenções ou privilégios aos representantes da nação, com o fim de garantir-lhes a independência política". E segundo Rui Barbosa (1907), um dos juristas e intelectuais públicos mais influentes da época, as imunidades parlamentares também seriam importantes por motivos não tão evidentes, como proteger estados menos poderosos da federação[59].

---

[58] Sobre a formatação das imunidades até sua redação final na Constituição de 1891, conferir Roure (1920, pp. 461/485). A faculdade de prosseguimento do processo a critério do parlamentar ("julgamento imediato") apenas existiu no ordenamento jurídico federal sob a Constituição de 1891. Mas, como apontou Aleixo (2020, p. 99), mesmo após a vigência de outras Constituições Federais, algumas Constituições estaduais mantiveram a fórmula adotada pela Const1891, que permitia o julgamento imediato do parlamentar, caso ele assim optasse. Além disso, destaca-se que o malogrado projeto da Constituinte de 1823, em seu artigo 72 (sessão de 1º de setembro), permitia que os deputados e senadores consentissem com o prosseguimento de causas cíveis (ANAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO, Livro 5, 1823). Registra-se, ainda, que, conforme explicação de Leal (1914, p. 30), a expressão "julgamento imediato" haveria de ser compreendida como processamento normal, e não como a sujeição do parlamentar a uma decisão súbita. Sobre o dispositivo da Const1891, os comentadores da época já apresentavam críticas. Alguns, porém, como Soriano de Souza (1893, p. 251), apontavam que a possibilidade de renúncia encontrava justificativa "no pundonor natural do representante, que não deve querer ser suspeitado de temer a jurisdição imparcial da autoridade comum, esperando que seus colegas, movidos por sentimentos de coleguismo, julguem improcedente a acusação". O exemplo histórico de Ribeiro de Andrada, constituinte de 1823 e ministro, ilustra de certo modo essa noção. Ele solicitou "licença" à Assembleia para litigar em juízo em defesa de sua honra, a despeito do que estabelecia o artigo 179 do Regimento Interno da Casa, que não autorizava que seus membros demandassem e fossem demandados civilmente. Mas a permissão não lhe foi dada, sobretudo porque se entendeu que a melhor interpretação do Regimento não o impedia de ingressar em juízo contra o suposto caluniador, de modo que não seria necessário abrir mão da aludida prerrogativa, estabelecida para permitir aos constituintes exercerem suas funções adequadamente (ANAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO, Livro 5, 1823, p. 42).

[59] "Aqui tendes estabelecida, pois, a questão em termos inevitáveis: ainda figurando unânime, na metrópole, o sentimento popular contra as ideias de um senador, quem lhe deu a ela o poder de lhe embargar, ou ameaçar a liberdade? Notai que não reclamo para o senador privilégios: essa liberdade é igualmente inviolável em todos os membros do congresso e em todos os habitantes deste país. Tenho em mira apenas avivar especialmente em relação ao senador, as consequências constitucionais do invento dos crimes de opinião. O senador é a

Havia, entretanto, críticos das imunidades parlamentares. O mais lembrado dentre eles era João Barbalho, para quem a nova forma de governo republicana tornava o instituto uma reminiscência despropositada[60]. Aurelino Leal também entendia que as imunidades eram anacrônicas[61]. Outros críticos eram o magistrado e acadêmico Manuel Inácio Carvalho de Mendonça (1901, pp. 449/457), para quem a inviolabilidade era campo propício, na extensão em que aceita no início do século passado, para a realização de calúnias, e Alfredo Varela (1902, pp. 101/144), político e jurista radicalmente descrente do sistema político representativo, segundo o qual o Congresso Nacional tenderia a abusar de suas prerrogativas, tanto como fazia o governo central.

No que diz respeito à prática instituída, percebe-se, sobretudo da leitura dos julgados do STF, que o respeito à imunidade *material* foi efetivo ao menos sob um aspecto: assim como na época do Império, não se identificou número significativo de ações judiciais resultantes de ofensas morais veiculadas em pronunciamentos (nem demandas persecutórias motivadas por votos assumidos pelos parlamentares), conquanto fosse comum no período litígios judiciais por crimes contra a honra relacionados aos cidadãos em geral. Mas se encontram, ainda assim, alguns casos dessa natureza, como o processo criminal a que se submeteu um parlamentar estadual por "crime de injúrias impressas contra o comandante da Escola de Aprendizes de Marinheiros" do estado da Paraíba (BRASIL, RC nº 552, 1927). Nessa situação, o STF assentou que o deputado poderia ser processado, porque suas imunidades, instituídas pela Constituição estadual, não subsistiam diante da jurisdição federal. Registra-se, também, um caso curioso, em que deputado estadual do Rio de Janeiro foi processado por um sacerdote, em razão de suposta calúnia. De início, a justiça local entendeu que o processo exigiria a prévia licença da Assembleia. O religioso, então, impetrou *habeas*

---

personificação eletiva de um estado. Que ficarão valendo agora os estados, se a independência e segurança dos seus procuradores naquela câmara penderem das simpatias e antipatias da população fluminense? Se (coisa ainda mais grave) o resíduo das paixões malfazejas, que o delírio do crime coletivo carreia pelas ruas nos dias de eclipse da generosidade popular, vier a ser o arbitro da vida e da morte para os vossos representantes no conselho dos estados? Foi para substituir a centralização imperial pela centralização terrorista, que abolistes a monarquia? Ou as formas políticas já não se discriminam senão pelas placas, à semelhança das nossas ruas, que o partidismo das intendências converte em medalhário dos caprichos do dia, revogando a história, o uso e o senso comum? Representantes dos estados unidos na capital da União, as nossas imunidades lembram, até certo ponto, as dos representantes de um país na metrópole de outro" (BARBOSA, 1907, pp. 420/421).

[60] Em edição mais antiga de sua obra, Barbalho (1920, p. 29) dizia entender como necessário o instituto das imunidades parlamentares. Contudo, Aleixo (2020, p. 36) registrou que, na edição de 1924, Barbalho já apontava críticas ao instituto.

[61] A opinião consta do livro "Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira", parte primeira, p. 285 ou 286, segundo descreveram Aleixo (2020, p. 37) e Horta (2014, p. 69).

corpus que, em recurso, chegou ao Supremo Tribunal Federal. Sobre a questão, a Corte, por unanimidade, entendeu que seria absurdo manejar o citado remédio jurídico para processar criminalmente alguém, dado que sua função essencial seria "diametralmente oposta – livrar os indivíduos da prisão" (BRASIL, HC nº 6.910, 1921).

Já em relação às imunidades formais a história é distinta. Identificam-se muitos casos sobre o tema. Há aqueles em que o Tribunal, em tempos de normalidade, fez valer sua existência, anulando decisões arbitrárias de instâncias inferiores que desconsideravam sem maiores justificativas essas prerrogativas (BRASIL, HC nº 793, 1897), assim como, de outro lado, coibiu excessos que resultariam de interpretações amplas e enviesadas das imunidades (BRASIL, HC s/n, 1903)[62]. Ocorre que a República Velha transcorreu, em grande medida, sob estados de sítio, intervenções e guerras, conjuntura de instabilidade institucional que teve impacto significativo na postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal e comprometeu a efetividade das imunidades parlamentares.

Indicativo disso é que até o ano de 1898, o STF permitiu que as imunidades parlamentares fossem ignoradas em períodos de estado de sítio, o que gerou, por consequência, a prisão de parlamentares por tempo indefinido e sem as formalidades cabíveis. Casos marcantes envolveram, inclusive, Rui Barbosa e Eduardo Wandenkolk, signatários do Decreto de promulgação da República: Wandenkolk, na qualidade de senador preso, e Barbosa, exercendo a função de advogado[63]. No HC 300, o STF permitiu a prisão de parlamentares, inclusive do aludido senador, porque a ordem emanava do presidente da República em exercício, baseada em motivo político e durante estado de sítio, declarado pelo Decreto n. 791, de 10 de abril de 1892, que suspendia garantias constitucionais (BRASIL, HC nº 300, 1892)[64]. Aqui, é interessante que um dos motivos apresentados pelo próprio Decreto

---

[62] Nesse caso, o STF entendeu que não estaria amparado pela imunidade formal paciente cuja eleição para deputado federal havia sido anulada antes da decisão de pronúncia e que era acusado de homicídio e de violenta interferência na realização do pleito.

[63] A arquitetura institucional estabelecida pela Const1891 permitiu a Rui Barbosa impetrar dois *habeas corpus* no Supremo Tribunal Federal em defesa do senador Eduardo Wandenkolk. Nas palavras de Lynch e Pereira Neto (2012, p. 122), ele o fez, certamente, "com a ansiedade de um inventor que põe à prova a própria criação". No entanto, ambos os *habeas corpus* foram negados pelo plenário da Corte. O HC 300, cujo julgamento ocorreu em 27/04/1892, foi manejado para libertar, além de deputados e outros cidadãos, o senador Wandenkolk, como dito, que havia sido detido por ter apoiado a *primeira* Revolta da Armada e assinado o "Manifesto dos Treze Generais", em oposição à ilegítima manutenção de Floriano Peixoto no poder. Já o HC 415, julgado em 02/09/1893, pretendia relaxar outra prisão do congressista, decorrente de participação nos desdobramentos da Revolta da Armada e, também, na Revolução Federalista, que ocorreu na região sul do país.

[64] Segundo a Corte, as determinações repressivas impostas pelo chefe do Executivo federal não se revestiriam do caráter de pena, mas sim de medida de segurança, cuja natureza era transitória, subsistente apenas

para a instalação do estado de sítio, com suspensão das garantias constitucionais, foi que se tentou "revoltar contra as instituições nacionais a força armada mantida para a defesa e garantia dessas mesmas instituições", sendo "que entre os autores e promotores da sedição se acham membros do Congresso Nacional, que gozam de imunidades por lei prescritas" – quer dizer, o estado de sítio foi, textualmente, utilizado como um instrumento jurídico cuja finalidade era contornar as restrições impostas pelas imunidades parlamentares[65]. No HC 415, julgado no ano seguinte, em 02/09/1893, houve nova decisão desfavorável a Wandenkolk (BRASIL, HC nº 415, 1893)[66].

Houve vários outros casos em que prevaleceu, na Suprema Corte, a tese de que não cabia *habeas corpus* quando o paciente havia sido preso por crime cujo contexto era político (BRASIL, HC nº 462, 1894; BRASIL, HC nº 512, 1894; BRASIL, HC nº 1.036, 1898;

---

enquanto os acusados não fossem apresentados aos seus juízes naturais. E, conquanto tenha afirmado que o presidente da República seria responsável por eventuais abusos em que incorresse pela imposição das medidas de exceção, o STF entendeu que ao Congresso competiria, privativamente, aprovar ou reprovar o estado de sítio, bem como examinar as providências excepcionais, de modo que, antes do juízo de mérito do Congresso, não poderia o Judiciário apreciar a matéria, por sua natureza eminentemente política, salvo quando se cuidasse de punir eventuais abusos executórios de agentes subalternos. Dessa forma, a Suprema Corte estabeleceu uma espécie de condição de procedibilidade para apreciar atos concretos emanados por agentes políticos naquelas situações, qual seja, a análise prévia do Legislativo.

[65] E, embora o Decreto fizesse menção à temporalidade de apenas setenta e duas horas, os efeitos dos atos emanados no período poderiam se estender indefinidamente, como chancelou o Supremo Tribunal Federal: "(...) a cessação do estado de sítio não importa, *ipso facto*, na cessação das medidas tomadas dentro dele, as quais continuam a subsistir, enquanto os acusados não forem submetidos, como devem, aos tribunais competentes, pois do contrário, poderiam ficar inutilizadas todas as providências aconselhadas em tal emergência por graves razões de ordem pública" (BRASIL, HC nº 300, 1892).

[66] Rui Barbosa tentou novamente obter a liberdade do senador Eduardo Wandenkolk, juntamente com a de dois outros militares. O motivo desta segunda prisão de Wandenkolk foi sua participação em capítulos posteriores da Revolta da Armada e na Revolução Federalista – ele, inclusive, foi preso a bordo do *vapor Júpiter*, em Santa Catarina, juntamente com dezenas de militares, cuja maioria teve a prisão relaxada pelo STF no histórico *Habeas Corpus* nº 410, em razão do reconhecimento da incompetência do foro militar para processamento da ação (BRASIL, HC nº 410, 1893). No HC 415, o STF negou a soltura dos pacientes, com voto vencido marcante do ministro José Higino, acompanhado pelos ministros Pereira Franco e Piza e Almeida. Sobre a prisão, a Corte entendeu, majoritariamente, que o tempo de prisão de Wandenkolk seria imputável à sua Casa Legislativa de origem. O STF não poderia, segundo a exegese, analisar o pleito sem que "a atribuição política de julgar previamente a procedência ou improcedência da acusação" fosse exercida. Até que o Senado se pronunciasse não haveria *demora* na apreciação judicial, e sim "uma verdadeira suspensão da ação pública até à deliberação do corpo político". Na data do julgamento, o Senado, na forma do artigo 20 da Constituição e em votação apertada, já havia concedido licença para que fosse "devidamente processado o senador almirante reformado Eduardo Wandenkolk" (SENADO FEDERAL, 1894, pp. 144/145). A questão, contudo, foi encerrada formalmente pouco depois, quando Wandenkolk foi beneficiado por nova anistia – tal como ocorreu no caso do HC 300, juntamente com a aprovação de todos os atos do governo central (BRASIL, Decreto nº 72-A, 1892; BRASIL, Decreto nº 72-B, 1892) – e retornou, no ano seguinte, aos trabalhos no Congresso (BRASIL, Decreto nº 174, 1893). Essa solução, aliás, foi replicada em muitos casos que envolveram sedições, estados de sítio e prisões (CASTRO, 1908, p. 373; NAUD, segunda parte, 1965, pp. 62-66 e 87), especialmente quando se iniciava novo ciclo presidencial e surgia um espaço maior para repactuações políticas, quase sempre efêmeras.

BRASIL, HC nº 1.063, 1898)[67]. Até que a orientação da Corte foi revista, a partir do julgamento do HC nº 1.073, caso em que, dentre outros argumentos, o STF, por maioria, determinou a libertação de parlamentares que não haviam sido presos em flagrante, condição necessária para a prisão, segundo o artigo 20 da Constituição de 1891. Mais que isso, a Corte, fazendo referência a um julgado da Suprema Corte da Argentina, declarou, de forma lapidar, que as imunidades não poderiam ser suspensas durante o estado de sítio (BRASIL, HC nº 1.073, 1898):

> (...) a imunidade, inerente à função de legislar, importa essencialmente à autonomia e independência do Poder Legislativo, de sorte que não pode estar incluída entre as garantias constitucionais que o estado de sítio suspende, nos termos do art. 80 da Constituição, pois, de outro modo, se ao Poder Executivo fosse lícito arredar de suas cadeiras deputados e senadores, ficaria à mercê do seu arbítrio, e, por isso mesmo, anulada a independência desse outro poder político, órgão, como ele, da soberania nacional (Const., art. 15), e o estado de sítio, cujo fim é defender a autoridade e livre funcionamento dos poderes constituídos, converter-se-ia em meio de opressão senão de destruição de um deles.

Nada mais verdadeiro. Afinal, se o Congresso Nacional era justamente o órgão de controle do estado de sítio, seria impensável permitir que o chefe do Executivo pudesse suspender as prerrogativas institucionais dos membros do corpo legislativo e determinar sua prisão e desterro, dado que providências dessa natureza afetariam a independência do órgão para exercer o controle das medidas de exceção, seja pelo constrangimento incutido nos membros não atingidos diretamente ou, quanto aos parlamentares pessoalmente afetados, pela impossibilidade física de participarem da apreciação da matéria. Sem falar que a ausência de legisladores atingidos por medidas de exceção, especialmente senadores, desfalcaria a representação de estados, comprometendo o princípio federativo. O respeito às imunidades parlamentares haveria de ser, por evidente, um limitador implícito aos poderes excepcionais do presidente da República no estado de sítio[68].

---

[67] Embora o STF tenha proferido uma decisão isolada mais altiva em face de arbitrariedade ocorrida em estado de sítio, ao apreciar, em 19 de setembro de 1894, *habeas corpus* cujo paciente era o deputado federal José Mariano Carneiro da Cunha (BRASIL, HC s/n, 1894).

[68] Tarquínio de Souza, em 1895, já alertava na mesma linha: "trata-se de funções de um órgão da soberania nacional que pelo facto da declaração do estado de sitio não é eliminado mas ao contrário é chamado a colaborar com os demais poderes na obra da salvação pública e nestas condições não se compreende que ele seja mutilado, sofrendo sensível diminuição em suas prerrogativas" (SOUZA, 1895, p. 18). Com a mesma percepção, Augusto Olympio Viveiros de Castro apontava que "é realmente um absurdo afirmar que uma garantia funcional julgada indispensável em épocas normais possa ser suspensa justamente quando falta ao representante da nação a proteção geral da lei" (CASTRO, 1908, p. 372). Ainda, Carlos Antônio da França Carvalho (1909, p. 357), segundo quem "o estado de sítio não é interregno constitucional, não suspende o exercício dos poderes públicos".

Além dessas questões, o STF reviu seu entendimento de que o fim do estado de sítio não implicaria, necessariamente, a extinção imediata das providências adotadas no período de exceção. Passou a entender, portanto, que "com a cessação do estado de sítio, cessam todas as medidas de repressão durante ele tomadas pelo Poder Executivo". Ao lado disso, em mais uma mudança de exegese, a Suprema Corte assumiu a noção de que a análise técnico-jurídica da matéria pelo Tribunal não afetaria a apreciação política do estado de sítio e das determinações correlatas, que incumbia ao Congresso Nacional. Tratava-se de domínios distintos e complementares. A Corte teria, por conseguinte, competência para, em sede de *habeas corpus*, "amparar e restabelecer os direitos individuais" eventualmente violados pelo estado de sítio. A par dos motivos expostos, a soltura dos presos foi justificada também por outros argumentos, que, somados, demonstraram a arbitrariedade ocorrida no caso.

Mas o atropelamento das imunidades por governantes autoritários viria, apesar da atuação do STF, a continuar sendo pauta durante a Primeira República – sobretudo, quando se tratava de parlamentares estaduais (BRASIL, HC nº 8.603*,* 1922; BRASIL, RC nº 477, 1923). Nos governos seguintes, especialmente de Epitácio Pessoa e Artur Bernardes, viriam estados de sítio ainda mais longevos (BRASIL, Decreto nº 4.549, 1922). O governo de Bernardes transcorreu quase que inteiro sob estado de sítio. Essa, infelizmente, foi a tônica da política do país até o golpe de 1930 (antes disso, a Constituição de 1891 fora emendada em 3 de setembro de 1926, ainda no governo de Artur Bernardes, o que, dentre outras questões, ampliara os poderes do Executivo para promover intervenções e estados de sítio[69]). Além do que, embora seja muito celebrada a atuação da Suprema Corte nos *habeas corpus* que concederam a Rui Barbosa e outros parlamentares o direito de divulgar amplamente seus discursos durante períodos de sítio (BRASIL, HC nº 3.536, 1914; BRASIL, HC nº 5.543, 1920), houve decisões posteriores, acerca do mesmo tema, que não mantiveram a mesma ênfase garantista (BRASIL, HC nº 8.674*,* 1922; BRASIL, HC nº 8.736, 1922/23; BRASIL, HC nº 8.704, 1923).

---

[69] "A reforma constitucional de 1926 – única efetivada nos quarenta anos da Primeira República – pretendeu realizar ampla e profunda modificação institucional, mas ficou reduzida a cinco pontos principais: a) ampliou os casos de intervenção nos negócios peculiares dos Estados; b) cerceou atribuições do Congresso Nacional; c) instituiu o veto parcial; d) restringiu a competência da Justiça Federal; e) limitou a garantia do *habeas corpus* aos casos de prisão ou de ameaça de constrangimento ilegal à liberdade de locomoção" (MELLO, 1980, p. 31).

2.3 De Getúlio a Jango

2.3.1 Do golpe de 1930 ao fim do Estado Novo

Em 1930, a conjuntura político-institucional sofreu grave transformação, a partir do golpe encabeçado por Getúlio Vargas. O movimento civil e militar que pôs fim à Primeira República aglutinou amplos setores, que estavam insatisfeitos com o caráter oligárquico do regime e depositaram na *Aliança Liberal* a esperança de maior proteção social e de modernização – quase refundação – do país[70]. Além disso, o golpe foi ensejado por rusgas políticas entre os estados, especialmente pelo ressentimento de lideranças mineiras com o presidente Washington Luís, e teve como estopim o assassinato do político João Pessoa, presidente do estado da Paraíba.

O apoio que Vargas obteve foi tão significativo e as práticas políticas da Primeira República eram tão questionáveis, sobretudo no aspecto eleitoral, que a historiografia muitas vezes utiliza o termo "revolução" para se reportar ao evento de 1930. A natureza da ruptura pode ser disputada, mas o caráter do governo getulista não. Trata-se de uma ditadura. De manual e com todas as ferramentas que o *kit* comporta[71]. Quando Vargas assumiu o poder, fez publicar o Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o "Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil". A partir de então, o Congresso Nacional foi dissolvido (assim como os Poderes Legislativos das demais unidades federativas), determinou-se a nomeação de interventores federais nos estados-membros e os atos do governo foram afastados de apreciação judicial. Criou-se, ainda, um "tribunal especial" para crimes políticos.

---

[70] Na síntese de Fausto (1997, p. 150), "o agravamento das tensões no curso da década de 1920, as peripécias eleitorais das eleições de 1930, a crise econômica propiciam a criação de uma frente difusa, em março/outubro de 1930, que traduz a ambiguidade da resposta à dominação da classe hegemônica: em equilíbrio instável, contando com o apoio das classes médias de todos os centros urbanos, reúnem-se o setor militar, agora ampliado com alguns quadros superiores, e as classes dominantes regionais".

[71] Além do que, Viscardi (2019, p. 319) conclui sobre o período que "(...) 1930 não marcaria uma ruptura com o pacto oligárquico. Ao contrário, (...) a Revolução se deu para resgatar os princípios do velho pacto. Foi contra a ruptura das regras que geriam a renovação do poder no regime que os revoltosos se armaram". Como registra Mello (1980, p. 33), o movimento que culminou no golpe de 1930 declarava a pretensão de assegurar a autonomia estadual, mas, na verdade, promoveu o oposto.

Não apenas o Legislativo e os demais entes da federação foram silenciados. O Judiciário e o STF, em especial, foram empacotados. Nas palavras de Costa (2006, p. 68), "entre 1930 e 1945, o Supremo Tribunal Federal viveria um dos mais difíceis períodos de sua história, quando foi obrigado a assistir passivamente à demissão de ministros, à alteração de seu funcionamento e à invasão de suas prerrogativas pelo Executivo". Isso porque, já em fevereiro de 1931, Vargas exarou um decreto que reduziu a composição da Suprema Corte, além de reescrever sua dinâmica interna, e, no mesmo mês, aposentou compulsoriamente seis de seus ministros, um dos quais exercia a função de procurador-geral da República (BRASIL, Decreto nº 19.656, 1931; BRASIL, Decreto nº 19.711, 1931). Depois, nomeou ao seu alvedrio outros ministros para o Tribunal.

O autoritarismo que se instalou no período gerou insatisfações, sobretudo em São Paulo, estado cujas elites políticas perderam protagonismo nacional após a ascensão de Vargas. A *Revolução Constitucionalista*, ocorrida em julho de 1932, é prova disso. A insurreição teve graves consequências. A repressão que lhe pôs termo culminou em prisões e exílios de líderes políticos, dentre os quais ex-parlamentares, cujos mandatos haviam sido interrompidos em 1930 (alguns deles, inclusive, tinham apoiado o golpe). De mais significativo, a chamada Revolução Constitucionalista constrangeu o governo a permitir, no ano seguinte, que fosse eleita uma Assembleia Constituinte[72]. Os trabalhos da Assembleia culminaram com a promulgação da *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* de 1934 (Const1934) e, a par disso, com a "reeleição" de Vargas para governar o país até maio de 1938. Além do mais, passados quatro anos de inatividade, o Poder Legislativo voltou, enfim, a funcionar.

O artigo 18 das Disposições Transitórias da Const1934 aprovou "os atos do Governo Provisório, dos interventores federais nos Estados e mais delegados do mesmo Governo", bem como excluiu "qualquer apreciação judiciária dos mesmos atos e dos seus efeitos", preceito que o Supremo Tribunal Federal chancelou, como se nota do Agravo de Instrumento (AI) nº 7.311, segundo o qual a aludida proteção alcançaria "no conceito da legislação revolucionária, todos os atos expedidos pelo Chefe do Governo e subscritos pelo respectivo Ministro" (BRASIL, AI nº 7.311, 1937).

---

[72] "A 'guerra paulista' teve um lado voltado para o passado e outro para o futuro. A bandeira da constitucionalização abrigou tanto os que esperavam retroceder às formas oligárquicas de poder como os que pretendiam estabelecer uma democracia liberal no país" (FAUSTO, 1995, p. 350).

Acerca das imunidades materiais dos parlamentares, o artigo 31 da Constituição de 1934 declarava que os deputados seriam "invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato". O artigo 32, cuidando das imunidades formais, determinava que os deputados, desde que tivessem "recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente", não poderiam ser "processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável", prerrogativa que seria extensível ao "suplente imediato". A prisão em flagrante de crime inafiançável seria "logo comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados, com a remessa do auto e dos depoimentos tomados", para que resolvesse "sobre a sua legitimidade e conveniência" e autorizasse, ou não, a "formação da culpa". O artigo 32 estatuía, ainda, que, "em tempo de guerra, os deputados, civis ou militares, incorporados às forças armadas por licença da Câmara dos Deputados", ficariam "sujeitos às leis e obrigações militares".

A Constituição de 1934 restabeleceu, formalmente, a normalidade política. Mas só formalmente, porque seus preceitos tiveram baixa efetividade e pouco tempo de vigência. O vezo autoritário de Getúlio logo voltou a aparecer quando a organização política Aliança Nacional Libertadora (ANL) instalou-se no país em março de 1935. Em resposta, o governo obteve a aprovação no Congresso da Lei de Segurança Nacional (Lei n. 38, de 4 de abril de 1935), que, dentre vários crimes genericamente descritos, proibiu "a existência de partidos, centros, agremiações ou juntas, de qualquer espécie", que visassem à "subversão, pela ameaça ou violência, da ordem política ou social" (art. 30). E com base nessa Lei, Vargas determinou, em julho de 1935, o fechamento da ANL em todo o território nacional, após a divulgação de um manifesto revolucionário assinado por Luís Carlos Prestes, presidente de honra da agremiação (BRASIL, Decreto nº 229, 1935). Daí foi ladeira abaixo. O velho filme repetido. Em novembro, revoltas ocorreram em Recife, Natal e Rio de Janeiro que foram tachadas de *Intentona Comunista*. Esses movimentos acabaram rapidamente sufocados pelas tropas oficiais e, a partir de então, o governo reuniu força política e sentiu-se à vontade para espremer opositores de diversos matizes, inclusive parlamentares, com o beneplácito da maioria do Congresso Nacional.

Dessa maneira, alarmando a sociedade acerca dos riscos de uma revolução comunista, Vargas, para evitar um golpe à esquerda, antecipou-se com um autogolpe à direita, cuja antessala foram o estado de sítio (BRASIL, Decreto nº 457, 1935), o estado equiparado ao de guerra (BRASIL, Decreto legislativo nº 6, 1935; BRASIL, Decreto nº 532, 1935), a ampliação

dos termos da Lei de Segurança Nacional (BRASIL, Lei nº 136, 1935), as prisões (COSTA, 2006, pp. 86/88), as torturas[73] e a criação do Tribunal de Segurança Nacional, para lidar com os eventos políticos (BRASIL, Lei nº 244, 1936). Esse Tribunal, fiel menos à Justiça que ao governo, foi criado para julgar situações ocorridas durante a *Intentona*, mas acabou por ser a marca de todo o *Estado Novo*.

A propósito, destaca-se que o STF acedeu com a prorrogação do estado de sítio por noventa dias em todo o território nacional, mesmo após a *Intentona Comunista* ter sido debelada, por entender que não seria o caso de *habeas corpus* originário. Além disso, o relator declarou em seu voto que, ainda que fosse cabível analisar a demanda, o Judiciário não poderia apreciar o mérito da decisão legislativa, que aprovara a renovação do sítio (BRASIL, HC nº 26.077, 1936). Além do mais, a constitucionalidade da criação do Tribunal de Segurança Nacional foi reconhecida pela Suprema Corte (BRASIL, RHC nº 26.330, 1937). E o STF também deu respaldo ao fechamento da ANL, mantendo a decisão do governo (BRASIL, MS nº 111, 1935).

Em especial, destaca-se que os Decretos nº 702, de 21 de março de 1936, nº 915, de 21 de junho de 1936, e nº 2.005, de 2 de outubro de 1937, que mantiveram o território nacional em situação equiparada a estado de guerra, em razão de "comoção intestina grave", autorizaram, implicitamente, a suspensão das imunidades materiais inscritas no art. 31 da Const34. Nesse contexto, aliás, em março de 1936, a polícia invadiu o Congresso e prendeu cinco parlamentares que, segundo Fausto (1995, p. 361), "tinham apoiado a ANL ou simplesmente demonstrado simpatia por ela". Apenas meses depois, através do Decreto n. 789, de 3 de maio de 1936, o presidente Vargas, ressalvando "a validade dos atos já praticados", suspendeu as restrições impostas às imunidades que haviam sido colocadas pelo aludido Decreto n. 702, de 1936.

Essa questão, inclusive, foi levada ao Supremo Tribunal Federal, através do *Habeas Corpus* nº 26.178, apreciado em 20 de julho de 1936. O remédio foi impetrado pelo deputado João Mangabeira em seu benefício e de outros parlamentares – os deputados federais Abguar Bastos, Domingos Velasco, Octavio da Silveira e o senador Abel Chermont – encarcerados por determinação de Vargas. Sobre o caso, o Supremo Tribunal Federal, embora tenha admitido a ação e declarado que as imunidades não poderiam ser suspensas em momentos de

---

[73] A respeito, o depoimento de Boris Tabacof à Comissão Nacional da Verdade acerca da tortura que sofreu durante o governo Vargas. Disponível em: < http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/outros-destaques/187-apos-60-anos-de-silencio-empresario-revela-a-comissao-da-verdade-prisao-e-tortura-sofrida-no-governo-vargas.html >. Acesso em: 21 fev 2021.

sítio ou guerra, rejeitou, unanimemente, o mérito do HC, porque o Congresso Nacional concedera a licença, ainda que após a realização das prisões, para que os parlamentares fossem processados (BRASIL, HC nº 26.178, 1936).

Em 1937, iniciou-se o chamado *Estado Novo*. Trata-se do período em que prevaleceu no país a cartilha nacionalista autoritária. Desse ano em diante, Getúlio Vargas deu contornos claros e definitivos ao autogolpe que levava a cabo desde o fechamento da ANL. Sob o argumento de que descobrira uma conspiração comunista, que urdia o fantasioso *Plano Cohen*, Vargas dissolveu o Parlamento, extinguiu os partidos políticos e outorgou a nova *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (Const1937), em 10 de novembro, cujo teor se inspirava na Carta polonesa, de feição autoritária, e que declarava uma espécie de estado de emergência permanente em todo o país (art. 186), que, inclusive, impedia que o Judiciário tomasse conhecimento dos atos do governo (art. 170). Esse "antijudiciarismo do regime", nas palavras de Waldemar Ferreira (2019, p. 112), foi, aliás, acatado pela Corte Suprema (BRASIL, HC nº 26.739, 1938; BRASIL, RHC nº 26.793, 1938; BRASIL, RHC nº 27.154, 1939; BRASIL, RHC nº 28.209, 1942).

A *Polaca* (apelido pelo qual ficou conhecida a Carta de 1937) dispunha em seu artigo 42 que, durante o funcionamento do Legislativo, nenhum dos seus membros poderia "ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável". Em matéria de inviolabilidade parlamentar, o artigo 43 estabelecia que "só perante a sua respectiva Câmara" responderiam os parlamentares federais pelas opiniões e votos emitidos no exercício das funções, mas ressalvava que não estariam, porém, "isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime". O parágrafo único complementava, à maneira fascista, que, em caso de "manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social", poderia qualquer das Câmaras, por maioria de votos, "declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento".

A Carta de 1937 possuía viés autoritário e abria brechas, como se nota, para que os parlamentares fossem silenciados. Inclusive, Francisco Campos, o jurista responsável pelo texto constitucional, defendia a ideologia fascista que impregnava a Carta, declarando, sobre as imunidades, que "um povo que facultasse aos seus representantes cometer impunemente atos de traição à pátria, ou que lhes reconhecesse o direito à livre prática do crime, seria um povo destituído de consciência moral" (CAMPOS, 2001, p. 100). Mas a ditadura Vargas não se esforçou para se ater sequer aos preceitos da Const1937. O país foi, na verdade, regulado

por decretos-leis, baixados diretamente pelo presidente. Afinal, o Congresso Nacional permaneceu fechado de 1937 até 1946 – motivo, inclusive, pelo qual não faz sentido tomar o pulso das imunidades parlamentares nesse período.

Como é fácil imaginar, aqueles que eram titulares de mandato quando da dissolução do Legislativo e se insurgiram contra as medidas autoritárias foram perseguidos com prisão e exílio, como os deputados federais Otávio Mangabeira, Paulo Nogueira Filho e Waldemar Martins Ferreira e o deputado estadual Paulo Junqueira Duarte. Nesses casos, nem se cogitava mais das aludidas prerrogativas institucionais. Os deputados Mangabeira e Nogueira Filho e Armando de Sales Oliveira, ex-governador de São Paulo, foram forçados ao exílio e condenados, à revelia, pelo Tribunal de Segurança Nacional, decisão que somente foi anulada pelo Supremo Tribunal Federal nos estertores do Estado Novo. O julgamento se deu por ocasião da histórica petição de *habeas corpus* escrita por Waldemar Ferreira – ele próprio deputado federal cassado e preso durante a ditadura Vargas – e endossada por centenas de advogados, que permitiu aos pacientes regressarem ao Brasil (BRASIL, HC nº 29.002, 1945)[74].

O período autoritário durou anos, até que a pressão social – protagonizada por trabalhadores, estudantes, intelectuais e instituições civis, e estimulada pela vitória dos Aliados na Segunda Guerra – forçou Getúlio a abrir o regime gradualmente. Em 1945, os militares, fortalecidos durante o regime ditatorial, deram as contas de Vargas. Com a subsequente eleição de Eurico Gaspar Dutra para a presidência da República, o país retomou o caminho da democracia. E a promulgação de uma nova Constituição veio no ano seguinte.

2.3.2 A redemocratização e a Constituição de 1946

A *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (Const1946), de 18 de setembro de 1946, restabeleceu o funcionamento das instituições democráticas e foi pródiga em assegurar direitos. Em matéria de imunidades, determinou que os deputados e senadores seriam invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos (art. 44). Ainda que, "desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte", os membros do

[74] Sobre a trajetória de Otávio Mangabeira, conferir Oliveira (1971, p. 155). Sobre Paulo Duarte, ver Hayashi (2010).

Congresso Nacional não poderiam "ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara" (art. 45). No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos deveriam ser remetidos, "dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva", para que resolvesse sobre a prisão e autorizasse, ou não, a "formação da culpa". E como faz prova o influente ensaio de Aleixo (2020) sobre as imunidades parlamentares, escrito em 1961, o consenso doutrinário sobre a relevância do instituto jurídico permaneceu durante a "Quarta República", iniciada com o governo Dutra[75].

Encerrada a Segunda Guerra Mundial, teve lugar a tensão da Guerra Fria. O Brasil, sob a gestão Dutra, alinhou-se ideologicamente aos Estados Unidos e as atividades e os discursos inflamados dos líderes do Partido Comunista foram entendidos como contrários ao regime democrático, na forma do artigo 141, §13, da Const1946. Depois de muitos conflitos, que envolveram a proibição de greves, o empastelamento de jornais, batidas policiais e o fechamento de sindicatos, o Partido Comunista, que havia se tornado uma significativa força política após as eleições, acabou fechado em 7 de maio de 1947, pouco depois de uma desastrada manifestação de Luís Carlos Prestes (ele afirmou que obedeceria, numa hipotética guerra entre a União Soviética e o Brasil, às ordens do *Kremlin*). A interrupção das atividades do PCB ocorreu por determinação da Justiça eleitoral, do que resultou a cassação dos parlamentares da agremiação[76], dentre eles o próprio senador Prestes, cuja prisão foi ordenada, e os deputados Maurício Grabois e João Amazonas. O caso foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, mas a situação foi mantida pela Corte (COSTA, 2006, pp. 114/119; BRASIL, HC nº 29.763, 1947; BRASIL, MS nº 900, 1949) – inclusive, em um dos mandados de segurança impetrado por Luís Carlos Prestes, o argumento da ofensa à inviolabilidade parlamentar foi invocado sem sucesso (BRASIL, MS nº 896, 1949).

Após o governo Dutra, Getúlio Vargas voltou ao poder. Dessa vez, pelo voto popular e para realizar um governo dentro da moldura constitucional. Ainda assim, o período foi marcado pela instabilidade política e por denúncias de corrupção. Os eventos contrários foram muitos. Entre eles, a "marcha das panelas vazias", a "greve dos trezentos mil" e o "manifesto dos coronéis" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, pp. 404/406). Em particular, o *atentado da Rua Tonelero* decretou o ocaso do governo, crime no qual o estridente jornalista e candidato a

---

[75] A despeito da importante dissertação acerca das imunidades, Pedro Aleixo veio a integrar a ditadura militar de 1964, renovando as mostras de que doutrina e política são domínios que por vezes não se conciliam.

[76] Com fundamento na Lei nº 711, de 7 de janeiro de 1948, art. 1º, "e".

deputado federal Carlos Lacerda saiu ferido e seu segurança, o major Rubens Vaz, foi morto. As investigações apontaram como mandante da emboscada Gregório Fortunato, chefe da guarda pessoal de Getúlio. Além de outros supostos envolvidos, Fortunato apontou dois deputados federais como instigadores do crime: Euvaldo Lodi e Danton Coelho. Lodi logrou obter junto à Câmara a negativa de licença para que fosse processado e Coelho foi excluído do processo (QUEIROZ, 2014, p. 20).

Naturalmente, a revelação de que Fortunato era o homem por trás do atentado derrubou a sustentação política de Getúlio. Diante da iminência de sua queda, Vargas suicidou-se. Houve uma comoção popular espantosa e a sucessão política foi conturbada, como seria de esperar. Desenharam-se golpes e contragolpes, a partir de uma suposta doença do vice-presidente, Café Filho, que permitiu que o presidente da Câmara Carlos Luz assumisse o poder, a fim de que urdisse mais uma quebra da institucionalidade, o que foi evitado por um movimento militar e político oposto, o "movimento de 11 de Novembro", que, para garantir a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek, afastou Carlos Luz da presidência e nela empossou Nereu Ramos, vice-presidente do Senado (RODRIGUES, 2002, pp. 165/170). Sobre a disputa, o Supremo Tribunal Federal, embora instado várias vezes a se manifestar, deu um passo atrás e resolveu não interferir (BRASIL, HC nº 33.908, 1955; BRASIL, MS nº 3.557, 1956). Em vários votos, os ministros reconheceram, expressa e resignadamente, que não tinham meios de arbitrar processos político-militares conduzidos pela força e com quebra da institucionalidade[77].

Até que Kubitschek assumisse a presidência, Nereu Ramos apresentou um projeto de estado de sítio, aprovado pelo Congresso Nacional, que suspendeu direitos e garantias, inclusive a utilização do *habeas corpus* e do mandado de segurança (Lei nº 2.654, de 25 de novembro de 1955). Em relação às liberdades dos congressistas, a Lei nº 2.713, de 21 de janeiro de 1956, prorrogou o estado de sítio, ressalvando que os discursos parlamentares seriam "publicados independente de censura, sempre que autorizados pela Presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal".

Essa previsão restritiva apenas seria suspensa no governo de Juscelino Kubitschek. O seu mandato, aliás, foi um oásis, sob a perspectiva da liberdade política, em que pesem a aguerrida oposição e as tentativas de golpes (como as insurreições de Jacareacanga e Aragarças). O clima de liberdade se devia muito à capacidade de conciliação e ao perfil

[77] "Em todos esses julgados, o Supremo Tribunal reconhecera o poder dos militares de intervir no sistema político e estabelecera o princípio da legitimidade revolucionária" (COSTA, 2006, p. 137).

democrático do presidente, o que não impediu o seu governo de pedir licença à Câmara dos Deputados para processar Carlos Lacerda, parlamentar oposicionista e líder da UDN, por crime contra a segurança nacional, em razão de um discurso da tribuna que teria possibilitado a quebra de código secreto diplomático – resolvendo a questão, o Plenário da Casa, em votação apertada, negou o pedido (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1957).

A presidência seguinte, de Jânio Quadros, mostrou-se confusa, mesmo desastrosa, do ponto de vista da articulação política. Jânio não tinha vocação democrática para lidar com a oposição estabelecida no Congresso Nacional, mas, assim como no governo Kubitschek, seu mandato não propiciou casos rumorosos de afronta às liberdades e prerrogativas parlamentares, transformações institucionais nem, por consequência, atuação significativa do Supremo Tribunal Federal nesse tema. A súbita renúncia de Jânio Quadro em 1961 alçou o vice João Goulart ao posto de presidente da República. Não sem antes, e para manter a escrita, um *quasi* golpe político-militar, que forçou Jango a se submeter a um regime parlamentarista de ocasião[78]. E essa solução de compromisso somente foi alcançada graças às resistências encabeçados por Henrique Lott e Leonel Brizola diante dos ministros militares de Jânio, que desejavam realizar um golpe (SCHWARCZ; STARLING, 2015, pp. 434/436). Isso porque a desconfiança em relação a Goulart era grande. Sua postura trabalhista, em defesa de reformas sociais mais profundas e de uma política externa multilateral, e sua aproximação com sindicatos e militares de baixa patente incomodavam muitos setores sociais, que o tachavam de comunista.

O governo de João Goulart foi o último do interregno democrático que, com todos os solavancos, caracterizou a Quarta República (1945-1964). A pressão golpista sobre sua gestão foi crescente e ele também errou ao flertar com o autoritarismo, quando, em outubro de 1963, solicitou ao Congresso Nacional que aprovasse um quadro de estado de sítio – embora depois tenha retirado o pedido[79]. Enfim, em 1964, o governo de Jango foi ilegitimamente interrompido e a ditadura militar mais duradoura de nossa história teve início.

---

[78] A Emenda Constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961, instituiu o sistema parlamentarista. O presidencialismo foi, posteriormente, restabelecido pela Emenda Constitucional n. 6, de 23 de janeiro de 1963, após um plebiscito.

[79] Dando notícia da instabilidade política do período, é sempre lembrado o livro "Quem dará o golpe no Brasil?", escrito, em 1962, pelo sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos. Ali estão colocadas as correlações de forças políticas, econômicas e sociais, e, sobretudo, as pressões exercidas sobre o frágil quadro institucional do país (SANTOS, 1962).

2.4 A ditadura militar

2.4.1 Os Atos Institucionais e as liberdades políticas

O período da ditadura militar estendeu-se por cerca de vinte e um anos, desde a deposição do presidente João Goulart, ocorrida em 1º de abril de 1964[80], até sua conclusão simbólica, representada pela eleição indireta de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985[81]. No dia em que se instalou o regime militar, sete pessoas morreram em conflitos espalhados pelo país (GASPARI, 2002a, p. 110). Em 9 de abril, o "Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica" – Arthur da Costa e Silva, Francisco de Assis Correia de Mello e Augusto Hamann Rademaker Grunewald –, baixou o chamado "Ato Institucional" (BRASIL, AI nº 1, 1964), informando que se abatera sobre o país uma "revolução". O principal escriba do Ato foi Francisco Campos, personagem político experimentado em golpes de estado, por já ter *incorporado* o espírito constituinte da nação em 1937, enquanto ministro da Justiça do governo Vargas (SKIDMORE, 1988, p. 46).

Em abril de 1964, vigia a Constituição de 1946, promulgada com amplos preceitos liberais e que garantia aos congressistas inviolabilidade no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, além de imunidades formais[82]. O Ato Institucional, em seu manifesto introdutório, declarou a respeito da Constituição e do Congresso Nacional o seguinte:

> (...) Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa

[80] Embora os defensores do regime militar preferissem aludir ao dia 31 de março, data do início da insurreição, para evitar referências sarcásticas ao *dia da mentira*.

[81] Outro marco final que pode ser indicado é o dia 15 de março de 1985, data em que Tancredo Neves deveria ter tomado posse na presidência.

[82] Art 44 - Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos. Art 45 - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. § 1º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa. § 2º A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros.

> cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional. Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.

Desse trecho, especialmente de sua parte final, resta claro que o Brasil não dispunha mais de um Parlamento minimamente independente e, com isso, desmontava-se a separação dos poderes e o principal mecanismo institucional de controle governamental. O AI nº 1, de 9 de abril de 1964, instituiu eleições indiretas para a Presidência da República, ampliou os poderes do Executivo, suspendeu por seis meses as garantias de vitaliciedade e estabilidade dos agentes públicos, autorizou investigação sumária e punição de servidores, bem como possibilitou, "no interesse da paz e da honra nacional", a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de dez anos e cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos. Considerando que o Brasil havia vivenciado logo antes a experiência de um regime parlamentarista[83], ia-se, com surpreendente desenvoltura, de um extremo institucional ao outro. Fazendo uso dos permissivos inaugurados pelo Ato Institucional, a ditadura, já no dia seguinte, suspendeu os direitos políticos de uma centena de pessoas[84] e cassou o mandato de quarenta parlamentares[85].

Muitos outros expurgos e violações de direitos sobreviriam nos meses, anos e mesmo na década seguinte. O AI nº 1, de 9 de abril de 1964, como visto, foi o documento oficial que confirmou o ato de força e que rompeu com a ordem jurídica anterior. Nesse documento, a "revolução" se autoproclamou, em tom grandiloquente, porta-voz da Nação e titular do *poder constituinte*. A partir dos demais Atos Institucionais que seriam editados, vê-se que a pretensão era de que o país vivesse, de modo permanente e artificial, uma espécie de momento constitucional cuja natureza seria de *higher lawmaking*[86], embora a Constituição de

---

[83] Emenda Constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961.

[84] Ato do Comando Supremo da Revolução n. 1, de 10 de abril de 1964. Original publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, de 10/04/1964. Listagem dos afetados disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocsr/1960-1969/atodocomandosupremodarevolucao-1-10-abril-1964-364826-publicacaooriginal-1-csr.html >. Acesso em 30 mar. 2020.

[85] Ato do Comando Supremo da Revolução n. 2, de 10 de abril de 1964. Original publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, de 10/04/1964. Listagem dos parlamentares cassados disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocsr/1960-1969/atodocomandosupremodarevolucao-2-10-abril-1964-364821-publicacaooriginal-1-csr.html >. Acesso em 30 mar. 2020.

[86] O termo remete à categorização dualista de Ackerman (1991, p. 6).

1946 tenha sido mantida, com mutilações, pelos dois primeiros Atos Institucionais. Um poder constituinte que pairaria sobre o país, a legislação, as pessoas; e poderia, por espasmos, a qualquer momento e ante o mínimo sinal de ameaça aos seus desígnios autoritários, recrudescer o regime e suprimir ainda mais direitos e garantias.

O AI nº 2, de 27 de outubro de 1965, foi didático ao declarar que "não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos". E prosseguiu, com ainda mais clareza: "a autolimitação que a revolução se impôs no Ato institucional, de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento". Dentre outras arbitrariedades, o AI nº 2, de 1965, ampliou as hipóteses e os efeitos do estado de sítio, extinguiu os partidos políticos, afastou de apreciação judicial atos praticados pela ditadura, suspendeu garantias e liberdades, determinou que o provimento dos cargos da Justiça Federal seria feito pelo presidente da República, permitiu a cassação de mandatos e o fechamento do Legislativo, além de proibir projetos de emendas e de lei enviados ao Congresso Nacional que envolvessem matéria disciplinada, no todo ou em parte, pelo Ato[87]. O Ato Institucional nº. 3, de 5 de fevereiro de 1966, de sua vez, disciplinou o funcionamento do pleito daquele ano, de modo que a eleição de governador e vice-governador dos estados seria indireta, por escolha da Assembleia Legislativa, em sessão pública e votação nominal, e os prefeitos das capitais seriam nomeados pelos governadores de estado, com prévio assentimento da Assembleia (BRASIL, AI nº 3, 1966). Já o Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, convocou o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, por prazo exíguo, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, com o intuito de discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República (BRASIL, AI nº 4, 1966). Daí sobreveio a *Constituição da República Federativa do Brasil* (Const1967), que entrou em vigor em 15 de março de 1967.

Sobre as imunidades parlamentares, a Carta de 1967 enunciava preceitos específicos quase que exemplares[88], mantendo a tradição dos documentos constitucionais anteriores. Mas

---

[87] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm >. Acesso em 31 mar. 2020.

[88] Art 34 - Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos. § 1º - Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. § 2º - Se no prazo de noventa dias, a contar do

a deficiência de *força normativa*[89] dos dispositivos constitucionais, como era de se esperar, também foi mantida. E o artigo 173 da Const1967 aprovava e excluía de apreciação judicial "os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964", inclusive todos os arbítrios realizados com base nos Atos Institucionais e Complementares, o que foi chancelado pela Corte Suprema, apesar dos votos dissonantes dos ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Victor Nunes, Gonçalves de Oliveira e Lafayette de Andrada (BRASIL, HC nº 46.118, 1968; BRASIL, RMS nº 17.391, 1968; BRASIL, MS nº 17.026, 1968; BRASIL, MS nº 18.107, 1969).

No contexto da ditadura, as garantias poderiam ser atropeladas sem pejo caso o governo central o quisesse. E assim se fez, principalmente através do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que reeditou, com ainda mais intensidade, as medidas restritivas dos Atos passados e inaugurou a fase mais brutal da ditadura: os *anos de chumbo* (BRASIL, AI nº 5, 1968). Nesse período, que vai até o fim do mandato de Emílio Garrastazu Médici, em março de 1974, as violações de direitos fundamentais atingiram seu nível mais alto, com múltiplas censuras, restrições às liberdades, prisões arbitrárias, assassinatos, torturas, desaparecimentos, cassações *etc.* O alto crescimento do Produto Interno Bruto brasileiro naqueles anos, propagandeado como *milagre econômico*, fortaleceu o poder político descontrolado do regime militar e anestesiou grande parte da população, abrindo terreno para uma escalada das arbitrariedades[90].

Enquanto se fez presente o jugo militar, foram cassados cento e setenta e três deputados federais[91] e oito senadores[92]. O Congresso Nacional foi fechado por três vezes. No

---

recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em Ordem do Dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorrer deliberação. § 3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por voto secreto, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa. § 4º - A incorporação, às forças armadas, de Deputados e Senadores, ainda que militares, mesmo em tempo de guerra, depende de licença da sua Câmara, concedida por voto secreto. § 5º - As prerrogativas processuais dos Senadores e Deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial.

[89] O termo remete à doutrina de Hesse (1991), que cuida da pretensão de eficácia do texto constitucional, de sua adaptação à realidade e de sua capacidade de conformá-la.

[90] Com amplas considerações sobre o período, conferir Ventura (1988) e o segundo volume da obra de Gaspari (2002b), que trata especialmente dos anos de chumbo da ditadura.

[91] O número exato de deputados federais cassados pela ditadura militar pode gerar alguma controvérsia. Este estudo tomou como referência a contagem consolidada na obra de Azevedo e Rabat (2012).

[92] Afora Juscelino Kubitschek, cassado ainda em 1964, os demais senadores – Aarão Steinbruch, Arthur Virgílio Filho, João Abraão Sobrinho, Marcelo Nunes de Alencar, Mário de Souza Martins, Pedro Ludovico Teixeira e Wilson de Queiroz Campos – foram cassados com fundamento no AI nº 5, de 1968.

primeiro momento, através do Ato Complementar n. 23, de 20 de outubro de 1966, que se fundamentou no artigo 31 do Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, dispositivo que autorizava a decretação do recesso do Congresso Nacional pelo presidente da República. Posteriormente, o Congresso foi fechado pelo Ato Complementar n. 38, de 13 de dezembro de 1968, e pelo Ato Complementar n. 102, de 1º de abril de 1977 – ambos os documentos se amparavam no permissivo do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Nesses casos, ordenado o recesso parlamentar, o Poder Executivo ficava encarregado de legislar mediante decretos-leis sobre todas as matérias.

Em 17 de outubro de 1969, o governo militar, sem a participação do Congresso Nacional, fechado desde o ano anterior, reescreveu de próprio punho quase que inteiramente a Constituição Federal de 1967, através da Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969. A Constituição de 1967, embora elaborada com a participação do Legislativo, havia sido projetada pelo regime e passava longe de ter sido editada em condições democráticas. Ainda assim, parecia liberal demais para os próceres da ditadura. Com a EC nº 1/69 – na prática, uma nova Constituição outorgada –, o tópico sobre imunidades parlamentares não mais apresentava, nem mesmo no papel, garantias dignas de uma sociedade minimamente democrática. De logo, o artigo 30, parágrafo único, alínea "c", afirmava que não seria autorizada, no Congresso Nacional, a publicação de pronunciamentos que envolvessem "ofensas às Instituições Nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política ou social, de preconceito de raça, de religião ou de classe" ou que configurassem crimes contra a honra ou contivessem "incitamento à prática de crimes de qualquer natureza".

O artigo 32, a seu turno, mantinha a fórmula tradicional sobre a imunidade material, segundo a qual os deputados e senadores seriam invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, mas acrescentava exceções que esvaziavam a garantia, quais sejam: os casos de injúria, difamação ou calúnia, além das situações previstas na Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro de 1969), que conjugava inúmeros tipos penais, alguns com redação aberta – como "divulgar, por qualquer meio de comunicação social, notícia falsa, tendenciosa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado, de modo a indispor ou tentar indispor o povo com as autoridades constituídas" – e outros atrelados a punições severíssimas, inclusive penas de prisão perpétua e morte. Além disso, quanto às imunidades formais, a EC nº 1, de 1969, dispunha, em especial, que os congressistas poderiam ser presos não só em caso de flagrante de crime comum, mas também em conjunturas de perturbação da ordem pública, o que consistia em conceito indeterminado dentro do qual cabia qualquer ato de contestação à ditadura. Em 1978, a própria EC nº 1

sofreu alterações nos tópicos atinentes às imunidades parlamentares, realizadas pela EC n. 11, de 13 de outubro daquele ano. Outras modificações foram promovidas, posteriormente, pela EC n. 22, de 29 de junho de 1982. Pode-se dizer que, com essas alterações, o autoritarismo da Emenda primeira foi mitigado, mas continuou marcante no texto.

2.4.2 Imunidades: casos emblemáticos

Dentre as muitas dezenas de cassações parlamentares realizadas ao longo do regime militar para conter a oposição ao governo, comentam-se duas mais de perto, por mais simbólicas. As cassações dos deputados Márcio Moreira Alves e Francisco José Pinto dos Santos ("Chico Pinto").

A cassação de Márcio Moreira Alves e a suspensão de seus direitos políticos por dez anos ocorreu logo após o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 (BRASIL, Decreto s/n, 1968). Dois anos antes, o deputado, jornalista de profissão, escrevera um livro em que, fundamentado em amplo material probatório, denunciava torturas realizadas por representantes do regime (ALVES, 1966). Em 2 de setembro de 1968, na Câmara dos Deputados, Moreira Alves "tomou a palavra para condenar uma invasão policial que acontecera dias antes na Universidade de Brasília. A certa altura perguntou: 'Quando o Exército não será um valhacouto de torturadores?'" (GASPARI, 2002a, p. 319). Depois, o parlamentar sugeriu um boicote *sui generis* ao desfile da *Independência*, que se avizinhava:

> Esse boicote pode passar também às moças, aquelas que dançam com cadetes e namoram jovens oficiais. Seria preciso fazer hoje no Brasil com que as mulheres de 1968 repetissem as paulistas da Guerra dos Emboabas e recusassem a entrada à porta de sua casa aqueles que vilipendiam a Nação. Recusassem a aceitar aqueles que silenciam e, portanto, se acumpliciam. Discordar em silêncio pouco adianta. Necessário se torna agir contra os que abusam das Forças Armadas falando e agindo em seu nome. Creio senhor presidente, que é possível resolver esta farsa, essa *democratura*, esse falso entendimento pelo boicote[93].

Em face disso, o governo solicitou à Câmara dos Deputados uma licença para processar Moreira Alves. A licença foi negada pela Casa em 12 de setembro, data que ficou

[93] Disponível em: < https://www.camara.leg.br/noticias/273666-ATO-INSTITUCIONAL-5---INTEGRA-DO-DISCURSO-DO-EX-DEPUTADO-MARCIO-MOREIRA-ALVES-(02-51) >. Acesso em 1º abr. 2020.

marcada na história do país como um momento de altivez institucional[94], mas também como o estopim do Ato Institucional nº 5, que seria baixado no dia seguinte.

A cassação – e prisão – do deputado federal Chico Pinto, a seu turno, foi realizada pelo Supremo Tribunal Federal. O motivo é absurdo: em março de 1974, o parlamentar discursou na Câmara dos Deputados e chamou de "fascista" o ditador chileno Augusto Pinochet, que estava no Brasil para a posse do general Ernesto Geisel na presidência. Depois, o deputado ratificou o discurso em entrevista a uma rádio. O fato não foi enquadrado como ofensa pública a chefe de governo de nação estrangeira, conduta proibida pelo artigo 21 da Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei nº 898, de 1969), como queria o governo, mas, ainda assim, foi entendido como difamação, na forma do Código Penal - CP (BRASIL, AP nº 219, 1974; BRASIL, AP nº 220, 1975; RECONDO, 2018, pp. 281 *et seq*.)[95]. Sobre o episódio, Thomas Skidmore (1988, p. 337) narrou que "os linhas duras ficaram revoltados que um oficial de um Exército amigo da América Espanhola e um líder anticomunista pudesse ser tão maltratado por um parlamentar brasileiro". Para Gaspari (2003, p. 442), o presidente Geisel agiu estrategicamente, entregando, com poucos dias de governo, seu cartão de visita ao Congresso Nacional:

> No primeiro ato politicamente relevante de seu governo, o presidente ordenara ao procurador-geral da República que processasse o deputado junto ao Supremo Tribunal Federal por ter insultado um chefe de Estado estrangeiro. Pura demonstração de poder, pois nenhum presidente se incomodara com as acusações feitas por seus aliados a ditadores de países socialistas com os quais o Brasil mantinha relações diplomáticas. A imprensa foi intermitentemente proibida de tratar do assunto, e, em outubro, o Supremo condenou Chico Pinto a seis meses de prisão. Fez dele o primeiro parlamentar brasileiro a sair — por decisão do Supremo Tribunal Federal — do Congresso para o cárcere, num batalhão da PM de Brasília.

Geisel demonstrou, de uma só tacada, o controle que manteria não apenas sobre o Congresso, mas, igualmente, sobre a imprensa, o Procurador-Geral da República e o Supremo Tribunal Federal. E, mais interessante, não precisou se valer dos poderes extremos do Ato Institucional nº 5, de 1968. Os outros instrumentos de coerção disponíveis foram suficientes. Pouco depois da cassação de Chico Pinto, o governo mostraria força novamente, agora com amparo do AI nº 5, de 1968. Após a rejeição pelo Legislativo de uma emenda constitucional de reforma do Judiciário encaminhada pelos militares, o governo editou o *Pacote de Abril*, um

---

[94] Em defesa das imunidades parlamentares, são marcantes, em especial, o parecer emitido por Brossard (1979) – que viria, anos depois, a advogar para Chico Pinto – e os pronunciamentos de Covas (1968) e do próprio Alves (2000). Sobre o episódio, ver, ainda, o relato do jornalista Carlos Chagas (2014, pp. 393 *et seq*.).

[95] Além dessa situação, Chico Pinto protagonizou, anos depois, outros processos junto ao STF (BRASIL, AP nº 256, 1979; BRASIL, AP nº 257, 1979).

conjunto de medidas que recrudesceu novamente o regime – dentre as quais se destaca a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977 –, e fechou, pela terceira e última vez, o Congresso Nacional, além de promover novas cassações (CHAGAS, 2015, p. 111; GASPARI, 2004, p. 355).

O *caso Chico Pinto* é um triste capítulo da história brasileira e, em especial, do Supremo Tribunal Federal, órgão que já havia sido empacotado e domado desde 1965, quando se ampliou para dezesseis o número de ministros do tribunal, com o intuito de diluir a presença dos juízes que haviam sido nomeados por Juscelino Kubitschek (BRASIL, AI nº 2, 1965). Editado o AI nº 5, Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva foram expurgados da Corte logo em janeiro de 1969 (PIRES, 1979). Além disso, Antônio Gonçalves de Oliveira e Antônio Carlos Lafayette de Andrada decidiram se aposentar, o que possibilitou ao governo militar devolver ao tribunal, já bem mais dócil, a sua composição original de onze membros (BRASIL, AI nº 6, 1969). A partir de então, praticamente não se veriam mais decisões do STF que pudessem afrontar o governo militar, como a histórica determinação, a pedido do advogado Sobral Pinto, de relaxamento da prisão do deputado federal pernambucano Francisco Julião, líder das Ligas Camponesas que havia sido cassado e enquadrado na Lei de Segurança Nacional (BRASIL, HC nº 42.560, 1965).

A mentalidade dos magistrados que permaneceram atuando naquelas condições subalternas é bem expressa na frase do ministro Luiz Gallotti, dita ao transmitir a presidência do STF ao ministro Oswaldo Trigueiro: "a existência de juízes e tribunais, mesmo estando as garantias dos magistrados transitória e substancialmente reduzidas, é melhor do que a dissolução da Suprema Corte"[96]. Sob essa diretriz, o Tribunal adotou postura positivista e realizou a exegese dos dispositivos restritivos da EC n. 1, de 1969, como se estivesse diante de uma Constituição outorgada em condições plenamente legítimas. Assim, o Pleno recebeu, à unanimidade, denúncia por calúnia exercida por parlamentar da tribuna, em razão de críticas irrogadas a administrador público (BRASIL, AP nº 215 recebimento, 1972; BRASIL, AP nº 222 recebimento, 1975; BRASIL, AP nº 230 recebimento, 1976; BRASIL, AP nº 240 recebimento, 1977; BRASIL, RE nº 86.893, 1978) ou outras pessoas, bem como entendeu que não haveria mais a necessidade de licença prévia para o processamento de senador ou deputado federal (BRASIL, HC nº 51.161, 1973), condição de procedibilidade que viria a ser

[96] A transcrição foi veiculada na primeira página da Folha de São Paulo de 11.02.1969. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/banco-de-dados/2019/02/1969-ministro-osvaldo-trigueiro-toma-posse-como-presidente-do-stf.shtml >. Acesso em 05 jun. 2020.

resgatada, posteriormente, pela EC n. 11, de 13.10.1978, salvo para os "crimes contra a Segurança Nacional", até surgirem novas alterações na matéria, realizadas pela EC n. 22, de 1982. O voto condutor neste caso, inclusive, afirmou o seguinte:

> Não compete ao Supremo Tribunal Federal dizer se a solução dada ao problema, pela atual Constituição, é a mais sábia, a que melhor consulta ao interesse público, a que atende, menos imperfeitamente, aos objetivos da boa justiça. Estamos diante de uma clara opção do legislador, certamente inspirado em razões de ordem política, que escapam ao controle do poder judiciário.

Igualmente, o Tribunal recebeu denúncia contra o deputado federal João Cunha, crítico implacável do regime militar, como incurso em crime da Lei de Segurança Nacional (Lei n. 6.620, de 1978), por ter ofendido a "honra ou a dignidade" do presidente da República, em razão de "facciosismo ou inconformismo político-social" (art. 33, parágrafo único), consubstanciado em discurso realizado na tribuna em favor da greve de São Bernardo do Campo, no qual ele afirmou que o presidente João Figueiredo seria irresponsável e cínico (BRASIL, AP nº 271, 1980). Curiosamente, o deputado João Cunha seria o mesmo que viria, nas eleições indiretas de 1984, a dar o famoso e decisivo voto nº "344", que elegeria Tancredo Neves e encerraria a ditadura militar.

Outra situação digna de registro foi a discutida no HC nº 60.262, julgado em 29/09/1982, em que o Pleno realizou a exegese da então recente EC n. 22, de 1982, que alterara o *caput* do artigo 32 da EC n. 1, de 1969, cuja redação já havia sido modificada pela EC n. 11, de 1978. Com a EC n. 11, o texto dizia que os deputados e senadores seriam "invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos salvo no caso de crimes contra a Segurança Nacional". A EC n. 22 substituiu a ressalva referente à Lei de Segurança pelos casos de crime contra a honra. A respeito, a Corte entendeu que o texto introduzido pela mais recente Emenda continuaria abarcando a ressalva anterior. Ou seja, incluiria não apenas os crimes contra a honra, tal como descritos pelo Código Penal, mas também tipificações outras, presentes em leis especiais, como a Lei de Segurança Nacional e a Lei de Imprensa, que igualmente protegeriam "a honra das pessoas, em razão das funções públicas que exercem ou em vista do meio de divulgação utilizado" (BRASIL, HC nº 60.262, 1982). Quer dizer, para além de aplicar sem pejo as "constituições" redigidas pela ditadura, o Tribunal alargou seu alcance e sua nocividade. Felizmente, em julgado posterior, a interpretação foi de certa forma reorientada[97].

---

[97] "Na vigência do art. 32 da Constituição Federal, com a redação advinda da E.C. nº 11, de 1978, ficaram os deputados e senadores, no exercício do mandato, invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos

Mais um momento infeliz da Corte se deu quando da apreciação do Inq 123 QO, julgado em 08/09/1983. Ali, o voto condutor assentou, sobre a interpretação ser dada ao artigo 32 da EC n. 22, de 1982, que nos crimes contra a segurança nacional próprios, imputáveis a deputados ou senadores, a Casa respectiva não teria competência para deliberar sobre a sustação do processo, visto que a imunidade processual não se estenderia aos "delitos políticos" (BRASIL, INQ nº 123 QO, 1983; BRASIL, INQ nº 124, 1983).

Não se quer desconsiderar o papel que o Tribunal exerceu ao assegurar, pontualmente, liberdades e direitos, ainda que entre balizas restritas e sob a mira de um governo autoritário[98]. Tampouco se quer sugerir que seria fácil adotar outra postura ante a situação institucional do país e fugir da pecha de carimbador do regime, indiscutivelmente associada ao Tribunal, já que sua atuação regular conferia legitimidade aos militares, assim como aparência de legalidade e de separação de poderes[99]. Em determinados casos, o STF contribuiu para evitar arbítrios ainda maiores, inclusive dando efetividade às imunidades na forma limitada como se encontravam, e protegendo não só o discurso e a atuação, mas também a liberdade de ir e vir dos parlamentares[100]. Mas, exceção feita à postura individual dos cinco ministros que se aposentaram ou foram expurgados em 1968, a atuação do Tribunal durante a ditadura militar, vista em conjunto, não foi memorável nem digna de orgulho.

---

casos de crimes previstos na Lei de Segurança Nacional. Assim, dizendo a representação que os crimes contra a honra (calúnia, difamação e injuria) que teriam sido cometidos pelo parlamentar, o foram quando se encontrava ele no exercício do seu mandato parlamentar, incabível ser ela acolhida. A posterior alteração do mesmo art. 32 da Lei Maior, pela E.C. nº 22, que excluiu da inviolabilidade os crimes daquela natureza, não pode alcançar os fatos pretéritos, pelo princípio de que a lei penal só retroage quando é para beneficiar. Representação que, assim, é arquivada" (BRASIL, INQ nº 126, 1982). Ver, também: BRASIL, AP nº 276, 1984.

98 Em defesa da atuação da Corte no período, ver Vale (1975). Dentre os precedentes ilustrativos, conferir o MS nº 14.571, através do qual o STF evitou demissão arbitrária de servidor (BRASIL, MS nº 14.571, 1968).

99 A propósito, o capítulo 17 do volume I do Relatório da Comissão Nacional da Verdade trata da atuação do Judiciário na ditadura (BRASIL, Comissão Nacional da Verdade, 2014).

100 O Pleno do STF assegurou, por exemplo, a liberdade de locomoção de um senador, que havia sido impedido por uma guarnição policial, fora das hipóteses constitucionais aplicáveis, de se dirigir ao Congresso Nacional (BRASIL, HC nº 61.923, 1984).

3 NOVA REPÚBLICA: REDESENHO DO MODELO DE IMUNIDADES

Autoritarismo e pouco caso com a democracia não foram circunstâncias isoladas na conturbada trajetória política brasileira, como foi possível identificar no capítulo anterior. Bem ao contrário, na verdade. As instituições nacionais não decorrem de uma construção paulatina que reafirma liberdades preexistentes nem de algum pacto social instituidor de limites ao arbítrio governamental nem mesmo de uma catarse popular que busca romper com práticas antirrepublicanas, como se comenta, com alguma dose de romantismo, sobre a Inglaterra, os Estados Unidos e a França, respectivamente[101].

O estado brasileiro nasceu bem mais próximo ao rés-do-chão, sob o signo do autoritarismo e do desapontamento, já que a primeira Assembleia Constituinte foi instituída pelo Imperador para meses depois ser dissolvida, em 1823. Além de nascer autoritário, o estado brasileiro não testemunhou um processo consistente de criação e enraizamento de instituições políticas sequer durante a República. Esse foi sempre um fantasma a atormentar a história nacional, conforme demonstram as análises elaboradas acerca da Primeira República, do *varguismo*, do curto período de redemocratização posterior e do próprio regime militar iniciado em 1964. Conquanto se fale comumente de uma cultura pouco dada à beligerância, com participação efetiva em apenas uma guerra regional[102], no século XIX, e muito afeita a obtemperações, acomodações e jeitinhos (HOLANDA, 1995), fato é que, por aqui, os atos de

[101] Sobre as diferentes trajetórias históricas das nações, ver Fioravanti (2016). Na elegante síntese de Canotilho, Inglaterra, EUA e França vivenciaram experiências de *revelar*, *dizer* ou *criar* a norma constitucional (2003, pp. 69/72).

[102] A Guerra do Paraguai foi travada no cone sul do continente americano entre 1864 e 1870. Embora seja a mais comentada, é inevitável lembrar da guerra da Cisplatina e das dezenas de revoltas internas.

força voluntaristas, as quarteladas, os golpes e as contrarrevoluções mantiveram-se todo tempo à espreita e incomodamente presentes, prontos para roubar a cena.

Nossas instituições políticas nunca se assentaram com firmeza, muito embora o estado de direito tenha sido um palavrório amplamente sustentado em discursos e declarações. Atrelado a isso, veem-se, na prática, frágeis garantias ao exercício do Legislativo em todos os períodos anteriores à tão esperada *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (CF88) e um déficit de normatividade evidente das imunidades parlamentares.

Com a redemocratização, os constituintes, ressabiados por tudo que se abateu sobre o Parlamento especialmente nos anos de ditadura militar, foram pródigos ao estabelecer as garantias e prerrogativas dos membros do Legislativo. Para cada assertiva da redação original do artigo 53 da CF88 correspondia uma cicatriz histórica.

3.1 O regime da Constituição de 1988: a redação original

O texto original da Constituição de 1988 declarava sobre a imunidade material que os deputados e senadores seriam invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Assim mesmo, sem condicionamentos ou restrições. De maneira distinta, as Constituições liberais anteriores afirmavam, comumente, que a inviolabilidade teria cabimento apenas por ocasião do exercício do mandato. As Cartas puramente autoritárias, a seu turno, impunham restrições várias ao instituto. A Const1937, por exemplo, excetuava os casos de "difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime" e a EC n. 1, de 1969, além de excetuar os citados crimes contra a honra, incluía as situações previstas na Lei de Segurança Nacional como passíveis de gerar punição (ressalvas mantidas, em parte, tanto pela EC n. 11, de 1978, como pela EC n. 22, de 1982).

A intenção clara da CF88 era de apresentar a imunidade material ainda mais peremptória do que em outros períodos e, com sorte, se fazer ler com mais seriedade.

Quanto às imunidades formais, a Constituição dispôs que, desde a expedição do diploma, os congressistas não poderiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença da Casa respectiva. No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos seriam remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa Legislativa, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolvesse sobre a prisão. Essa fórmula afirmou garantias quase que suprimidas pela redação inicial da EC n. 1,

de 1969, e que haviam sido resgatadas em parte pela EC n. 11, de 1978, e, depois, restringidas pela EC n. 22, de 1982. Optou-se, simbolicamente, por reduzir o tempo máximo para que os autos fossem enviados ao Parlamento diante do que já preconizavam várias Constituições passadas. Importante registrar, contudo, que as limitações estabelecidas pelas imunidades formais não se aplicavam, assim como ainda hoje não o fazem, às investigações que antecedem o processo judicial, de natureza inquisitorial e/ou administrativa, como inquéritos policiais, na linha da jurisprudência desenvolvida pela Suprema Corte (BRASIL, RCL nº 511, 1995) – diferentemente, a prerrogativa de foro já se impõe, em regra, a partir do inquérito criminal[103].

No caso, a CF88 restabeleceu a determinação de que a votação da Casa seria secreta, a fim de mitigar as pressões exercidas pelo Executivo sobre os integrantes do Legislativo, tanto os de oposição como os governistas. Essa orientação, instituída pela Const1946 (art. 43) e mantida pela Const1967, havia sido suprimida desde a EC n. 1, de 1969. O cuidado, aqui, não era sem motivo: como visto, durante a Primeira República, o Executivo quase sempre foi bem sucedido ao lograr, junto ao Legislativo, a obtenção de licenças para processar e prender parlamentares, não só pelo real envolvimento de personagens políticos em movimentos

[103] Sobre a tramitação de inquéritos *criminais* em face de parlamentares, o STF entende que eles devem observar a prerrogativa de foro respectiva (o que há de ser lido à luz da tese restritiva prevalecente em: BRASIL, AP nº 937 QO, 2018). Os inquéritos *civis*, a seu turno, não se sujeitam à prerrogativa de foro (BRASIL, AP nº 396, 2010). Nessa linha, o Tribunal determinou, em decisão dividida, a anulação do indiciamento de senador, por conceber que não haveria motivo para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial, inclusive a abertura de procedimento investigatório, fossem retiradas do controle judicial da Suprema Corte, de modo que a iniciativa do referido procedimento deveria "ser confiada ao MPF contando com a supervisão do ministro-relator do STF" (BRASIL, PET nº 3.825 QO, 2007) – seguindo exegese parecida, conferir: BRASIL, INQ nº 3.552 QO, 2014; BRASIL, RCL nº 25.537, 2019; todavia, relativizando nulidades decorrentes da não observância de duvidosa prerrogativa de foro, com amparo na teoria do juízo aparente, ver: BRASIL, HC nº 110.496, 2013; BRASIL, RHC nº 108.496, 2014. Ainda tratando da aludida PET nº 3.825 QO, o STF entendeu que a polícia federal não estaria "autorizada a abrir de ofício inquérito policial para apurar a conduta de parlamentares federais", de sorte que "a atividade de supervisão judicial deveria ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo *dominus litis*". Registra-se que essa decisão plenária, que hoje prevalece, contrapôs-se ao que já havia decidido órgão fracionário da Corte em: BRASIL, HC nº 80.592, 2001. Enfim, tratando de investigações em curso, em que há outros envolvidos, a Segunda Turma do STF afirmou, mais recentemente e em detalhes, que: "a jurisprudência da Corte é no sentido de que a simples menção ao nome de autoridades detentoras de prerrogativa de foro, seja em depoimentos prestados por testemunhas ou investigados, seja na captação de diálogos travados por alvos de censura telefônica judicialmente autorizada, assim como a existência de informações, até então, fluidas e dispersas a seu respeito, são insuficientes para o deslocamento da competência para o juízo hierarquicamente superior. Para que haja a atração da causa para o foro competente, é imprescindível a constatação da existência de indícios da participação ativa e concreta do titular da prerrogativa em ilícitos penais" (BRASIL, RHC nº 135.683, 2016). Quer dizer, para que se faça devida a remessa dos autos ao foro atrelado à função parlamentar, deve haver indícios da participação ativa e concreta do congressista em crimes. A respeito, há hoje em tramitação, inclusive, a Proposta de Súmula Vinculante nº 115, cujo teor é o seguinte: "Surgindo indícios do envolvimento de autoridade que detenha prerrogativa de foro, a investigação ou ação penal em curso deverá ser imediatamente remetida ao Tribunal competente para as providências cabíveis".

golpistas e outras ilicitudes, mas também pelo desequilíbrio de forças existente, na prática, entre os Poderes constituídos. Sem o sigilo da votação, dificilmente a Câmara dos Deputados teria condições políticas, por exemplo, de negar, como o fez em 12 de setembro de 1968, a licença instada pela ditadura militar para processar Márcio Moreira Alves.

O artigo 53 também afirmou que os congressistas se submeteriam a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, prerrogativa de foro originário que a EC n. 1, de 1969, estatuíra para os deputados e senadores nos crimes comuns e a EC n. 11, de 1978, estendeu para outros tipos de litígios, mas que as Constituições republicanas anteriores haviam assegurado ao primeiro escalão do Executivo e diversas autoridades, e não aos parlamentares[104]. Assim, além do simbolismo atinente à equiparação da prerrogativa, a intenção da CF88 era resguardar a atuação do Legislativo de arbitrariedades, dando maior visibilidade às decisões tomadas e impedindo que a Corte mais alta do Judiciário se furtasse, em recurso, de escrutinar perseguições políticas sob a alegação de que se tratava de insondáveis questões de fato[105].

---

[104] Por essa razão, a antiga Súmula 398 do STF, aprovada em 03/04/1964 e amparada nos arts. 101, I, e 141, §26, da Constituição Federal de 1946, assentava que aquela Corte não era competente para "processar e julgar, originariamente, deputado ou senador acusado de crime" (os precedentes que a fundamentaram tratavam do *caso Silvestre Péricles de Góis Monteiro*, o qual será comentado em breve).

[105] O tema da prerrogativa de foro é vasto, porque diz respeito a diversas autoridades políticas e administrativas, e possui nuances a depender das partes ou da demanda. Destrinçar a matéria no presente estudo é inoportuno. Cabe, no entanto, o registro de que, coerente com a noção de que a prerrogativa de foro prevalece diante de jurisdições e competências especializadas (como em face da justiça eleitoral, por exemplo), o STF entende que o foro perante o Supremo Tribunal Federal firma-se ante a competência do júri em caso de imputação da prática de crime doloso contra a vida (BRASIL, AP nº 333, 2007). Ainda, ressalta-se que, promulgada a CF88, o STF decidiu manter, a princípio, a orientação da súmula n. 394, de 1964, segundo a qual, cometido o crime durante o exercício funcional, prevaleceria a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal fossem iniciados após a cessação do exercício. Pela ideia de *perpetuatio jurisdictionis*, o foro especial do parlamentar se mantinha, mesmo que não mais exercesse mandato quando do recebimento da denúncia ou que deixasse de exercê-lo no curso do processo criminal. Note-se que tais situações são distintas da que trata a Súmula 451 do STF, aprovada em 01/10/1964 e ainda hoje observada pela jurisprudência, segundo a qual "a competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional" – nesse caso, e igualmente nos episódios em que o fato objeto do processo é anterior à diplomação do congressista, não se instaura a competência do STF, vez que o crime não ocorreu durante o exercício funcional. Anos depois de vigente a CF88, a Corte cancelou a aludida súmula n. 394. Passou a entender que, "depois de cessado o exercício da função, não deve manter-se o foro por prerrogativa de função, porque cessada a investidura a que essa prerrogativa é inerente" (BRASIL, AP nº 319 QO, 1999). O voto condutor do Inq 687 QO aponta, a respeito, que "as prerrogativas de foro, pelo privilégio, que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns, como são, também, os ex-exercentes de tais cargos ou mandatos" (BRASIL, INQ nº 687 QO, 1999). Recentemente, a Suprema Corte decidiu restringir ainda mais e de maneira peremptória a interpretação dada à prerrogativa de foro dos deputados e senadores. O Pleno limitou a prerrogativa apenas "aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo" (BRASIL, AP nº 937 QO, 2018) e a motivação para a mudança foi categórica, no sentido de que a prática até então vigente dificultava a responsabilização de agentes públicos e comprometia a *efetividade mínima* do sistema penal, frustrando "valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa", além de causar indignação social e desprestigiar a Corte Suprema. Julgados posteriores ratificaram essa decisão, que

Paralelamente, o artigo 53 declarou que o indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspenderia a prescrição enquanto durasse o mandato[106]. Com isso, esclarecia-se que as imunidades formais consistiam em proteção institucional com efeitos provisórios, subsistentes apenas durante o período de mandato – tema que não era contestado naquele momento (BRASIL, RE nº 115.044, 1988), mas que já despertara entendimento diverso durante o Império (SOUSA, 1867, p. 190) e a Primeira República (BRASIL, RC nº 299, 1915). Também se estabelecia um mecanismo para evitar a prescrição dos ilícitos, resolvendo questionamentos procedimentais (BRASIL, AP nº 236, 1979), na trilha da orientação mais recente da Suprema Corte já naquele momento (BRASIL, AP nº 287, 1986; BRASIL, AP nº 284, 1986; BRASIL, INQ nº 218 suspensão, 1986; BRASIL, AP nº 294 QO, 1988; BRASIL, INQ nº 359, 1988). Esse dispositivo outrossim reforçava, nas entrelinhas, que não havia decurso de prazo em benefício ou prejuízo do acusado. Isto é, a negativa da licença e a ausência de deliberação da Casa Legislativa sobre o processo ou a prisão tinham por consequência expressa a suspensão da prescrição pelo tempo de exercício do mandato parlamentar, e não o arquivamento definitivo do feito, muito menos a concessão tácita da licença, diferentemente do que preconizavam a EC n. 11, de 1978, e a Const1967.

Outro tópico relevante é que, na nova Constituição, os deputados e senadores não seriam obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiassem ou deles recebessem informações[107]. A determinação passou a ser oposta à da EC n. 11, de 1978, da EC n. 1, de

---

representa o entendimento atual do STF (BRASIL, ARE nº 1.182.812 AgR, 2019; BRASIL, INQ nº 4.373 AgR, 2019) – muito embora, mais recentemente, o Tribunal tenha mitigado essa noção ao manter a competência criminal originária do STF quando verificada a existência de "mandatos cruzados" exclusivamente de parlamentar federal, que migrou, sem solução de continuidade, de uma Casa Legislativa federal para outra (BRASIL, PET AgR nº 9.189, 2021), o que, ao menos por ora, não se aplica a mandatos cruzados entre entes distintos, segundo decidiu o STF na Reclamação nº 41.910, julgada em novembro de 2021. Além disso, ressalta-se que é assente hoje, também, a noção de que a prerrogativa de foro não alcança ações de improbidade administrativa (BRASIL, RCL nº 15.825 AgR, 2018) nem quaisquer outras demandas civis, inclusive inquéritos dessa natureza (BRASIL, AP nº 396, 2010).

[106] A respeito, o STF viria a definir que o termo inicial de suspensão da prescrição seria "o momento em que, reconhecendo-a necessária, o relator determina a solicitação da licença com o consequente sobrestamento do feito", ou seja, a data do despacho do juiz solicitando autorização à Casa Legislativa para o processamento do parlamentar (BRASIL, INQ nº 457, 1993; BRASIL, INQ nº 542 QO, 1993; BRASIL, INQ nº 242 QO, 1993; BRASIL, RHC nº 77.123, 1999).

[107] Desde a Assembleia Constituinte de 1823 (sessão de 16 de maio), identifica-se caso em que o "ministro e secretário de estado dos negócios da justiça" solicitou licença à Casa para inquirir como testemunha os deputados Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, José Ricardo da Costa Aguiar e Pedro de Araújo Lima, oportunidade em que a Assembleia concedeu a licença e oficiou o referido ministro para que se entendesse com os parlamentares sobre o lugar e a hora do testemunho em "suas respectivas moradas" (ANAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO, Livro 1, 1823).

1969, e da Const1967, segundo a qual as prerrogativas processuais dos parlamentares arrolados como testemunhas não subsistiriam se deixassem eles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao "convite judicial" [108]. A proteção instalada a partir de 1988 se opunha não apenas ao Executivo, mas também ao Judiciário, tanto para evitar que este Poder fosse usado como instrumento daquele, caso ocorresse, na prática, a degeneração dos *checks and balances* – o que não seria surpresa, à luz do passado nacional, apesar das sólidas garantias ora asseguradas à magistratura –, como para evitar que um Judiciário possivelmente fortalecido, o que de fato se deu, subjugasse a atuação do Parlamento. Segundo lição de Almeida (2003, pp. 106/107), a prerrogativa de não testemunhar foi uma inovação introduzida pela Constituição de 1988 sob inspiração da Constituição alemã, cujo propósito era "preservar as fontes de informação que municiam o parlamentar com dados para o exercício da função de controle político".

Ainda, o artigo 53 da CF88 assentou que a incorporação dos parlamentares às Forças Armadas, embora militares e em tempo de guerra, dependeria de prévia licença da Casa respectiva. Esse dispositivo é o único item do artigo 53 que manteve o teor da EC n. 1, de 1969, e da EC n. 11, de 1978, quase na íntegra, acrescentando apenas que a licença haveria de ser *prévia*. A origem remota dessa cautela remete, provavelmente, ao HC 3.548, julgado em 23 de maio de 1914, oportunidade em que a Suprema Corte, apontando as imunidades parlamentares como fundamento, concedeu a ordem para assegurar a liberdade individual do paciente, o tenente Augusto Corrêa Lima, membro do Legislativo estadual cearense, que

---

[108] Por ocasião do julgamento da AP 421 QO, o Pleno afirmou, unanimemente, que parlamentares arrolados como testemunha, os quais, sem justa causa, não atendessem ao chamado da justiça por mais de trinta dias, perderiam a possibilidade de serem "inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz", conforme preconizado pelo artigo 221 do Código de Processo Penal (BRASIL, AP 421 QO, 2009). Na prática, a Corte realizou interpretação retrospectiva da Constituição atual, ressuscitando a aludida regra antes instituída pela EC n. 11, de 1978, pela EC n. 1, de 1969, e pela Const1967. É preciso levar em consideração, todavia, que a situação dizia respeito a parlamentar que participaria do processo judicial como testemunha e, ao que tudo indica, esquivava-se da oitiva deliberadamente, com o intuito de atrasar o julgamento (ele deixou de comparecer, em cinco oportunidades, a audiências marcadas em datas e horários que ele próprio escolhera). Ademais, não se tratava de pressão ou coação, males que a regra do artigo 53 da CF88 pretendia evitar. O escopo maior do artigo 53, §6º, da CF88 é permitir que o parlamentar guarde, se entender conveniente, sigilo sobre "informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato" e acerca de "pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações". Assim, o conteúdo dos dados obtidos e os nomes das pessoas relacionadas com essas informações pode, sem dúvida, ser omitido pelos parlamentares, mesmo que testemunhem em juízo, qualquer que seja o contexto e ainda que sua liberdade de agendamento da audiência seja episodicamente limitada.

havia sido convocado pelo Ministério da Guerra, sob ameaça de deserção e consequente prisão[109].

Por fim, a CF88 declarou que as imunidades de deputados e senadores subsistiriam durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso que fossem incompatíveis com a execução da medida[110]. Pretendia-se regular, definitivamente, a situação das imunidades parlamentares durante o estado de sítio à luz dos incontáveis e intensos conflitos ocorridos na primeira metade de século da República.

A ideia era estabelecer um dispositivo cuidadoso, seguindo um perfil semelhante ao da Const1946 nesse ponto, com a consagração não apenas de um quórum de votação elevado (o mais alto fixado pela CF88 para quaisquer espécies de votações), igual ao estabelecido pela Const1967, mas acrescido também de uma restrição tópica: a suspensão deveria estar atrelada a algum episódio específico, ocorrido fora do Parlamento, e ser individualizada, afetando apenas os parlamentares envolvidos nos fatos correspondentes. Assim, tencionava-se assegurar, com mais força, a permanência das imunidades durante o estado de sítio, em relação ao que dispunham, mais recentemente, a EC n. 11, de 1978, a EC n. 1, de 1969, e a Const1967, embora a CF88 não tenha sido, sob certo ângulo, especificamente em relação a medidas restritivas da liberdade de locomoção, mais liberal do que a Const1934, que estabelecia que essas determinações, durante o estado de sítio, não atingiriam diversas autoridades, dentre elas os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

---

[109] No ano de 1914, em duas oportunidades, o STF negou *habeas corpus* ao paciente Augusto Corrêa Lima. A Corte entendeu que o deputado não estaria amparado por imunidades parlamentares, já que a Assembleia cearense tinha sido dissolvida no contexto de intervenção federal, cujas razões seriam insondáveis pelo Judiciário (BRASIL, HC nº 3.542, 1914; BRASIL, HC nº 3.545, 1914). Dias depois, o Tribunal, em decisão dividida e ausentes três dos ministros, mudou de entendimento e concedeu a ordem solicitada num *habeas corpus* subsequente (BRASIL, HC nº 3.548, 1914). Na assentada, o STF teceu considerações sobre a inconstitucionalidade da situação instalada no estado-membro, dado que o Poder Executivo federal, a pretexto de assegurar a "forma republicana federativa", interveio para dissolver o respectivo Legislativo, determinar novas eleições e substituir o governador. A Corte, lendo o artigo 6º, §2º, da Const1891 (texto original) com uma louvável interpretação teleológica, assentou que aquela modalidade de intervenção seria atribuição precípua do Congresso Nacional. A partir disso, e apontando as imunidades parlamentares como fundamento, o STF concedeu a ordem para assegurar a liberdade individual do paciente. Passados alguns meses, por ocasião da efetiva prisão de Corrêa Lima, a Corte concedeu nova ordem de soltura em seu favor (BRASIL, HC nº 3.576, 1914). O parlamentar, juntamente, com outros pares, era acusado de conspirar contra o governo local. E, dentre os fundamentos utilizados pelo STF para determinar a soltura, o Tribunal afirmou que a prisão do legislador não ocorrera em flagrante delito de crime inafiançável, a despeito do que lhe era assegurado pelo artigo 20 da Const1891.

[110] Os artigos 188 e 233 do Regimento Interno da Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989) e o art. 291 do Regimento do Senado (SENADO FEDERAL, 1970) acrescentam que a votação será secreta nesse caso.

Após a promulgação da CF88, pode-se dizer que, pela primeira vez na história nacional, as prerrogativas parlamentares alcançaram plena efetividade. Tanto porque não houve investidas ilegítimas e assaques do Executivo, domado sob as rédeas constitucionais, como porque o STF passou a dispor de verdadeira independência institucional e política para assegurar a aplicabilidade do artigo 53.

3.2 As críticas ao texto originário e à postura do Legislativo

Os enunciados do artigo 53 da CF88, na forma como escritos pelos constituintes, vigeram até a edição da Emenda Constitucional n. 35, de 2001. Houve, com esta Emenda, muitas modificações relacionadas às imunidades, todas amparadas em forte clamor da sociedade.

Já com mais de uma década de promulgada a Constituição e aparentemente consolidado um ambiente de livre debate de ideias, a sociedade brasileira não se preocupava mais com os fantasmas que motivaram o texto do artigo 53. No período, a percepção era de que se tinha um Legislativo fortalecido e protagonista da política nacional – apto, inclusive, para autorizar a instauração de processo de *impeachment*, sem sofrer retaliações, de um presidente da República, tal como ocorreu com Fernando Collor de Mello, em 1992 – e de que as Forças Armadas seguiam cientes do seu papel institucional, distantes, por suposto, das altercações políticas. Assim, as cautelas do artigo 53 pareciam excessivas para os novos tempos e pouco republicanas. Seriam, apenas, mais um sinal de condescendência com os delinquentes de colarinho branco.

De fato, é notório que muita gente visou à obtenção de mandatos para fugir da Justiça, notadamente os mais aquinhoados, visto que os detentores do poder econômico não raro se confundem com os chefes políticos, até porque os problemas do nosso sistema eleitoral descritos por Nunes Leal ainda se fazem sentir (2012). Houve, até a EC n. 35, de 2001, uma infinidade de negativas de licença do Congresso Nacional, evitando que parlamentares fossem processados, inclusive desde bem antes da CF88[111]. O caso mais distante de negativa de

[111] É possível ter um indicativo da multiplicidade de negativas de licença que ocorreram até o ano de 2001, a partir da identificação, na jurisprudência do STF, de várias apurações que tiveram seu curso judicial obstado pela Casa Legislativa (BRASIL, RC nº 299, 1915; BRASIL, AP nº 233, 1978; BRASIL, AP nº 244, 1979;

licença do Parlamento nacional surge, aliás, já na Assembleia Constituinte de 1823 (tomando essa Casa, conforme explicado em capítulo anterior, como nossa primeira experiência parlamentar propriamente dita), quando se negou licença para que o deputado Jacintho Furtado de Mendonça fosse processado por questão de natureza civil (ANAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO, Livro 4, 1823, pp. 59/69; ANAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO, LIVRO 5, 1823, p. 42). No passado mais recente, muitas das negativas aconteciam por corporativismo puro e indefensável, mas, também, porque o Congresso Nacional, tanto durante o regime militar como no momento de democratização recente, reagia cioso de suas prerrogativas e não queria abrir brechas para se submeter a outros Poderes e, bem assim, tendia a defender que casos de crime contra a honra – os mais frequentes – não fossem objeto de apreciação judicial.

Outras vezes, o Legislativo cumpriu apenas parcialmente a sua função, como quando, no ano de 1963, em razão de uma troca de tiros ocorrida no Senado entre Arnon Afonso de Farias Melo e Silvestre Péricles de Góis Monteiro, que vitimou fatalmente o senador José Kairala, a Casa aprovou a prisão em flagrante e autorizou a formação de culpa dos atiradores, mas não se desincumbiu, posteriormente, do ônus de lhes cassar os mandatos (SENADO FEDERAL, 1963). E o sistema judicial fez sua parte para contribuir com o clima de impunidade, pelo fato de que, inexplicavelmente, os senadores foram absolvidos pela Justiça do Distrito Federal, embora tenham disparado entre si, por conta de diferenças pessoais e políticas que diziam respeito apenas a ambos, e um terceiro estranho ao litígio tenha sido morto[112].

Ainda, houve injustificáveis negativas de licença de processamento de parlamentares pelas Casas Legislativas em episódios que envolveram, dentre outros crimes: lesão corporal (BRASIL, AP nº 236, 1979), corrupção, como a que favoreceu o deputado José Janene (BRASIL, INQ nº 1.326, 2005), e tentativa de homicídio, da qual se beneficiou o senador Ronaldo José da Cunha Lima (BRASIL, INQ nº 1.057 QO, 2000), curiosamente, o autor da

---

BRASIL, AP nº 256, 1979; BRASIL, AP nº 257, 1979; BRASIL, AP nº 215, 1979; BRASIL, INQ nº 123 QO, 1983; BRASIL, INQ nº 143, 1983; BRASIL, HC nº 63.507, 1985; BRASIL, AP nº 287, 1986; BRASIL, AP nº 284, 1986; BRASIL, INQ nº 218 suspensão, 1986; BRASIL, INQ nº 216 QO/ INQ nº 241 suspensão, 1986; BRASIL, RE nº 115.044, 1988; BRASIL, AP nº 294 QO, 1988; BRASIL, INQ nº 359, 1988; BRASIL, RHC nº 66.841, 1989; BRASIL, INQ nº 440, 1989; BRASIL, INQ nº 412, 1990; BRASIL, INQ nº 385 QO, 1990; BRASIL, INQ nº 462 QO, 1990; BRASIL, INQ nº 212 QO-QO, 1991; BRASIL, INQ nº 356 QO, 1992; BRASIL, INQ nº 542 QO, 1993).

[112] O processo 967/1963 correu perante a Vara do Tribunal do Júri de Brasília (disponível no "Memorial TJDFT - Espaço Desembargadora Lila Pimenta Duarte").

Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 2, de 1995, embrião da Emenda Constitucional n. 35, de 2001. Este caso, aliás, foi um triste e acabado exemplo de impunidade, e não só por esse evento. Cunha Lima se beneficiou de uma negativa de licença concedida pela Assembleia Legislativa da Paraíba, logo após o fato criminoso, porque era governador do Estado. Colheu, na sequência, quando se elegeu parlamentar, outra "negativa" no Senado – precisamente, a Casa julgou prejudicado o pedido de licença, transparecendo algum constrangimento no parecer que encaminhou a matéria, o que surtiu efeitos semelhantes a uma negativa de licença. Além disso, com a publicação da Emenda Constitucional n. 35, de 2001, que ensejou o prosseguimento de ações criminais até então suspensas, houve, pela sua prerrogativa de foro, uma dança do processo por quase duas décadas, que subiu do STJ ao STF e depois desceu ao tribunal do júri, em função da renúncia do réu às vésperas do julgamento, impedindo a decisão final (BRASIL, AP nº 333, 2007).

Sobre os obstáculos colocados com frequência pelo Legislativo para o processamento e a prisão de parlamentares, o ministro Celso de Mello, por ocasião dos debates ocorridos na AP nº 470, comentou oportunamente, ainda que com um certo exagero retórico, o seguinte:

> (...) licenças congressuais jamais foram concedidas pelo Parlamento, por mais graves que fossem as acusações penais, o que culminava por frustrar a responsabilização penal de parlamentares denunciados pelo Ministério Público. Tal situação somente cessou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 35, de 2001. Até esse momento, no entanto, o Supremo Tribunal Federal simplesmente não dispunha de condições constitucionais para fazer instaurar, contra os membros do Congresso Nacional, qualquer procedimento penal (BRASIL, AP nº 470, 2012).

Além das negativas, houve demora na apreciação da licença pelas Casas e mesmo ausência de deliberação (BRASIL, INQ nº 675 QO-QO, 1995; BRASIL, INQ nº 761, 1995; BRASIL, INQ nº 1.588 QO, 2002). Sem falar que muitas vezes não se cassou o mandato de parlamentares que, sob qualquer régua, quebraram o decoro do Parlamento, como foi o caso do deputado federal Nobel Moura que, em 1991, agrediu a socos a sua colega Raquel Cândido[113]. Nesse episódio, a Câmara Federal lançou mão de um rigor bem diferente do que utilizara em outros momentos, quando, por exemplo, em 1949 e pela primeira vez, cassou o mandato de um parlamentar por quebra de decoro. Ali, o motivo foi pitoresco: o deputado Edmundo Barreto Pinto foi punido por assentir ser fotografado de cueca para uma revista (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1949).

---

[113] Nobel Moura (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993) e Raquel Cândido (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994) foram, contudo, cassados posteriormente, pelo alegado envolvimento com crimes.

Em seu voto no Inq nº 1.328 QO, julgado em 15/10/1997, o ministro do STF Nelson Jobim comentou que muitas vezes a Casa Legislativa optava por não deliberar acerca de pedidos de licença, quando reputava incidir a imunidade material. Segundo o ministro, o procedimento seria até justificado, pois não poderia ela "negar a licença, nem concedê-la"; se o fizesse, estaria admitindo ser caso de imunidade processual e não de inviolabilidade, enfraquecendo suas prerrogativas, ou, no mínimo, a leitura que se fazia delas (BRASIL, INQ nº 1.328 QO, 1997). Menos compreensivo com a postura do Legislativo, o voto do ministro Maurício Corrêa no Inq nº 1.247, julgado em 15/04/1998, foi contundente em face da não apreciação dos pedidos de licença e, também, contra a proteção que a licença prévia ofertava a criminosos, oportunidade em que fez referência ao *caso Palace II*, relacionado com o desabamento de um prédio que matou e desabrigou várias pessoas (BRASIL, INQ nº 1.247, 1998)[114].

Afora as circunstâncias apontadas, houve, ainda, prescrições antes que o processo judicial fosse despachado à Casa para que se pronunciasse sobre a licença, e outras prescrições intercorrentes ou da pena em concreto, além do transcurso de prazos decadenciais relacionados a tipos penais específicos (BRASIL, AP nº 279, 1986; BRASIL, QC nº 555, 1993; BRASIL, INQ nº 774 QO, 1993; BRASIL, INQ nº 496, 1993; BRASIL, INQ nº 526 QO, 1993; BRASIL, RE nº 168.776, 1994; BRASIL, INQ nº 316, 1995; BRASIL, AP nº 530, 2014), o que são máculas relacionadas mais diretamente com o aparato judiciário, e não com o Legislativo, mas que minam a confiança da população nas instituições de maneira geral.

Enfim, a mudança constitucional promovida pelo Congresso Nacional acerca da matéria foi alavancada, sobretudo, por três fatos de enorme repercussão no país: o caso do deputado Hildebrando Pascoal, cassado pela Câmara em razão de assassinatos bárbaros, como o *crime da motosserra*, dentre vários outros ilícitos (BRASIL, MS nº 23.529, 2000; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999b); a história igualmente escabrosa do suplente de deputado federal Talvane Albuquerque, cassado após vir a público que ele era o mandante da *chacina da gruta*, caso em que se deu o assassinato da deputada Ceci Cunha juntamente com o de três parentes, crime que Albuquerque planejara para ocupar sua cadeira no Legislativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999a); e o episódio que envolveu o senador, também

[114] O edifício foi construído por um deputado federal mineiro, Sérgio Naya, que acabou por ser cassado pela Câmara, posteriormente, em votação apertada, em razão da quebra de decoro demonstrada em filmagem, na qual ele reconhecia o cometimento de crimes.

cassado, Luiz Estevão, que viria a ser condenado, dentre outros crimes, por peculato, corrupção ativa e estelionato (SENADO FEDERAL, 2000).

3.3 O texto atual, sob a EC n. 35, de 2001

As modificações realizadas pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001, não foram poucas. O *caput* do artigo 53 da Constituição Federal de 1988 passou a estabelecer que os deputados e senadores seriam "invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos". A redação original do artigo enunciava, de modo mais econômico, que os parlamentares seriam "invioláveis por suas opiniões, palavras e votos". Houve, portanto, duas mudanças em relação à imunidade material: a inclusão da expressão "civil e penalmente", para aclarar que abrangeria esses dois domínios de responsabilização, e a inserção da palavra "quaisquer", para enfatizar o caráter irrestrito da inviolabilidade das manifestações.

O acréscimo da expressão "civil e penalmente" foi sugerido pela deputada federal Cidinha Campos, durante a tramitação da PEC que deu origem à alteração constitucional de 2001, a partir de sua experiência pessoal, já que respondia a dezenas de ações cíveis por danos morais decorrentes de pronunciamentos que fizera apontando supostos crimes cometidos por juízes envolvidos com fraudes à Previdência Social. Pouco depois da apresentação da proposta, o STF julgou o RE 210.917, em 12/08/1998, e apreciou o que ficou conhecido como o *caso Cidinha Campos*. A questão de fundo era exatamente a situação narrada. A respeito, o STF entendeu que a atuação da congressista guardava "inequívoca relação de pertinência com o poder de controle do Parlamento sobre a administração da União" e que a imunidade parlamentar material elidiria "não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela" (BRASIL, RE nº 210.917, 1998). Os julgados posteriores da Corte seguiram a mesma linha (BRASIL, RE nº 220.687, 1999; BRASIL, RE nº 606.451 AgR-segundo, 2011; BRASIL, RE nº 405.386, 2013).

Desse modo, à época das votações da EC n. 35, ocorridas em 2001, a cláusula que apontava que a imunidade abrangia os dois domínios de responsabilização, penal e civil, simplesmente ajustou o texto da Constituição ao que já havia decidido o Supremo Tribunal Federal. Tanto que o ministro Marco Aurélio definiu, posteriormente, que a menção à esfera *civil* realizada pela EC n. 35, de 2001, tinha o propósito apenas "pedagógico" (BRASIL, INQ

nº 1.958, 2003). Esse entendimento, inclusive, já era defendido por boa parte da doutrina desde antes da CF88, como historia o próprio voto condutor do RE 210.917 ao fazer referência, dentre vários autores, a Pontes de Miranda e Raul Machado Horta.

E a interpretação que se faz hoje dessa abrangência horizontal da inviolabilidade é ampla, incluindo outras esferas além da cível e criminal, como a seara administrativa, caso seja possível elucubrar hipóteses de sanção nesses domínios (DIAS; LAURENTIIS, 2012, pp. 13/14). No entanto, reitera-se que a imunidade material não elide a possibilidade de punição político-administrativa *interna corporis*, passível de ser exercida pela respectiva Casa Legislativa[115].

De sua vez, a inclusão da palavra "quaisquer" no texto constitucional foi uma alteração que possuía intuito mais arrojado, vez que tencionava vergar a jurisprudência e não se ajustar a ela, ampliando indefinidamente as balizas da inviolabilidade parlamentar.

Este intento não logrou êxito, pois o Tribunal manteve seu entendimento de que a imunidade protegeria tão somente as manifestações que guardassem relação com o exercício do ofício legislativo. Ou seja, a palavra "quaisquer" se converteu em mera partícula expletiva – dentre as várias outras que inadvertidamente existem no texto constitucional, embora seja adágio e premissa hermenêutica a noção de que a Constituição não tem palavras inúteis.

O parágrafo 1º do artigo 53 esclareceu o marco a partir do qual seria fixada a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar os deputados e senadores: desde a expedição do diploma. A redação original não era expressa quanto ao ponto e a Emenda deixou claro o termo inicial, guardando simetria com o que dispunha o §1º anterior. Sobre a prisão dos parlamentares, a EC n. 35, de 2001, manteve a determinação de que, desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos haveriam de ser remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolvesse sobre a prisão. Mas a exigência de voto secreto foi suprimida. Prevaleceram os apelos por transparência e publicidade, fundamentados na ideia de que os mandatos eram

---

[115] Em acréscimo, ressalta-se que os casos que envolvem matérias civis, ainda que abrangidos pela imunidade parlamentar, não se submetem à prerrogativa de foro originário (BRASIL, PET nº 1.738 AgR, 1999; BRASIL, PET nº 2.973 AgR, 2004). Destaca-se ainda, processual e pontualmente, que, segundo a Corte, quando indevida a "responsabilização penal e/ou civil do congressista por delitos contra a honra, porque amparado pela garantia constitucional da imunidade parlamentar material, aí também não se viabilizará a utilização, contra ele, da medida cautelar da interpelação judicial" (BRASIL, AC nº 3.883 AgR, 2015). Entendimento semelhante foi aplicado a detentor de prerrogativa de foro em razão do cargo de ministro de estado (BRASIL, PET nº 5.563 AgR, 2016).

exercidos em nome do povo, a quem os representantes deveriam prestar contas amplamente[116].

Suprimiu-se, do mesmo modo, a prerrogativa de que os parlamentares não poderiam ser processados criminalmente sem prévia licença de sua Casa. Na verdade, a sistemática foi invertida. Desde a Emenda, tem-se que: quando recebida a denúncia contra o senador ou deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal cientifica a Casa respectiva, "que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação". Antes, o parlamentar somente seria processado pelo cometimento de crimes se a Casa Legislativa autorizasse previamente e não havia corte temporal. Com a EC n. 35, de 2001, a Casa tem o poder de apenas sustar o processo em curso[117], enquanto durar o mandato, o que suspende a prescrição penal, e a imunidade formal abarca apenas os crimes cometidos após a diplomação, evitando que criminosos busquem o abrigo do mandato para fugir de processos já iniciados.

Segundo a nova redação da CF88, o pedido de sustação deve ser apreciado no prazo "improrrogável" de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. Embora a EC não declare qual a consequência do não atendimento do prazo, trata-se, aparentemente, de um prazo decadencial, findo o qual se encerra o direito potestativo da Casa respectiva apreciar, através de sua maioria absoluta, o pedido de sustação endereçado por partido político nela representado. Dias e Laurentiis (2012, p. 12) e Avena (2018, pp. 125/126) têm percepção assemelhada. Quer dizer, a sustação submete-se, simultaneamente, a uma condição e a um termo: a sustação precisa ocorrer "até a decisão final" do processo criminal e em até quarenta e cinco dias, contados do recebimento do pedido pela Mesa Diretora. Outra exegese pode ser construída, na linha de que, findo o prazo de quarenta e cinco dias, a pauta da Casa é trancada até a análise do pedido de sustação[118]. Esta interpretação, porém, não parece adequada, seja porque não se ajusta à teleologia limitadora da imunidade formal, presente na EC n. 35, de 2001, seja porque a Constituição não foi expressa quanto ao possível sobrestamento das

---

[116] Subsiste, tanto no art. 251 do Regimento Interno da Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989) como no art. 291 do Regimento do Senado (SENADO FEDERAL, 1970), a assertiva de que a votação será secreta. Não obstante, viu-se no recente *caso Daniel Silveira* que a votação foi aberta, na linha da orientação do STF. Votação disponível em: < https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=60387 >. Acesso em 21 fev 2021.

[117] Fórmula parecida já vigera no país anteriormente, por força da EC n. 22, de 1982.

[118] Essa possivelmente é a consequência divisada por autores como Tavares (2020, p. 1274), para quem "o prazo veio estabelecido em favor das minorias, de maneira a que não se exima o Congresso Nacional de efetivamente proceder a um processo decisório, independentemente da influência ou força do congressista denunciado".

deliberações legislativas, diferentemente, por exemplo, do que dispôs acerca das medidas provisórias, das solicitações de urgência em projetos de iniciativa do presidente da República e da apreciação de vetos, sob redação da EC n. 32, de 2001, que incluiu o §6º do art. 62, o §2º do art. 64 e o §6º do art. 66 da CF88.

Enfim, as demais disposições sobre as imunidades que constavam do texto original, já comentadas, foram mantidas pela EC n. 35, de 2001.

3.3.1 As diferenças federativas

Antes de avançar para a análise da possível adequação das imunidades à realidade brasileira, é relevante enunciar, de maneira sucinta, as semelhanças e diferenças que o instituto incorpora nos entes da federação, considerando, de logo, que todo o regramento apresentado neste capítulo tem como destinatários diretos os senadores e deputados federais[119].

Em relação aos deputados estaduais, não há mais diferenças a se apontar. Eles desfrutam hoje do mesmo modelo de imunidades dos congressistas federais, tanto no aspecto material como formal. O artigo 27, §1º, da Constituição de 1988 declara que se aplicam aos parlamentares estaduais as regras sobre imunidades, sem estabelecer reservas. E o artigo 32, §3º, complementa que "aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27". Essa compreensão não se obtém apenas da literalidade da Constituição, como da jurisprudência do STF[120].

---

[119] Especificamente quanto ao *suplente* de parlamentar, segundo decidiu o STF, a diplomação "não lhe estende automaticamente o regime político-jurídico dos congressistas, por constituir mera formalidade anterior e essencial a possibilitar a posse interina ou definitiva no cargo na hipótese de licença do titular ou vacância permanente" (BRASIL, INQ nº 2.453 AgR, 2007). Este caso trata mais diretamente da prerrogativa de foro. No entanto, a fundamentação citada é, como visto, ampla, na medida em que se refere ao "regime político-jurídico dos congressistas". É antiga, inclusive, a noção de que "os suplentes de deputado ou de senador não gozam de imunidades, salvo quando convocados legalmente para integrar a Câmara para a qual foram eleitos" (BRASIL, HC nº 34.467, 1956; BRASIL, RHC nº 31.799, 1951; BRASIL, RHC nº 32.207, 1952). Destaca-se, contudo, que a Const1934 estendia imunidades formais ao suplente imediato de deputado (art. 32).

[120] Inclusive, no que diz respeito à possibilidade de o Parlamento estadual resolver sobre prisão e medidas cautelares decretadas pelo Judiciário (BRASIL, ADI nº 5.823 MC, 2019; BRASIL, ADI nº 5.824 MC, 2019), tal como se dá com deputados federais e senadores (BRASIL, ADI nº 5.526, 2017). Esse tema será tratado em tópico específico no capítulo quinto.

Em regimes constitucionais anteriores ao da CF88 – exceção feita à Constituição de 1824, cuja reforma, realizada através do Ato Adicional de 1834, assegurou imunidades materiais aos membros das Assembleias Legislativas Provinciais (art. 21) –, o STF entendia que a imunidade dos parlamentares federais não era "automaticamente" deferida aos deputados estaduais (BRASIL, HC nº 57.173, 1979). Prevalecia a compreensão, portanto, de que seria necessária previsão específica na respectiva Constituição do Estado para que gozassem de imunidades e, também, desfrutassem de prerrogativa de foro junto ao Tribunal de Justiça local (BRASIL, HC nº 58.410, 1981). De acordo com essa perspectiva, e cristalizando a orientação adotada desde a Primeira República[121] e em precedentes sob a égide da Const1946 (BRASIL, HC nº 29.866, 1947; BRASIL, RHC nº 29.900, 1947; BRASIL, HC nº 35.041, 1957), o STF editou a Súmula 3, aprovada em 1963, segundo a qual a imunidade concedida a deputados estaduais estaria restrita à Justiça do Estado. Dessa forma, caso incorresse em delito sujeito à autoridade judiciária federal, o deputado estadual não gozaria de imunidade, a despeito do que assentasse a respectiva Constituição estadual. A ideia era que preceitos da legislação estadual não poderiam estabelecer restrições à atuação de órgãos federais[122].

Essa noção já sofria críticas da doutrina especializada mesmo antes da atual Constituição por enfraquecer o princípio federativo, na medida em que autorizava que a União desconsiderasse as garantias instituídas em resguardo da atuação dos parlamentares estaduais (POLETTI, 1982, p. 97). O enunciado sumular foi, enfim, declarado superado pelo Pleno do STF em 2005, oportunidade em que se assentou que, a partir da Constituição de 1988, o reconhecimento aos deputados estaduais e distritais das imunidades dos congressistas passou a decorrer da Constituição Federal (art. 53, § 2º c/c arts. 27, § 1º, e 32, § 3º), e não de regra autônoma da Constituição local (BRASIL, RE nº 456.679, 2005). Por conta disso, inclusive, a Suprema Corte já declarou inconstitucionais preceitos de Constituições Estaduais

---

[121] O STF, em 1922, ensaiou a noção de que as imunidades parlamentares dos membros do Legislativo estadual não se mantinham em face de crimes sob a jurisdição federal (BRASIL, HC nº 8.603, 1922). No ano seguinte, essa noção foi claramente sustentada pela Corte (BRASIL, RC nº 477, 1923).

[122] Ressalvada a esfera federal, a horizontalidade da proteção concedida pela imunidade formal no âmbito estadual não estaria restrita à unidade federativa específica de atuação do parlamentar, estendendo-se por todos os estados-membros, consoante anunciava ao menos um remoto precedente do STF (BRASIL, RE nº 208, 1901).

que ampliavam os contornos das imunidades em relação aos termos colocados pela Constituição Federal (BRASIL, ADI nº 1.828 MC, 1998)[123].

Quanto à situação dos legisladores municipais, o artigo 29, VIII, da CF88 institui a "inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município"[124]. A locução é um tanto distinta, e mais restritiva, do que a do artigo 53, aplicável aos parlamentares federais e estaduais, sobretudo porque limita a inviolabilidade à circunscrição municipal. As demais diferenças, todavia, não são tão marcantes, vez que a expressão "quaisquer", que consta do *caput* do atual artigo 53 e falta ao artigo 29, VIII, da CF88 tem pouco ou nenhum efeito prático, como explicado anteriormente. Do mesmo modo, a ausência da cláusula "civil e penalmente" não impede que os pronunciamentos e votos dos vereadores sejam também resguardados na esfera civil (BRASIL, RE nº 405.386, 2013). Além disso, a expressão "no exercício do mandato" que consta do artigo 29, VIII, é igualmente subentendida, segundo a jurisprudência, quando se trata da imunidade material dos demais parlamentares[125].

---

[123] Enfim, cabe o registro de que os deputados estaduais e distritais detêm prerrogativa de foro, por extensão e guardando simetria com o regime constitucional dos parlamentares federais, à luz do que dispõe o artigo 27, §1º, da CF88. Mas essa competência não é sempre do respectivo Tribunal de Justiça, diferentemente dos parlamentares federais, que se sujeitam à jurisdição do STF, caso o crime seja praticado "no cargo e em razão do cargo" (BRASIL, AP nº 937 QO, 2018). A depender do crime, a competência originária para processar os parlamentares estaduais pode ser de outros tribunais de mesmo nível (BRASIL, HC nº 69.465, 1992; BRASIL, HC nº 72.207, 1995; BRASIL, HC nº 80.612, 2001; BRASIL, HC nº 91.266, 2010). Quanto aos crimes dolosos contra a vida cometidos por parlamentares estaduais ou distritais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a maior parte da doutrina apontam que a competência da Justiça Comum de segundo grau prevalece ante a competência do júri, a partir da exegese de que, havendo duas competências extraídas da Constituição Federal (art. 5º, XXXVIII *versus* art. 27, §1º), firma-se a jurisdição superior (BRASIL, STJ-REsp nº 738.338, 2005; BRASIL, STJ-HC nº 109.941, 2010; BRASIL, STJ-HC nº 220.225, 2013). Com esse entendimento, citam-se, ainda, Pacelli (2018, p. 183) e Lopes Jr. (2020, p. 473). No entanto, o Supremo Tribunal Federal não se manifestou de modo suficientemente claro sobre o assunto após a Constituição de 1988. Ao revés, em precedente isolado da Segunda Turma, que tratou do tema de forma lateral, o voto condutor apontou que a prerrogativa de foro dos deputados estaduais não decorreria da Constituição Federal, a partir da exegese do seu artigo 96, III (BRASIL, ARE nº 1.037.746 AgR, 2017), premissa que favorece uma possível construção de que parlamentares estaduais e distritais se sujeitariam ao júri, a teor do que dispõe a Súmula Vinculante n. 45 (antiga Súmula n. 721), segundo a qual "a competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela Constituição Estadual".

[124] O dispositivo foi renumerado pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992.

[125] Sobre a amplitude da imunidade material *dentro* da Casa Legislativa, trata-se de uma questão polêmica em qualquer âmbito federativo, como será explicado em detalhes no capítulo quinto. Mas já se adianta, quanto aos vereadores, que, embora o RE 140.867, julgado em 03/06/1996, tenha assentado que incidiria "inviolabilidade de natureza absoluta" a amparar discurso de vereador da tribuna, julgados posteriores de ambas as Turmas do STF decidiram diferentemente e relativizaram a prerrogativa também para pronunciamentos na Câmara Municipal (BRASIL, RE nº 354.987, 2003; BRASIL, RE nº 583.559 AgR, 2008; BRASIL, RE nº 526.441 AgR, 2013). O Pleno, contudo, assentou por maioria, em 2015, a inviolabilidade absoluta de manifestações proferidas no recinto das Casas Legislativas, inclusive para os vereadores, assim como a Corte entendera para os demais parlamentares (BRASIL, RE nº 600.063, 2015).

Sobre as imunidades formais, vê-se que, assim como se deu em ordens jurídicas anteriores (BRASIL, RHC nº 62.503, 1984; BRASIL, HC nº 31.472, 1951; BRASIL, RE nº 27.067, 1954), a CF88 não as instituiu em favor dos membros do Legislativo municipal, diferentemente do que assegurou nas esferas federal e estadual. Diante disso, o STF concedeu cautelares em ações diretas de inconstitucionalidade, para suprimir imunidades formais atribuídas por Constituições Estaduais a vereadores, assinalando a "competência privativa da União para legislar sobre direito penal e direito processual", de modo que os integrantes do Legislativo do Município haveriam de gozar apenas de imunidade material, na forma do artigo 29, VIII, da CF88 (BRASIL, ADI nº 371 MC, 1990; BRASIL, ADI nº 558 MC, 1991; BRASIL, ADI nº 371, 2002)[126].

Em resumo, a Constituição de 1988 passou a conferir imunidades aos vereadores: de natureza material, mas não formal (BRASIL, HC nº 70.352, 1993; BRASIL, HC nº 94.059, 2008; BRASIL, STP nº 157 AgR, 2020). Até a promulgação da atual CF88, aos legisladores municipais não haviam sido adjudicadas quaisquer dessas prerrogativas por Constituições federais anteriores, embora Constituições estaduais já o tivessem feito (p. ex., Constituição do Rio de Janeiro, de 9 de abril de 1892, e Constituição da Paraíba, de 11 de junho de 1947[127]).

Evidentemente que o modelo de decisão *seriatim* torna mais custosa a apreensão do fundamento preciso adotado pela Corte, sem falar na ambiguidade de alguns posicionamentos e nos termos pouco esclarecedores da tese enunciada em repercussão geral ("nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos") – a proposta apresentada pelo ministro Luiz Fux era mais clara quanto ao ponto que se comenta –, mas a leitura de todos os votos indica que, para a maioria dos ministros, caberia apenas à Câmara punir eventual excesso de manifestação proferida internamente por vereador. Nada obstante, essa percepção pode ser revista, por tabela, em razão do que decidiu a Primeira Turma do STF no processo PET 7.174/DF, julgado em 10.3.2020. Nessa assentada, a Corte afirmou a possibilidade de deputado federal ser condenado criminalmente por crime contra a honra em razão de discurso proferido no Plenário da Câmara dos Deputados e em reunião de sua Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania, em que se afirmou que artistas teriam "assaltado" os cofres públicos ao angariar recursos oriundos da Lei Rouanet (BRASIL, PET 7.174, 2020). Entendeu-se, ali, que os discursos proferidos internamente na Casa poderiam ser objeto de escrutínio judicial, porque haviam sido divulgados "pelo próprio parlamentar na internet".

[126] Em acréscimo, registra-se que os vereadores não possuem prerrogativa de foro extraída da Constituição Federal por simetria nem por extensão, embora a Constituição estadual possa estabelecê-la, resguardada a competência do tribunal do júri (BRASIL, RHC nº 80.477, 2000; BRASIL, RE nº 464.935, 2008). A propósito, uma questão relevante é saber se os vereadores, cuja prerrogativa de foro seja estabelecida junto ao Tribunal de Justiça local na respectiva Constituição Estadual, se sujeitam à jurisdição originária de tribunais federais (como a justiça comum federal ou a justiça eleitoral), tal como ocorre com os parlamentares estaduais/distritais, ou, de modo diverso, sujeitam-se a juízos de 1º grau nesses casos, como consequência da impossibilidade de norma estadual afetar as competências descritas pela Constituição Federal. Há uma grande discussão a respeito do tema e o Supremo Tribunal Federal ainda não decidiu a questão de modo taxativo (BRASIL, HC nº 110.496, 2013; BRASIL, HC nº 134.691 AgR, 2018).

[127] No caso da Constituição paraibana, interessante que, embora o art. 86, parágrafo único, atribuísse expressamente imunidade material aos vereadores, o STF, ainda assim, entendeu que esses mandatários não estariam amparados pela prerrogativa. Segundo a Corte, "semelhante extensão de privilégio (...) colocaria o

Segundo a interpretação do STF, as imunidades parlamentares não eram extraídas das Constituições federais em relação aos vereadores, sobretudo porque, além da ausência de comando expresso, os Municípios nunca figuraram como um *ente* federativo até a promulgação da CF88 (BRASIL, HC nº 3.595, 1915; BRASIL, RHC nº 30.256, 1948; BRASIL, RHC nº 31.647, 1951; BRASIL, RHC nº 32.166, 1952; BRASIL, HC nº 35.041, 1957; BRASIL, RHC nº 58.416, 1980; BRASIL, RHC nº 62.503, 1984)[128], embora, em outras ocasiões, sua *autonomia* houvesse já houvesse sido declarada, como na Constituição de 1891[129].

4 AS IMUNIDADES AINDA SÃO NECESSÁRIAS PARA A REALIDADE BRASILEIRA?

A essa altura, as imunidades parlamentares foram conceituadas e apresentadas, desde a origem na Inglaterra até seu espraiamento pelas democracias liberais. Mais detidamente, narrou-se o percurso do instituto jurídico no Brasil e foi possível identificar, em todos os períodos históricos do país – até a promulgação da atual Constituição –, que sua trajetória é marcada por déficit de efetividade. Essa compreensão prévia foi necessária para estudar a formatação das imunidades parlamentares no regime da CF88, sobretudo em sua redação original. Para cada assertiva do artigo 53 da CF88 correspondiam traumas anteriores, fato indicativo de que, no caso brasileiro, a análise da realidade histórica subjacente às imunidades e dos seus resultados concretos é mais elucidativa do que um enfoque comparativo ou normativo *tout court*. A realidade vivida pelo país nos anos subsequentes à redemocratização também foi descrita na pesquisa e, a partir disso, foi possível compreender os motivos pelos quais, através da EC n. 35, de 2001, o regramento sofreu profundas modificações.

Com fundamento nos dados coletados, pretende-se, neste momento, avaliar o papel das imunidades parlamentares para a sociedade e investigar se a manutenção do instituto

---

legislativo municipal em condições de sobrepor-se aos Poderes Judiciário e Executivo, ferindo, destarte, o princípio da harmonia entre os Poderes" (BRASIL, RHC nº 32.911, 1953).

[128] Veloso (1986, pp. 147/170), em artigo publicado antes da CF88, já defendia o reconhecimento de imunidade aos vereadores.

[129] O histórico da autonomia do poder local no Brasil pode ser encontrado em Ferrari (2008, pp. 155/162).

produz um custo-benefício positivo. A seção a seguir analisa as consequências dos abalos institucionais frequentes no país e o tópico subsequente detalha as possíveis funções a serem desempenhadas pelas imunidades parlamentares nesse contexto.

4.1 A institucionalidade no Brasil

Desde a dissolução da primeira Assembleia Constituinte, em 1823, até o ocaso do regime militar em 1985, o Brasil atravessou frequentes rupturas da ordem jurídica. O poder constituinte originário parecia ilimitado demais para o que convinha à Casa dos Bragança. Dentre os vários atritos entre a aludida Assembleia e d. Pedro, incomodava o monarca a tentativa de se rascunhar no projeto constitucional a separação de poderes liberal e de se estabelecerem controles mútuos entre os órgãos de estado. D. Pedro impôs seus desígnios e a primeira Constituição foi outorgada, no ano seguinte, com a previsão de amplas e incontrastáveis atribuições ao Imperador, através de um *poder moderador* inspirado nas ideias de Benjamin Constant, porém talhado de forma deturpada, mais à maneira do estado absolutista que surgira na Europa três séculos antes e que já se mostrava um modelo nefasto e insustentável, pela pouca proteção que conferia aos direitos fundamentais e até pelos reflexos negativos sobre os interesses pragmáticos da burguesia e do capitalismo florescente.

Passados o Império e mais de uma dezena de dissoluções do Parlamento ao longo do século XIX (LIMA, 1927, p. 82), a República já de início se constituiu sem observar a Lei Maior recém-promulgada, vez que Deodoro da Fonseca dissolveu o Congresso Nacional (BRASIL, Decreto nº 641, 1891) e, na sequência, Floriano Peixoto decidiu permanecer na presidência, sem convocar eleições, a despeito do que determinava a Constituição de 1891[130]. A essas quebras de institucionalidade, seguiram-se eleições fraudadas que possibilitaram a política do café-com-leite (LEAL, 2012) e os intermináveis e arbitrários estados de sítio e intervenções ocorridos durante a República Velha. Depois se viu a ditadura Vargas, marcada por violência, autoritarismo e, também, por contragolpes e resistências encabeçados por Henrique Lott e Leonel Brizola (SCHWARCZ; STARLING, 2015, pp. 413 e 434). E, após um curto e turbulento período democrático, o país mergulhou em sua mais longeva ditadura, a

[130] Art. 42 - Se no caso de vaga, por qualquer causa, da Presidência ou Vice-Presidência, não houverem ainda decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição.

partir de 1964. Enfim, são muitos, quase incontáveis, os fatos históricos que demonstram como as instituições brasileiras estiveram sempre a perigo.

Especialmente marcante e representativo dessa realidade, o regime militar de 1964 instalou-se e governou por décadas à revelia do estado de direito. E, para se manter no poder com laivos de legalidade e institucionalidade, rompeu formalmente com a ordem jurídica vigente, através de "Atos" produzidos pelo regime, e, ainda, tutelou a elaboração de uma nova Constituição, a Carta de 1967. Curioso é que a sem-cerimônia para descumprir princípios e regras era tão presente que sequer a Constituição de 1967 foi seguida. E não só porque o seu texto foi quase todo alterado pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, nem porque foram editados Atos Institucionais ainda mais restritivos. Esses documentos foram terríveis para o resguardo dos direitos fundamentais, mas as práticas do governo se mostraram uma tragédia ainda maior do que os atos oficiais, pelas violações das liberdades e dos direitos cometidas em seus porões, fora dos limites da legislação imposta – já, por si, atroz e ilegítima –, sobretudo prisões arbitrárias, torturas e assassinatos ocorridos nos anos de chumbo da ditadura.

Fausto (2001, p. 41) comenta que o regime militar de 1964 resgatou um modelo de autoritarismo já visto no *Estado Novo*, inclusive pelos ritos dissimulados, o que revela um padrão observável[131]:

> Em muitos aspectos, assemelhou-se ao Estado Novo, mas em um novo contexto em que, apesar da guerra fria, os regimes autoritários, justificados como forma de combate ao comunismo, hesitavam em reconhecer explicitamente as supostas virtudes do autoritarismo. A repressão, a violência e a tortura contra os inimigos ou adversários do regime, a suspensão de direitos civis e políticos, a censura aos meios de comunicação ocorreram em um grau de extensão inédito na história brasileira. Por certo, a legislação excepcional e a prática do Estado Novo ecoaram na modelagem do regime militar. Mas, ao mesmo tempo, mantiveram-se algumas fórmulas próprias das instituições democráticas, ainda que mais na aparência do que na realidade. O Congresso Nacional funcionou na maior parte do período, a existência de partidos foi aceita, embora nos estreitos limites do bipartidarismo, os generais se revezaram no poder sob o manto das "eleições" indiretas.

O desmonte das *liberdades*[132] operado pela ditadura militar pareceu seguir um certo fluxo. Na síntese de Elio Gaspari (2002b, p. 231), "o aniquilamento estendeu-se a todos os

---

[131] Sérgio Ferrari, igualmente, aponta que a ditadura militar foi marcada "pelo renascimento de instrumentos já utilizados no período de 1937, como a tortura, as prisões políticas e a coação sobre os órgãos dos Poderes Legislativo (por várias vezes fechado) e Judiciário" (2003, p. 74).

[132] A ditadura militar dirigiu um violento ataque às liberdades em suas diversas dimensões. Com a doutrina de Martínez (1999, p. 227), pode-se dizer que foram atingidas, diretamente, as liberdades *protetoras*, *promocionais* e de *participação*.

níveis. Primeiro varreu pessoas, depois violou instituições e, no final, esmagou o próprio conceito de cidadania". Percurso que, se não configura uma ordem necessária, denota, ao menos, uma sequência lógica. A princípio, o discurso é que, para impor a "revolução", é preciso afastar as lideranças políticas emblemáticas e os agitadores e radicais que estão na outra trincheira política. Feito isso, tomam corpo os expurgos e as cassações, o fechamento dos partidos, o desmantelamento das instituições, o empacotamento da Corte Suprema, a restrição das liberdades de expressão, imprensa e locomoção, até o ápice da violação do estado de direito, que são as torturas e assassinatos. O roteiro fúnebre é bem conhecido e segue seu curso como uma bola de neve (BRASIL, Comissão Nacional da Verdade, 2014, pp. 933 *et seq*.).

Certamente, nossa histórica montanha-russa institucional, que, de tempos em tempos, desce em ritmo acelerado rumo a estados de exceção, é um evento complexo e multifatorial. Muitos elementos contribuem para a situação e podem ser apontados, como: o passado de colônia de exploração, que atrapalha o enraizamento de um sentimento nacional e sedimenta o patrimonialismo; a herança portuguesa, associada à baixa resolutividade política e a tradições burocráticas, corruptas e ineficientes[133]; a longa noite da escravidão e as grandes desigualdades sociais, que construíram uma sociedade fortemente racista e preconceituosa e ainda impedem a formação de uma cidadania efetiva (CARVALHO, 2002); os percalços enfrentados na construção de um sistema educacional público forte e inclusivo; ou as pressões externas, que interferem na ordem política, mesmo nas questões domésticas. Junto com essas causas, o histórico descaso nacional com a construção e preservação de normas e instituições e o uso do discurso farsesco do legalismo certamente têm um papel relevante nessa equação.

Gaspari (2002a), ao narrar o contexto político do golpe militar de 1964 e a possível reação do presidente João Goulart em defesa de seu mandato, apresenta um indicativo desanimador da falta de interesse pela preservação da institucionalidade. Isso porque, para além dos militares golpistas que se sagraram vitoriosos, os quais, evidentemente, não tinham compromisso algum com o estado de direito, havia também, dentre os aliados de Jango, propostas de soluções de força, e fora dos limites da Constituição, para lidar com a crise política[134]. Sobre o período, Ângela de Castro Gomes e Jorge Ferreira (2014, p. 255)

---

[133] Schwarcz (2019), em obra recente, elenca as raízes históricas do autoritarismo no Brasil. No livro, a autora discorre com propriedade sobre as mazelas nacionais citadas.

[134] "Fosse qual fosse o lado vitorioso, ao seu triunfo corresponderia um expurgo político, militar e administrativo. O levante se apresentara como um movimento em defesa da ordem constitucional, mas a essência dos acontecimentos negava-lhe esse caminho. Seria impossível imaginar João Goulart no Uruguai e

igualmente realçam a presença da "esquerda negativa", assim como apelidada pelo político legalista San Tiago Dantas, líder da *Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base*, segundo quem se tratava de "uma esquerda que também lutava pelas reformas, mas que não se dispunha a negociar com o Congresso Nacional, alegando sua irrelevância", buscando transformações por "vias extralegais".

O caso mostra como as intempéries e os conflitos políticos que tomam lugar na história brasileira costumeiramente dão azo a soluções práticas que pouco levam em consideração a obediência à ordem instituída e o fomento de uma cultura de legalidade. Seja pelo lado das intenções progressistas, especialmente as marxistas, que veem as instituições como simples superestruturas que criam condições para a exploração das classes trabalhadoras[135], seja pelo lado – frequentemente vencedor – das intenções conservadoras, infensas às necessárias transformações sociais que se operam pela política institucional. A propósito, Gaspari (2002a, pp. 48/49) prossegue em sua narrativa:

> Ao cultivar o choque com o Congresso, Goulart dava a impressão de que pretendia atropelar a sucessão, como fizera Getúlio Vargas em 1937. Seus adeptos mais apaixonados chegavam a falar em "Constituinte com Jango" e a defender uma reforma política que lhe permitisse disputar a reeleição, vedada pela Carta de 1946. Em janeiro, numa entrevista à TV Tupi, Luiz Carlos Prestes, o mitológico secretário-geral do Partido Comunista, anunciou seu apoio implícito à manobra: "O próprio presidente João Goulart pode pretender ser candidato. Talvez mesmo, o candidato do presidente Goulart à presidência da República seja ele mesmo. Não sei como pretende chegar lá. Será através de uma reforma constitucional? Pode ser, não? Reformar a Constituição para permitir a reeleição". Prestes e os postes sabiam que o Congresso não votaria esse tipo de emenda. Minutos depois, responderia: "Poderíamos concordar com a dissolução do Congresso se houvesse um governo que desse as necessárias garantias democráticas a todas as forças patrióticas e democráticas e assegurasse eleições livres para uma Assembleia Constituinte. [...] Uma Assembleia muito mais avançada que esse Congresso, que não reflete a opinião pública do nosso país.

Infelizmente, é comum no Brasil que os atores políticos relevantes se portem como autodeclarados intérpretes autorizados da "opinião pública" e, com isso, tentem conduzir o país à sua maneira, sem qualquer deferência às regras do jogo. Essa característica não ficou no

---

seu cunhado Leonel Brizola na Câmara. Da mesma forma que teria sido inconcebível, na hipótese da derrota de Mourão, a permanência do governador Magalhães Pinto no palácio da Liberdade. A questão da pureza constitucional nem sequer se colocava" (GASPARI, 2002a, pp. 118/119). Como dito em tópico anterior, o próprio Jango flertou com o autoritarismo, quando, em outubro de 1963, solicitou ao Congresso Nacional que aprovasse um quadro de estado de sítio, embora depois tenha retirado o pedido.

[135] "O Estado jurídico é uma miragem, mas uma miragem totalmente conveniente para a burguesia, pois substitui a ideologia religiosa em decomposição e esconde das massas o domínio da burguesia" (PACHUKANIS, 2017, p. 185).

passado. Está muito viva em nossas instituições exageradamente personalizadas e voluntaristas e nas forças sociais que lhes conduzem.

No segundo volume que integra sua análise do período ditatorial, distribuída em cinco livros, Elio Gaspari (2002b, pp. 231/232) apresenta outro trecho elucidativo sobre o tema, em que aponta que Juscelino Kubitschek apoiara o golpe militar, bem como aceitara a cassação de vários parlamentares de seu próprio partido, crendo, possivelmente, que a eleição do ano seguinte o alçaria à Presidência. Essa também foi a conduta adotada por Carlos Lacerda, cujo propósito era o mesmo. Resultado: ambos foram cassados e presos pelo regime militar. Esse episódio é exemplar de como, muitas vezes, líderes políticos focados em objetivos pessoais de poder não se preocupam o suficiente com a institucionalidade e com o estado de direito. Além de execrável sob os prismas moral e jurídico, essa postura mostra-se, também, um erro estratégico, pela vitória de Pirro que, quando muito, proporciona. Iminente a cassação de Juscelino pelo regime militar, apesar de ter apoiado a sua instalação, o ex-presidente discursou na tribuna do Senado e se queixou de que seu expurgo seria "(...) um ato de traição às promessas da revolução, que oferecia uma oportunidade a todos os brasileiros de colaborarem na obra comum de reconstrução do país"[136]. Cômico. E trágico.

As nossas várias e sucessivas Constituições, às quais se somaram *Atos Adicionais*, *Emendas*, *Leis Constitucionais*, *Atos Institucionais etc.*, também indicam, à moda francesa, o gosto brasileiro por abandonar usos políticos em formação e por rearranjar o modelo institucional. Essa conduta iconoclasta, paradoxalmente, ao tempo em que vai de encontro à fixação de uma cultura benfazeja, de tradição legalista, reforça um outro tipo de cultura, autoritária e de pouco apego a formas e limites preestabelecidos. Ao mesmo tempo, subsiste a tentativa de se apossar da bandeira da legalidade e de atribuir ares institucionais a atos de força, pelo caráter legitimador e justificador do discurso[137].

Esse disfarce, cabe ressalvar, não se confunde com a disputa de leituras a que as Constituições e as leis naturalmente se submetem no jogo político. Subjaz no discurso dissimulador a consciência de que a ordem jurídica está sendo violada – ainda que algumas

---

[136] O áudio completo do discurso proferido por Juscelino Kubitschek encontra-se disponível em: < http://www.memorialdademocracia.com.br/ajax_audio_extra_item/135 >. Acesso em 31 mar. 2020.

[137] Tomando a noção tripartite de legitimação da autoridade apontada por Weber (1979, p. 85), separada em *carismática*, *tradicional* e *legal*, a menção é à legitimidade baseada nesta terceira espécie. Sob essa perspectiva de busca de legitimação, não espanta o caso do HC impetrado junto ao STF para assegurar as funções de junta governativa aclamada por "revolução triunfante" no Estado do Maranhão em 1922. Acerca da demanda, a ementa do julgado afirmou: "é aberrante das normas jurídicas pretender pelo *habeas corpus* a garantia de atos revolucionários contrários à Constituição e às leis" (BRASIL, HC nº 8.484, 1922).

vezes essa consciência esteja embalada, inadvertidamente, pela ideia de que o rompimento da legalidade consiste em um mal necessário, episódico, que se deve suportar em favor de um pretendido bem-estar coletivo. Mesmo a história recente do país, pós-Constituição de 1988, registra episódios impróprios de quebra de ritos e casuísmos, como a Emenda Constitucional n. 16, de 1997, que, sem cláusula de eficácia postergada (extremamente desejável em mudanças de regras eleitorais desse calibre), beneficiou o presidente da República Fernando Henrique Cardoso e os governadores e prefeitos em exercício ao lhes permitir disputar a reeleição, o que, até então, era vedado.

É nítido que a proteção do rito institucional nunca foi o forte da nossa classe política. Do mesmo modo, e tanto pior, é que essa pauta não parece ter sido objeto de verdadeira e ampla preocupação nacional. Ao seu tempo e ante às suas circunstâncias e dificuldades, os brasileiros optaram por endereçar suas demandas sem se preocupar o suficiente se os ritos seriam obedecidos e se as instituições seriam respeitadas, como se essas questões significassem um luxo, uma tecnicalidade ou superficialidade momentaneamente inacessível para a realidade brasileira ou, então, por supor que ritos e instituições se enraizariam naturalmente, a reboque da nação próspera que se pretendia construir. Ledo engano. Como explicou Goffredo Telles Júnior (1977), ao ler a *Carta aos Brasileiros* (libelo contra a ditadura militar subscrito por vários juristas do país) no Largo do São Francisco, é "falsa a vulgar afirmação de que o Estado de Direito e a Democracia são a *sobremesa do desenvolvimento econômico*". Afinal, "o Estado de Direito é sempre primeiro, porque primeiro estão os direitos e a segurança da pessoa humana. Nenhuma ideia de Segurança Nacional e de Desenvolvimento Econômico prepondera sobre a ideia de que o Estado existe para servir o homem".

Isto é, sem uma cultura de respeito ao *rule of law*, republicana, limitadora do poder central e garantidora de direitos, não há boa modelagem institucional que se ponha de pé. E essa cultura não é inerente a uma sociedade iluminada nem surge espontaneamente. Há de ser conscientemente construída e só se mantém a duras penas.

4.2 Imunidades e o regime democrático

No tópico anterior, comentou-se a dificuldade de se firmar, na vida política do Brasil, a noção de estado de direito. Sem embargo, cabe o lembrete (realista, mas com inegável sabor

de otimismo) de que nossa trajetória é ainda incipiente. Muita cautela é, portanto, necessária para se sentenciar que o viés autoritário impregna de modo *inescapável* o caráter nacional, já que o país se viu como tal há um par de séculos apenas. O mais importante é que sempre há tempo para construir um percurso digno e com respeito às instituições, ao estado de direito e à democracia. Ante as dificuldades que persistirão afetando, por um bom tempo, a estabilidade política brasileira – porque se trata de problemas historicamente arraigados e contra os quais não existe solução milagrosa –, zelar pela preservação intransigente de normas e instituições, mesmo quando surjam atalhos que pareçam atender imediatamente aos interesses da população, inclusive a anseios generosos e altruístas, é o passo correto a ser dado no sentido da criação de um real estado de direito e de uma cultura de legalidade.

Essa é uma premissa reconhecidamente abstrata e bem mais fácil de anunciar do que de aplicar. Mas é possível torná-la mais concreta, pontualmente, tomando o pulso da imunidade parlamentar – as imunidades, melhor dizendo, dado que integram um conjunto de prerrogativas distintas. A fim de impedir que a história brasileira seja um triste e eterno retorno, e com o intuito de fortalecer cada vez mais as tradições democráticas iniciadas pela Constituição de 1988, parece razoável supor que é válido atentar para a efetividade das imunidades parlamentares, instituto jurídico que assinala a separação e a limitação dos poderes, elementos fundantes do constitucionalismo e do estado de direito. A propósito, as imunidades parlamentares podem servir como espécie de fusível, cujo curto-circuito indica a deterioração do regime democrático.

4.2.1 As promessas das imunidades

Dentre os direitos reconhecidos a partir da democracia liberal, há alguns que se confundem com os seus próprios fundamentos. É difícil falar, por exemplo, em controle do poder instituído sem o reconhecimento da igualdade entre os cidadãos; ou da possibilidade real de alternância de poder sem direitos políticos. Há uma justificação recíproca. A garantia de direitos propicia a sustentação do estado democrático, que, a seu turno, abre espaço para o exercício das liberdades humanas.

Peces-Barba Martínez (1999) definia a liberdade como a chave e o fundamento dos direitos humanos e afirmava que sua importância capital advinha de sua "conexão com os fins últimos do homem, expressados na moralidade, e com sua possibilidade de oferecer um

âmbito de comunicação para o intercâmbio de razões sobre fins e objetivos" (tradução livre)[138]. Em sua visão, a liberdade tomada como "não interferência" fundamenta os direitos individuais/civis, ao passo que as liberdades promocionais sustentam os direitos sociais e as liberdades de participação embasam os direitos políticos (1999, pp. 227/228).

A doutrina de Peces-Barba é sofisticada e merece leitura integral, para evitar reducionismos e confusão, até pelas várias acepções que o autor atribui ao termo liberdade. Mas vale comentar, especialmente, a sua noção de que a liberdade psicológica ou de escolha (*elección*) – a liberdade de ação humana, sem idealismos, com todas as suas características inerentes, determinada não só pela razão, mas também por sentimentos, e limitada pelas incompreensões – é um ponto de partida fundamental para que se construam limitações ao poder, através de liberdades políticas, jurídicas e sociais, as quais servirão como meios de se alcançar, enfim, o que ele chama de liberdade moral, que consiste em uma meta idealizada de autonomia humana (1999, pp. 228/243).

Assumindo que liberdades são pressupostos para a existência de direitos, como Peces-Barba Martínez, ou que são uma espécie de direito ou, então, que chegam mesmo a constituir um "direito geral" (ALEXY, 2015, p. 341), não se duvida de sua necessidade tanto para que o cidadão possa exercer controle sobre os poderes políticos como para que participe das disputas eleitorais. As imunidades parlamentares são, de sua vez, uma prerrogativa institucional que busca conferir "proteção adicional" e episódica à liberdade do cidadão, mas que se endereça a titulares determinados (BRASIL, INQ nº 4.088, 2015). Possuem o intuito de permitir que o congressista atue politicamente sem receios, sob o amparo de um campo normativo que serve como garantia do efetivo regime democrático, evitando o *chilling effect* (expressão que se traduz livremente como efeito "inibidor" ou "resfriador" da discussão política) decorrente da possibilidade de sanção do parlamentar.

Seguindo esse raciocínio, a liberdade, especialmente de expressão, titularizada por todos os sujeitos, aprofunda-se e ganha contornos mais específicos para resguardar mandatários eleitos pelo povo e representantes de suas ideias nos fóruns de interlocução pública, notadamente no Parlamento.

Daqui se extrai uma distinção marcante entre a liberdade de expressão e a imunidade parlamentar. A liberdade de expressão – como eixo central da liberdade humana – possui

---

[138] O texto em língua estrangeira é: "conexión con los fines últimos del hombre, expresados en la moralidad, y con su posibilidad para ofrecer un ámbito de comunicación para el intercambio de razones sobre los fines y objetivos" (MARTÍNEZ, 1999, p. 226).

valor existencial para os indivíduos, além do valor instrumental conducente a produzir as *deliberações* e os *conflitos* inerentes à democracia[139]. A imunidade parlamentar, de sua vez, não possui valor existencial, na medida em que é um incremento apenas à face instrumental da liberdade expressão. Assim foi concebida e assim ainda hoje é vista.

Raul Machado Horta, a propósito, afirmou que (2014, pp. 64/65):

> As imunidades parlamentares estão universalmente vinculadas à proteção do Poder Legislativo e ao exercício independente do mandado representativo. As críticas porventura dirigidas ao instituto, na sua ampla acepção, ou à aplicação que lhe vêm dando os órgãos legislativos, nos casos concretos, não dissipam os fundamentos das imunidades.

No Brasil, aliás, as imunidades são defendidas pelos publicistas mais relevantes desde o Império. Pimenta Bueno (1857, pp. 208/214) – para citar até mesmo um autor simpatizante do Poder Moderador sobressalente na Constituição de 1824, de natureza autoritária – reconhecia a importância das imunidades parlamentares instituídas pela aludida Carta (1857, pp. 118/119). Assim como ele, a absoluta maioria dos estudiosos do tema entendiam, desde há muito, que o custo-benefício da garantia de imunidades parlamentares seria positivo, conforme se demonstrou ao longo da dissertação.

Instaurada a República, com nova Constituição a partir de 1891, as imunidades continuaram cotadas como instrumento fundamental para assegurar a efetiva independência do Poder Legislativo, seja para promover demandas ou fiscalizar os atos de governo, tanto que mantiveram o *status* de prerrogativa constitucionalmente assegurada (artigo 19 e seguintes). Segundo Rui Barbosa, um dos juristas e intelectuais públicos mais influentes do início do período republicano, as imunidades parlamentares também seriam importantes por motivos não tão evidentes, como proteger estados menos poderosos da federação (BARBOSA, 1907, p. 420). Mais recentemente, muitos autores, como Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2015, p. 929), ratificam a visão amplamente majoritária de que "a imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de

---

[139] Cabe o registro acerca do fértil debate relacionado à contraposição de modelos "deliberativos" e "agônicos" de democracia. Modelos deliberativos são aqueles, como os desenhados por Rawls (1999) e Habermas (1997), que elegem a razão pública e a comunicação como instrumentos para se alcançar consensos democráticos. Nos modelos agônicos, como, por exemplo, o descrito por Mouffe (2016, p. 128), o antagonismo social não desaparece inteiramente pelo consenso, mas deve ser sublimado, através de um confronto que opõe adversários cuja legitimidade é reciprocamente reconhecida. Segundo a autora, a democracia precisa de um "*consensus conflictuel"*, isto é, consenso sobre os valores de liberdade e igualdade, mas dissenso sobre sua interpretação.

mandato popular; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo".

E em todas as Constituições brasileiras as imunidades parlamentares foram previstas. Mesmo nas Cartas mais autoritárias o instituto esteve presente, embora com marcadas restrições[140]. O problema é que as imunidades parlamentares nunca receberam a deferência necessária, tendo ocorrido um descolamento entre as prerrogativas que se garantiram no papel e a realidade que se impôs.

4.2.2 Possíveis críticas à adequação do instituto jurídico à realidade brasileira

Pelo que se comentou das idiossincrasias políticas brasileiras, as imunidades parecem pertinentes para a realidade do país, em particular, como medida de enfrentamento aos frequentes abalos institucionais. A par disso, é preciso avaliar os seus efeitos negativos e problemas, até para aferir o custo-benefício envolvido.

A noção de que as imunidades material e formal criam uma casta superior e levantam dificuldades ao controle e a responsividade inerentes à forma de governo republicana e ao princípio da igualdade é, sem dúvida, a principal objeção a ser enfrentada. Não se trata de uma crítica que coloca em xeque a constitucionalidade do instituto, o que seria descabido, dada sua presença originária na CF88 (BRASIL, ADI nº 815, 1996; BRASIL, ADI nº 4.097 AgR, 2008), mas de uma legítima busca de otimização do sistema jurídico-político, através da erradicação das imunidades, mediante alteração formal do texto da CF88. Deve-se considerar, entretanto, dois pontos: *i)* em alguma medida e sob certo ângulo, as imunidades não estorvam, e sim propiciam o controle e a responsividade no âmbito político, porque criam condições favoráveis para que o parlamentar fiscalize atos de governo e ilícitos de particulares, barre interesses escusos, exponha fatos e cobre providências; *ii)* com bom arranjo institucional e aperfeiçoamento da prática existente, há conciliação possível entre as imunidades e os preceitos republicanos, mantendo-se hipóteses e procedimentos claros e factíveis de responsabilização de desvios parlamentares.

---

[140] Com o retrospecto das imunidades parlamentares em todas as Constituições brasileiras, conferir Caccuri (1982, pp. 48/49) e Rodrigues (1965, pp. 172 *et seq*).

Assim, preservar as imunidades – e seus efeitos positivos para a democracia – faz mais sentido do que as extinguir, uma vez que é possível mitigar, consistentemente, as mazelas que lhes são associadas. Quer dizer, a desconfiança deve recair não sobre o cabimento do instituto em tese, mas sobre o seu desenho institucional, que em razão de uma possível amplitude exagerada dá azo a privilégios indevidos, ou sobre a cultura política, que carece de aperfeiçoamento. É bem possível dizer que o instituto jurídico tal como foi desenhado ou aplicado em determinado contexto tenha prestado um desserviço à sociedade. Esse cenário é preocupante e realmente gera dúvidas sobre os efeitos das imunidades parlamentares. Mas a efetiva existência de imunidades bem desenhadas e sob limites claros é importante para que se tenha um Legislativo independente e atuante.

As imunidades parlamentares não são uma panaceia, tampouco são mais importantes que outras garantias institucionais. Na verdade, quando se busca seriamente assegurar a estabilidade institucional e a democracia, é preciso separar e controlar os poderes, firmar mecanismos de participação e assegurar a igualdade e a liberdade dos indivíduos. Essas são algumas das diretrizes mais gerais e relevantes. As imunidades parlamentares, juntamente com outras salvaguardas concretas (garantias institucionais e funcionais de juízes e promotores, garantia do sigilo da fonte aos jornalistas, remédios constitucionais *etc.*), são elementos práticos, que buscam dar concretude àquelas diretrizes. Dessa forma, têm utilidade, porque resguardam os regimes democráticos e, caso vilipendiadas, podem alertar para a sua deterioração.

Trata-se de um instituto já bastante experimentado, cujos defeitos são conhecidos e que, em grande parte, já foram razoavelmente contidos na realidade brasileira, sobretudo a partir da EC n. 35, de 2001. Quanto à imunidade formal, em particular, cita-se o corte temporal fixado pela Emenda ("crime ocorrido após a diplomação") e a inversão de etapas no processamento criminal de parlamentares, pela supressão da antiga *licença prévia*. Falta estabelecer no âmbito estadual uma nova cultura, a fim de que não se suspendam processos criminais e prisões de maneira corporativa e indiscriminada, o que se alcançará através de mobilização e pressão social contínuas – a propósito, o exemplo da esfera federal é alvissareiro, vez que se nota uma mudança radical de postura no Congresso Nacional nesse quesito.

A jurisprudência que foi construída pelo Supremo Tribunal Federal também contribuiu, em geral, para evitar abusos de poder, corrupção e desvios de finalidade, tanto no que toca à aplicação da imunidade formal como em relação à imunidade material (o que será esmiuçado no próximo capítulo) – embora seja necessário estabelecer marcos ainda claros

para a inviolabilidade do parlamentar, que, a um só tempo, assegurem incremento à liberdade de expressão parlamentar, sem descurar do princípio republicano. Isto é, deve-se evitar estímulos indevidos a ataques institucionais e à utilização de argumentos *ad hominem* ou discriminatórios no debate político.

A crítica às imunidades pode partir, ainda, da noção de que os parlamentares – pela voz amplificada e por representarem os demais cidadãos, com grande influência sobre eles – deveriam carregar mais responsabilidades, e não as "regalias" das imunidades, que lhes permitem falar e agir como quiserem e se esquivarem da prisão e do processamento criminal. Segundo esse raciocínio, os legisladores deveriam sofrer controle maior em seu discurso do que o cidadão comum, além de estarem submetidos a todas as vicissitudes do processo penal. Essa compreensão não é de todo infundada. Mas descura o fato de que restringir, pela atuação judicial, a liberdade do parlamentar (representante político) é, em última análise, restringir a liberdade dos representados. E isso implica, como num jogo de soma zero entre os órgãos estatais, incremento dos poderes do Executivo, sempre personalista no presidencialismo brasileiro, ou do Judiciário, que se ampara numa legitimidade democrática tão somente mediada e cuja composição denota um recorte de classe estreito.

Além disso, é preciso ter em conta que os parlamentares, ao exercerem suas funções, diferentemente dos demais cidadãos, são compelidos a participar de embates políticos e a enfrentar interesses, até para cumprirem adequadamente o seu ofício. Isso lhes faz mais expostos a erros, excessos, punições e mesmo aos danos marginais dos processos. E não se quer, por medo de sanção, parlamentares dóceis, hábeis só em ceder e conchavar. Na verdade, o nível de responsabilidade dos parlamentares deve ser, realmente, alto. Pela relevância e pelo impacto da função exercida. Mas a responsividade e o controle especialmente restritos devem ser os das searas política e social.

Nesse sentido, tratando especificamente da imunidade material, seria inadequado, outrossim, exigir dos parlamentares que encaixassem todos os seus pronunciamentos em critérios de *razão pública* (RAWLS, 1996, p. 214). Esse é, possivelmente, um fundamento ideal para os atos *decisórios* públicos, manejável para fins de controle de sua juridicidade, mas não pode ser tomado como mecanismo coercitivo da manifestação do legislador, sob pena de se tolher excessivamente a liberdade de expressão dos indivíduos e de se promover um inevitável elitismo na representação política, pela dificuldade de compreensão e articulação, na prática, desse preceito argumentativo. A razão pública, ao tempo em que se coloca como argumento e linguagem adequados a sociedades plurais, não pode, a pretexto de

resguardar o pluralismo, promover o seu inverso e restringir significativamente a participação política.

Uma possível leitura censória das imunidades parlamentares por revelarem a típica dicotomia entre sobreintegrados/sobrecidadãos e subintegrados/subcidadãos na *modernidade periférica* brasileira, para usar os termos de Neves (1996), seria, igualmente, difícil de sustentar. Afinal, os países que compõem a *modernidade central* criaram e consagraram o instituto; e, hoje, é virtualmente impossível apontar uma democracia forte cujos congressistas não estejam amparados por robustas garantias de atuação política. Mesmo em contextos institucionais em que a magistratura seja forte e independente, as imunidades parlamentares continuam a exercer um papel relevante, por resguardar o Legislativo não apenas do Executivo, mas também do Judiciário, evitando o possível resfriamento da discussão política ou o avanço de pautas corporativas indevidas, que poderiam ocorrer por receio de sanção judicial. Basta ler as constituições dos países mundo afora para se ter um indicativo prático a respeito (BARACHO, 1980, p. 38; FIGUEIREDO, 1965, pp. 13/16; HARDT, 2013, pp. 2 *et seq*.).

E caso se conjeture que as imunidades, embora benfazejas noutros países, serve só aos interesses dos *sobreintegrados* brasileiros, adverte-se que o instituto não deixa de ser um mecanismo de participação emancipatória de *subintegrados*, porque assegura a atuação política de seus representantes. Nino (2017, p. 131), ao abordar os dilemas da liberdade, admite que certos indivíduos tenham mais autonomia comparativa, se esse desnível servir como incentivo para aumentar a autonomia dos "menos autônomos", tal como prescreve o *princípio da diferença* de Rawls (1999). Essa lição reforça a justificativa de que a inviolabilidade parlamentar pode significar um acréscimo de autonomia para um grupo específico (legisladores), que serve, por sua vez, de instrumento para aumentar a autonomia de minorias eventualmente representadas.

Além dessas objeções, pode-se elucubrar, ainda, que as imunidades, ao invés de favorecerem a democracia, criam as condições práticas para que líderes políticos mal intencionados desfiram, eles sim, ataques à democracia, protegidos pela posição estratégica de parlamentar. Não se nega que esse tipo de situação pode, de fato, ocorrer. Mas é possível conceber para essa conjuntura, com antecedência e clareza, limites bem traçados de aplicação do instituto jurídico, que evitem a subversão de sua finalidade e propiciem a punição do infrator. O capítulo quinto, a propósito, contém sugestões específicas sobre o tema.

4.2.3 A esperada longevidade das democracias representativas

Ainda como justificativa da importância das imunidades, vale esclarecer que o reconhecimento do Parlamento como o *locus* político, por excelência, de efetivação de direitos, assim como de controle do arbítrio e de estabilização do regime democrático, não significa desautorizar ou omitir o crédito das forças sociais propulsoras de conquistas.

As instituições são, em última instância, estruturas intangíveis construídas para favorecer o convívio e garantir a segurança das pessoas. Sua importância é inegável e, por isso, exigem uma modelagem refinada, com aprimoramento contínuo. Mas, como moinhos, que precisam de alguma fonte de energia para que cumpram função, as instituições são inócuas sem os diversos vetores das forças sociais. Líderes políticos bem-intencionados, elites e vanguardas de ocasião também têm seu papel, porque podem catalisar processos e desobstruir caminhos, mas não deixam de ser componentes dessas forças amplas, em grande medida anônimas e populares, que são os agentes mais assíduos da construção histórica.

Também, claro, devem ser reconhecidas as funções indispensáveis de outras instituições além do Parlamento, como o próprio Poder Executivo e, mais recentemente, o Judiciário. Há casos em que o papel desses poderes na efetivação de direitos foi capital e mais destacado que o do Legislativo[141]. Às vezes o Legislativo até remou contra o estado de direito[142]. Mas, em geral, o controle do arbítrio, a divisão e alternância de poderes, o reconhecimento de direitos e o regime democrático não se fazem nem se sustentam sem a autonomia do Parlamento, de tal modo que o processo de concepção e estabelecimento da democracia liberal é tributário, sobretudo, da atuação do Legislativo, muito embora hoje, no consagrado modelo tripartite de separação de poderes (ou *funções*, como preferem alguns autores) e com a firme participação estatal em temas sociais, os três órgãos sejam centrais e detenham importâncias equivalentes para a manutenção e o aprimoramento do estado de direito.

---

[141] Para citar momentos da história nacional, pode-se dizer, sem esquecer todas as críticas que merece a ditadura Vargas, que a Consolidação das Leis do Trabalho, instituída pelo Decreto-lei n. 5.452, de 1943, significou um avanço histórico inegável, promovido pelo Executivo, no sentido da efetivação de direitos sociais. Da parte do Judiciário, há vários casos mais recentes em que a Suprema Corte fez valer direitos fundamentais, como, por exemplo, a liberdade de expressão, ao declarar a não recepção da Lei de Imprensa, através da ADPF 130, julgada em 30/04/2009.

[142] Em tópico que tratou da antiga licença prévia para processamento de parlamentares, citaram-se, por exemplo, obstáculos impostos pelas Casas Legislativas, cujo móvel era injustificado e puramente corporativista.

A compreensão de que as imunidades parlamentares devem ser preservadas parte, também, da premissa de que as democracias *representativas* são um regime de deliberação política que tem prevalecido amplamente diante das alternativas já experimentadas e que, além disso, se manterá ubíquo e dominante no longo prazo.

É possível imaginar um estado com preceitos liberais que se pretenda calcado numa democracia direta[143], especialmente pelo estágio atual da tecnologia e consequente ampliação das possibilidades de voto e emissão de opinião. No entanto, em sociedades plurais[144] e complexas[145] como as de hoje, independentemente do marco sociológico que se utilize como prisma – sociedades de risco (BECK, 1992; GIDDENS, 1991), de massa (ORTEGA Y GASSET, 1930), em rede (CASTELLS, 2010; VOLKMER, 2014) ou imersas numa modernidade líquida (BAUMAN, 2000) –, há grande variedade de temas, nuances e externalidades no debate público, o que evidencia as vantagens da mediação institucional e do auxílio técnico e especializado para a deliberação. Sem falar que a democracia essencialmente direta carece de fóruns de negociação e de produção de consenso, espaços necessários para a condução prudente das discussões sobre as questões políticas.

Daí por que o cenário em que a democracia direta suplanta a democracia representativa parece, se não remoto, indesejado, por mais que o aperfeiçoamento da democracia representativa passe pela incorporação, tanto quanto possível, de elementos típicos de democracia direta ou semidireta[146].

---

[143] "Sob o nome genérico de democracia direta entendem-se todas as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânica): a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e portanto revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) o *referendum*" (BOBBIO, 1987, p. 154).

[144] Cabe, no contexto, tanto a noção de "pluralidade" de Arendt (1958, p. 8), segundo a qual o conceito corresponde à individualidade intrínseca da condição humana, como o sentido de pluralidade empregado por Michelman (1988, p. 1507), para designar uma característica das sociedades modernas, nas quais é marcante a incapacidade das pessoas de comunicar suas distintas experiências e percepções uns aos outros e de fixar consensos normativos.

[145] O termo "sociedade complexa", redundante e criticável sob a perspectiva antropológica, por descurar que todas as sociedades denotam algum nível de complexidade social, é utilizado como referência contraposta às organizações sociais muito pequenas e isoladas, sem diferenças culturais significativas entre os indivíduos integrantes. O conceito de Luhmann também se ajusta à conotação ora utilizada. Para ele, um sistema complexo é composto por elementos que não podem se interconectar todos mutuamente, o que acarreta a necessidade de seleção, (dupla) contingência e risco (LUHMANN, 1995, pp. 24/25).

[146] A Constituição de 1988, por exemplo, consagra institutos próprios de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Outros mecanismos foram implementados em alguns Municípios, como o orçamento participativo.

Os desafios das democracias representativas, nesse contexto, são vários e se aprofundam. Precisam evidentemente se conectar com os cidadãos. A tomada de decisão deve ser arejada pela participação popular e as Casas Legislativas devem afirmar sua legitimidade pelo compromisso de representação efetiva[147]. Devem alcançar credibilidade social pela sua prática e não podem ser vistas nem agir como tecnocracias distantes nem se tornar reféns de poderes políticos obscuros. Em que pesem os desafios, são preocupantes os discursos que se apoiam nos problemas dos Parlamentos – corrupção, crises de representatividade e legitimidade, ineficiência *etc*. – para sustentar modelos hipertrofiados de Poder Executivo ou Judiciário.

O Executivo *anabolizado* carrega promessas de unidade nacional, ordem e resolução rápida de problemas, mas inescapavelmente flerta com o autoritarismo (ainda que seja controverso definir esse termo e, em muitos casos concretos, caracterizar sua ocorrência). E o Judiciário que se mostra *voluntarista*, com atuação irrestrita, é igualmente antítese da democracia, pelo caráter aristocrático que empresta à definição das questões públicas (HIRSCHL, 2004, pp. 213/214) – no aspecto da forma, e não do conteúdo da decisão, que pode ter orientação republicana, popular, civilizatória, enfim, como se queira, mas essa orientação não purga seu caráter antidemocrático[148].

Certamente é verossímil a percepção comum de que o poder não deixa vácuo. Por isso, diante de um cenário de perda de capital político do Legislativo, os demais Poderes fatalmente ampliam seu espectro de atuação. Ocorre que, do ponto de vista normativo, embora a construção dos modelos almejados exija levar em conta a realidade subjacente, para que não seja vã ou idealista, exige também esforços criativos de redesenho das instituições, com os expurgos necessários, de forma tal que os Poderes permaneçam autônomos e fortes e *limitem*

---

[147] Afinal, como pontua Bonavides, a afirmação da legitimidade requer o cumprimento de exigências "delicadas", relacionadas com a *justificação* e os *valores* do "poder legal" (2011, p. 121).

[148] "O Estado constitucional é 'mais' do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para 'travar' o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*to legitimize State power*). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político. O Estado 'impolítico' do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só o princípio da soberania popular segundo o qual 'todo o poder vem do povo' assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de 'charneira' entre o 'Estado de direito' e o 'Estado democrático', possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de direito democrático. Alguns autores avançam mesmo a ideia de democracia como valor (e não apenas como processo), irrevisivelmente estruturante de uma ordem constitucional democrática" (CANOTILHO, 2003, p. 100).

ambições mutuamente. Tomar a deliberação legislativa como minuta de decisão ou como um objeto tutelável sem critérios é incompatível com a democracia. Não serve bem à sociedade um modelo que controla rigidamente um Poder a ponto de sujeitá-lo, pois os órgãos fortalecidos, livre das contenções institucionais que seriam exercidas pelo Poder enfraquecido, será estimulado a cometer abusos. Além do que, os modelos que propugnam por Executivos ou Judiciários que avançam amplamente sobre as atribuições do Legislativo costumam pintar com realismo as falhas do Parlamento, ao tempo em que superestimam as capacidades institucionais (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002) e minimizam ou omitem os problemas dos demais Poderes.

Afinal, corrupção, crises de representatividade e legitimidade e ineficiência são questões gravíssimas, que merecem atenção e com as quais não se pode transigir. Contudo, não se trata de defeitos inerentes a um ramo do Poder. São conjunturais. Ou, ainda que sejam estruturais na realidade em exame, a busca pelas reformas necessárias deve resguardar o protagonismo dos três Poderes, para que se controlem e se equilibrem. Discursos desiludidos com o Legislativo militam em favor da gestão ou do conhecimento técnico, mas ignoram ou omitem que o deslocamento das questões políticas para o Executivo ou Judiciário não muda a sua essência, tornando-as mais gerenciais ou técnicas. A decisão política é que muda de foro – com prejuízos para a democracia[149].

Não obstante, pelo que se tem visto do curso histórico, a democracia representativa tem resistido como o modelo mais bem consolidado de funcionamento das organizações políticas. E, pelos motivos apontados, há razões para se inferir que terá fôlego para continuar resistindo firmemente, apesar das transformações e intercorrências. Com ela, as imunidades parlamentares se espraiaram e devem se manter presentes nos ordenamentos jurídicos, inclusive no Brasil, se não como condição necessária à sua existência, como instrumento importante para o seu funcionamento.

---

[149] Ely aponta que a desidratação do poder do legislador, inclusive, produz estímulos negativos para o próprio representante político, que, por comodismo e estratégia, deixa de se posicionar em questões difíceis, aguardando a diretiva de outros órgãos, o que distorce o funcionamento da democracia e dificulta o controle social das políticas (1980, pp. 131/134).

5 QUAIS PARÂMETROS DEVEM ORIENTAR A APLICAÇÃO DAS IMUNIDADES?

As imunidades parlamentares devem ser preservadas, como explicado, não porque milagrosamente impeçam a quebra da institucionalidade, mas por alertarem a sociedade para a deterioração do regime democrático. Partindo dessa premissa, cabe a pergunta: existe espaço para aprimorar a fórmula de imunidades utilizada pelo Brasil? Entende-se que sim. Há ajustes que podem ser realizados na interpretação do instituto jurídico e na cultura política do país, que são apresentados a seguir.

Dois esclarecimentos são, todavia, convenientes.

Primeiramente, não se tenciona prescrever em definitivo o modelo mais adequado. Trata-se tão somente de, a partir da pesquisa concebida, apontar diretrizes para a compreensão e aplicação das imunidades parlamentares pelo sistema de justiça, as quais atentem para a história nacional e sejam coerentes com os princípios constitucionais. Longe de serem categóricas, as sugestões trazidas, caso postas em prática, precisam ser continuamente reavaliadas.

Em segundo lugar, registra-se que não se pretende sugerir modificações no marco normativo das imunidades, tanto porque se assume que o texto constitucional é adequado,

atual e capaz de prover garantias suficientes aos parlamentares, a despeito de imprecisões ou tautologias, como porque se entende que há um custo inerente a qualquer inovação[150], que, no caso, superaria algum aprimoramento redacional. Afinal de contas, é de se realçar que o Brasil já adotou, rasurou e abandonou várias Constituições. E muitas vezes, fazendo do ordenamento jurídico um palimpsesto, tentou reescrever a vida, a política e a sociedade de cima para baixo, com canetadas. Fazer o mesmo acerca das imunidades seria despropositado, até porque os textos constitucionais que se sucederam sobre o tema revelam muitas semelhanças e consensos. Além disso, as mudanças normativas, quando desnecessárias, comprometem a segurança jurídica e reforçam o sentimento de que as instituições podem ser vergadas a todo tempo e sem motivos apropriados.

Sem falar que já existem muitas orientações adequadas na jurisprudência que precisam aprofundar raízes[151]. Por isso, inclusive, antes de se sugerirem parâmetros de interpretação das imunidades, convém entender como o instituto jurídico vem sendo aplicado pelo Supremo Tribunal Federal, seja para reafirmar suas posições ou sugerir correções de rota.

Este capítulo cuida, separadamente, da imunidade material e da imunidade formal. Em ambas as seções, apresentam-se, a princípio, os entendimentos da Corte Suprema, proferidos tanto pelo Plenário como pelas Turmas[152]. Os julgados mais relevantes são, então, discutidos e, ao final de cada seção, compilam-se os parâmetros ora sugeridos para a aplicação do respectivo instituto jurídico.

5.1 Imunidade material

5.1.1 A percepção do Supremo Tribunal Federal

[150] "(...) *nem sempre inovar é bom*. O custo, social e pessoal, de cultura jurídica que adotasse formas radicalmente inovadoras, seria alto. É importante, para que trocas sejam possíveis, certo grau de permanência. É nesse sentido que se identifica, em tom crítico, os fenômenos da impermanência das leis e da inflação legislativa em nosso país" (MENDONÇA, 2017, p. 173).

[151] Comentários sobre a PEC n. 3/2021, que pretende alterar o regime constitucional das imunidades parlamentares, constam de *Apêndice* apresentado ao final desta dissertação.

[152] Na forma como distribuída a competência para análise de casos internamente no STF, tanto o Plenário como as Turmas podem apreciar episódios relacionados às imunidades parlamentares. Por isso, a importância de estudar os entendimentos proferidos por todos os órgãos colegiados da Corte.

Ainda que se possa dizer que a discussão política deve envolver argumentos racionais e cortesia de parte a parte, fato é que muitas vezes o diálogo é espinhoso e, pelas próprias contingências humanas, suscita atritos, acusações e destempero. Nada obstante, tais conflitos devem, como regra, ser afastados da interferência judicial, pela essencialidade e pelo caráter emancipatório da livre circulação de ideias. Entretanto, a leitura da jurisprudência que vem sendo construída pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria indica que a inviolabilidade parlamentar, mesmo amparada de modo qualificado pelo ordenamento jurídico, deve se submeter a limites e ao controle judicial.

A Corte apreciou, na grande maioria das vezes, a possível ocorrência de "crimes contra a honra" decorrentes de manifestações dos parlamentares. Tem sido comum, em face de pronunciamentos, o oferecimento de queixas ou denúncias que imputem aos congressistas calúnia, injúria ou difamação. Discursos ou entrevistas com acusações de corrupção de agentes públicos ou políticos são, nesse contexto, o fato mais recorrente. O STF já apreciou, também, possíveis crimes tipificados na antiga Lei de Imprensa (BRASIL, AP nº 256, 1979; BRASIL, AP nº 257, 1979; BRASIL, AP nº 278, 1984; BRASIL, INQ nº 761, 1995), no Código Eleitoral (BRASIL, INQ nº 376, 1988) e até crimes militares, como o de "publicação ou crítica indevida", na forma do Código Penal Militar (CPM), art. 166 (BRASIL, INQ nº 2.295, 2008). Há ainda, sobretudo mais recentemente, casos que sugerem ataques às instituições e litígios relacionados com discursos difusos de ódio ou com exortações públicas que configurem racismo, "incitação ao crime", "apologia de crime ou criminoso", enfim[153]. Esses episódios são mais graves e mais delicados de se endereçar, porque podem corresponder a pronunciamentos condizentes com plataformas políticas chanceladas pelas urnas, suscitando, também, maior externalidade e repercussão.

Sobre a inviolabilidade parlamentar e a exegese que lhe coube ante o *caput* do artigo 53, o Supremo manteve sua antiga interpretação de que a imunidade material subsiste "fora do recinto das sessões" (BRASIL, INQ nº 396 QO, 1989; BRASIL, INQ nº 681 QO, 1994; BRASIL, INQ nº 874 AgR, 1995; BRASIL, INQ nº 3.677, 2014)[154]. Nessa linha, pronunciamentos parlamentares estão resguardados mesmo quando dirigidos aos meios de comunicação, desde os mais consolidados, como a rádio, aos mais modernos, como as redes

[153] Os tipos penais mencionados integram o Decreto-Lei n. 2.848/40 e a Lei n. 7.716/89 (ora revogada).

[154] Cabe o registro de que esse tema já foi objeto de entendimento diverso por parte da doutrina brasileira em períodos mais remotos (SOUZA, 1893, p. 249).

sociais (BRASIL, INQ nº 2.332 AgR, 2011; BRASIL, INQ nº 4.088, 2015; BRASIL, AO nº 2.002, 2016; BRASIL, PET nº 5.956, 2018; BRASIL, PET nº 8.630 AgR, 2020; BRASIL, PET nº 8.674, 2021)[155]. No entanto, o reconhecimento da inviolabilidade não dispensa a verificação de um nexo de *implicação recíproca* (ou *imbricação recíproca*, como enunciam alguns julgados) "entre a manifestação de pensamento do congressista, ainda que fora do exercício do mandato, e a condição de deputado ou senador" (BRASIL, INQ nº 390 QO, 1989)[156]. A liberdade de discurso é ampla, mas não incondicionada ou insondável pelo Judiciário, sob pena de se converter em privilégio pessoal. Mas em que consiste exatamente a implicação recíproca?

Para que a imunidade se faça presente, a fim de blindar o congressista do escrutínio judicial – embora, ainda assim, possa ser processado no âmbito da respectiva Casa –, faz-se necessária a presença de liame entre a manifestação e a condição de parlamentar, de maneira que a inviolabilidade cobre, a partir da CF88, não apenas o que diz "o mandatário no exercício do mandato, mas também em razão dele". É dizer, o discurso político que não preserva a mínima relação com a atuação do congressista não é inviolável, inclusive os proferidos em campanha eleitoral e comícios, até para se evitar o desnível do pleito (BRASIL, INQ nº 441, 1991; BRASIL, INQ nº 503 QO, 1992; BRASIL, INQ nº 496, 1993; BRASIL, INQ nº 1.400 QO, 2002; BRASIL, RHC nº 82.555, 2003; BRASIL, PET nº 4.444 AgR, 2008; BRASIL, AI nº 657.235 ED, 2010)[157]. A mesma orientação se aplica às manifestações proferidas na condição meramente de apresentador de programa televisivo ou jornalista (BRASIL, INQ nº 2.036, 2004; BRASIL, INQ nº 2.134, 2006; BRASIL, INQ nº 2.390, 2007). Daí se diz que o discurso para estar protegido pela imunidade material deve guardar propósito

---

[155] "A cláusula de inviolabilidade constitucional que impede a responsabilização penal e/ou civil do membro do Congresso Nacional por suas palavras, opiniões e votos também abrange, sob seu manto protetor, (1) as entrevistas jornalísticas, (2) a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e (3) as declarações veiculadas por intermédio dos 'mass media' ou dos 'social media', eis que tais manifestações – desde que associadas ao desempenho do mandato – qualificam-se como natural projeção do legítimo exercício das atividades parlamentares" (BRASIL, AC nº 3.883 AgR, 2015).

[156] O entendimento já se anunciava pouco antes (BRASIL, AP nº 292, 1989), e viria a ser reiterado em muitos outros julgados, dando a tônica do entendimento da Corte (BRASIL, INQ nº 803, 1995; BRASIL, INQ nº 761, 1995).

[157] Esse entendimento se estabeleceu desde antes da atual Constituição (BRASIL, INQ nº 312, 1988; BRASIL, INQ nº 376, 1988). No entanto, cabe ressalvar que a Corte já entendeu que opinião escrita em veículo de comunicação no contexto de campanha política é inviolável se o parlamentar manifesta-se com o intento de "defender a legitimidade de sua própria investidura no cargo de Senador da República, fazendo para os seus eleitores em particular e o público em geral um amplo retrospecto da disputa eleitoral (...) Muito mais para o efeito de registro histórico do que propriamente externar propósito violador da honra do querelante" (BRASIL, INQ nº 2.674, 2009).

ratione muneris (ou *ratione officii*, *intuitu funcionae* ou *propter officium*, como se pode, sob outras formas, encontrar na jurisprudência). Deve, portanto, estar associado ao exercício do mandato parlamentar[158].

Do estudo da jurisprudência, encontram-se até mesmo indicativos de que a análise da imunidade não se restringe ao exame da relação entre o pronunciamento e a atividade parlamentar. Identificar a relação é condição necessária, mas parece insuficiente para declarar a inviolabilidade da conduta, embora essa constatação não figure expressamente nos julgados. Mesmo nos casos em que o pronunciamento dos parlamentares guarda relação com o exercício do mandato, o Supremo Tribunal Federal muitas vezes escrutina as elementares e circunstâncias caracterizadoras do possível ilícito, a fim de identificar se a conduta ocorre sem motivação ou justificação mínima (BRASIL, PET nº 7.174, 2020).

Descritivamente, o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal costuma ser o seguinte: a condição de parlamentar aumenta a tolerância com atitudes ofensivas[159], mas não há *campo temático* essencialmente inviolável, ainda que o assunto abordado se relacione com a atuação política do congressista[160]. A Corte deixa uma porta aberta a sinalizar que, em casos extremos, extrapola-se uma espécie de gradação tolerada. Possivelmente esse raciocínio seja herdeiro da aplicação dos critérios hermenêuticos incorporados do direito estadunidense e germânico, que se popularizaram e ganharam aplicação indiscriminada no país, através dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e, em especial, pela doutrina de Alexy (1992, pp. 163/181; 2015, pp. 116/120). Quando não se reconhece a inviolabilidade, apesar de existente a relação

[158] A máxima é reproduzida em inúmeros julgados do STF (BRASIL, INQ nº 396 QO, 1989; BRASIL, INQ nº 510, 1991; BRASIL, INQ nº 1.937, 2003; BRASIL, INQ nº 1.955, 2003; BRASIL, INQ nº 1.944, 2003; BRASIL, INQ nº 2.036, 2004; BRASIL, RE nº 226.643, 2004; BRASIL, INQ nº 2.134, 2006; BRASIL, INQ nº 2.453 AgR, 2007; BRASIL, INQ nº 2.813, 2010; BRASIL, AP nº 474, 2012; BRASIL, INQ nº 2.915, 2013; BRASIL, INQ nº 3.672, 2014; BRASIL, INQ nº 3.438, 2014; BRASIL, INQ nº 3.604, 2015; BRASIL, INQ nº 3.817, 2015; BRASIL, AO nº 1.770 AgR, 2015; BRASIL, PET nº 5.647, 2015; BRASIL, INQ nº 3.399, 2015; BRASIL, INQ nº 4.088, 2015; BRASIL, PET nº 5.788, 2016; BRASIL, PET nº 6.156, 2016; BRASIL, INQ nº 3.948, 2016; BRASIL, PET nº 5.875 AgR, 2017; BRASIL, HC nº 115.397, 2017; BRASIL, PET nº 5.714 AgR, 2017; BRASIL, PET nº 5.956, 2018; BRASIL, PET nº 6.268, 2018; BRASIL, PET nº 7.434 AgR, 2019; BRASIL, PET nº 8.630 AgR, 2020; BRASIL, PET nº 9.165, 2021; BRASIL, PET nº 8.814, 2021; BRASIL, ARE nº 1.321.116 AgR, 2021).

[159] "(...) A regra do art. 53, *caput*, da CR confere ao parlamentar uma proteção adicional ao direito fundamental, de todos, à liberdade de expressão, previsto no art. 5º, IV e IX, da CR. Mesmo quando evidentemente enquadráveis em hipóteses de abuso do direito de livre expressão, as palavras dos parlamentares, desde que guardem pertinência com a atividade parlamentar, estarão infensas à persecução penal" (BRASIL, INQ nº 4.088, 2015).

[160] O trecho seguinte da ementa do Inq nº 3.677 traduz a exegese mais frequentemente realizada pelo STF: "O afastamento da imunidade material prevista no art. 53, caput, da Constituição da República só se mostra cabível quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida *ou quando as ofensas proferidas exorbitem manifestamente os limites da crítica política*" (BRASIL, INQ nº 3.677, 2014).

do pronunciamento com as questões políticas de que cuida o parlamentar, o STF, geralmente, além de realizar um certo juízo de ponderação, recorre à teleologia da norma que garante imunidade. Situações que denotam abuso e fogem do propósito constitucional são coibidas, sob o argumento de que a inviolabilidade parlamentar não é um valor em si. Na verdade, possui um caráter eminentemente instrumental: serve ao propósito de evitar perseguições dos representantes políticos e permitir que exerçam um mandato pleno e atuem com independência.

Com esses matizes, o Supremo Tribunal Federal entende, tradicionalmente, que a proteção conferida pela imunidade material "não se restringe às declarações dirigidas apenas a outros congressistas ou militantes políticos ostensivos, mas a quaisquer pessoas" (BRASIL, PET nº 7.434 AgR, 2019), embora seja perceptível que a existência de antagonismo político entre os personagens em conflito é um fator comumente levado em consideração pela Corte, seja para auxiliar na demonstração do liame com o ofício legislativo, seja para aumentar os níveis de tolerância com as declarações emitidas e, assim, aumentar o raio de proteção da inviolabilidade (BRASIL, AO nº 2.002, 2016; BRASIL, PET nº 6.268, 2018; BRASIL, PET nº 7.107 AgR, 2019; BRASIL, PET nº 7.872, 2020; BRASIL, PET nº 8.999 AgR, 2020; BRASIL, PET nº 7.635, 2021; BRASIL, PET nº 9.156 AgR, 2021)[161] – exceção feita, como antecipado, às declarações proferidas por parlamentares no contexto de campanhas políticas, especialmente em face de adversários que não gozam da mesma prerrogativa, situações em que a Corte não admite a quebra da isonomia do pleito.

Alguns outros elementos que, em regra, ajudam a demonstrar a relação do pronunciamento com o mandato são: o exercício da fiscalização governamental, pela exposição de fatos que, em tese, configuram crimes contra a administração pública, "principalmente quando tais fatos ocorrem no Estado que o parlamentar representa no Congresso Nacional" (BRASIL, INQ nº 2.130, 2004); manifestações de direito de defesa, réplica ou retorsão em face de críticas (BRASIL, INQ nº 1.247, 1998; BRASIL, INQ nº 1.937, 2003; BRASIL, PET nº 6.587, 2017)[162]; a realização de discursos sobre objetos de fiscalização de Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs (BRASIL, INQ nº 655, 2002;

[161] De modo diverso, ao apreciar o Inq nº 3.438, o aparente antagonismo político entre as partes não foi suficiente para garantir a imunidade parlamentar, situação em que a Primeira Turma, por maioria, entendeu que o conteúdo de entrevista não guardava liame com a atividade parlamentar do acusado (BRASIL, INQ nº 3.438, 2014). A discussão ocorrer entre políticos também não foi suficiente para assegurar a imunidade noutras ocasiões (BRASIL, INQ nº 1.905, 2004; BRASIL, INQ nº 803, 1995).

[162] Embora existam casos recentes em que a retorsão não foi suficiente para assegurar a imunidade (BRASIL, INQ nº 3.932, 2016; BRASIL, AP nº 926, 2016).

BRASIL, INQ nº 1.739, 2003; BRASIL, INQ nº 1.955, 2003; BRASIL, INQ nº 2.253, 2005); ilações sobre o objeto de comissões (BRASIL, INQ nº 2.282, 2006; BRASIL, INQ nº 3.817, 2015; BRASIL, AO nº 1819, 2016; BRASIL, PET nº 6.005, 2016; BRASIL, PET nº 8.318 AgR, 2020) e de frentes parlamentares das quais se participa (BRASIL, INQ nº 3.948, 2016); e críticas feitas por militares congressistas a superiores hierárquicos ou a assunto atinente à disciplina militar (BRASIL, INQ nº 2.295, 2008).

Diferentemente, uma situação curiosa que não é abrangida pela imunidade material é a que diz respeito a "informações prestadas, em ação direta de inconstitucionalidade, por parlamentar", de sorte que cabe, inclusive, a aplicação do artigo 78 da Lei Processual (correspondente ao artigo 15 do Código anterior). Este dispositivo veda expressões ofensivas nos escritos apresentados ao foro, incumbindo-se o juiz, de ofício ou mediante requerimento, de mandar riscá-las, o que pode ser realizado, de acordo com o STF, até mesmo sem contraditório (BRASIL, ADI nº 1.231 AgR, 1996)[163]. Outra situação não encoberta pela inviolabilidade é a publicação de vídeo em rede social com corte da fala original de alguém, ainda que se trate de um congressista rival, para atribuí-lo "fato ofensivo à sua honra, qual seja, a prática de preconceito racial e social" (BRASIL, PET nº 5.705, 2017; BRASIL, AP nº 1.021, 2020).

5.1.1.1 *Quaisquer* opiniões, palavras e votos?

Sobre a abrangência da proteção ao discurso parlamentar, é importante perceber que a EC nº 35, de 2001, incluiu a palavra "quaisquer" no *caput* do artigo 53 da CF88, buscando ampliar o alcance da inviolabilidade. A interpretação gramatical do dispositivo sugere que a liberdade de manifestação passou a ser absoluta pela carga expressiva do pronome indefinido. Além disso, a proposta de *emenda aglutinativa substitutiva* aprovada pela Câmara dos Deputados na tramitação da PEC afirmava, a princípio, que a inviolabilidade teria lugar quando o pronunciamento ocorresse "no exercício do mandato ou em função dele", na linha traçada pela jurisprudência do STF, mas essa locução restritiva foi, por fim, retirada pelo

[163] Na mesma linha, em caso anterior à CF88, o STF entendeu que a atuação de deputado como advogado, em reclamação trabalhista, que através de carta ofendera o magistrado, não estaria amparada por imunidade parlamentar. Por isso, o Tribunal jugou inconstitucional a resolução da Casa Legislativa que suspendia o processamento da ação penal (BRASIL, INQ nº 216 QO, 1986; BRASIL, INQ nº 241 suspensão, 1986).

Congresso Nacional durante a votação em segundo turno, através de um destaque supressivo. O trecho, inclusive, foi removido após orações inflamadas e votação quase unânime[164], de modo que o recado à Corte foi claro. Mais que isso: a expressão foi excluída também por sugestão do então ministro da Suprema Corte Nelson Jobim, ouvido durante a tramitação da PEC e que exerceu significativa influência no teor das alterações promovidas pela Emenda.

A ideia era que a EC nº 35, de 2001, consolidando uma espécie de transação político-institucional, com concessões recíprocas, readequasse, de um lado, excessos existentes nas imunidades formais e, de outro, firmasse a exegese de que as opiniões, palavras e votos dos legisladores seriam intocáveis pelos demais Poderes[165]. Assim, sustentou-se a tese de que permitir ao STF apreciar, no varejo, o que seria ou não pronunciamento vinculado ao mandato e encoberto pela inviolabilidade geraria subserviência dos legisladores. Mas a intenção não logrou êxito. O STF manteve seu entendimento de que a imunidade protegeria tão somente as manifestações que guardassem relação com o exercício do ofício legislativo, circunstância definida, caso a caso, pelo Judiciário. A palavra "quaisquer", desse modo, nunca foi tomada em sua acepção literal.

É interessante analisar o tema a partir do questionamento: afinal, a modificação de texto realizada pelos legisladores poderia ser ignorada ou, ao menos, contornada? Mesmo sabendo que o seu intuito (*mens legislatoris*) foi bem definido e publicizado e que a votação conjunta nas Casas Legislativas foi acachapante, após debates efetivos? Situações como essa exigem do órgão julgador um ônus argumentativo elevadíssimo. Considerando que se trata de uma alteração formal do texto da Constituição, há um novo enunciado normativo que precisa ser interpretado pela Corte, e sem o indevido viés retrospectivo a que aludia José Carlos Barbosa Moreira (1988). E na hipótese há quase uma *interpretação autêntica* a guiar a leitura a ser feita pelo STF. Para entender diferente, o Tribunal precisa avaliar se fere alguma

---

[164] Conferir, especialmente, as sessões da Câmara dos Deputados de 13.11.2001 e 05.12.2001 (Diários dos dias seguintes), e o dossiê digitalizado com o registro de tramitação da PEC n. 610/98 (original do Senado, sob o n. 02/95), disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14848 >. Acesso em 04 Ago 2020.

[165] Sobre a compensação que se desejou promover, o relatório da Comissão Especial, elaborado pelo deputado Jaime Martins, é claro ao afirmar que "a realidade é que a atual sistemática contribui para a impunidade e por isso este relator irá dar seu parecer no sentido de se alterar o atual art. 53 para fortalecer o instituto da inviolabilidade e proporcionar que a imunidade processual não mais seja um entrave à ação da Justiça" (Dossiê digitalizado com o registro de tramitação da PEC n. 610/98, disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14848 >, acesso em 17 abr. 2021).

cláusula pétrea extrair já de antemão todo e qualquer pronunciamento dos parlamentares da análise do Judiciário.

Lidando com a questão, é oportuno dividir, didaticamente, a fraseologia constitucional – "opiniões, palavras e votos" – em duas espécies de condutas: *pronunciamentos* (opiniões e palavras) e *votos*.

Em relação aos *pronunciamentos*, como antecipado, a jurisprudência do STF exige o vínculo da manifestação com o ofício parlamentar para que seja inviolável perante o Judiciário. Na prática, ainda que não tenha colocado nestes termos exatos, a Corte parece seguir a tese de que a imunidade material absoluta tem o potencial de afetar decisivamente *direitos individuais*, como o de igualdade – que também pode ser entendido como *princípio republicano* (diferente da "forma de governo") –, e até o exercício do *voto*, por desnivelar o pleito eleitoral, já que o corporativismo das Casas Legislativas poderia resultar em imobilismo e ausência de iniciativa de punição dos congressistas. Seguindo esse raciocínio, realmente não seria exagero dizer que tolerar esse tipo de ilicitude autorizaria a EC n. 35, de 2001, a produzir resultados tendentes a abolir cláusulas pétreas.

Nessa linha, ao que parece, o STF reafirmou a sua jurisprudência, após a edição da Emenda, no sentido de que as manifestações protegidas são as que possuem relação com o ofício legislativo, mediante interpretação conforme do texto e a fim de resguardar os bens jurídicos entrincheirados no artigo 60, §4º, II e IV, da Constituição[166]. É o que tem feito a Suprema Corte ao menos em relação aos pronunciamentos ocorridos fora do espaço legislativo (BRASIL, INQ nº 1.710, 2002; BRASIL, INQ nº 1.344, 2002; BRASIL, INQ nº 1.024 QO, 2002; BRASIL, RE nº 226.643, 2004), ainda que, em algum caso, tenha declarado que a EC n. 35, de 2001, alargou a imunidade material, sem detalhar ou apontar eventuais mudanças de exegese (BRASIL, INQ nº 655, 2002).

Ainda a propósito dos *pronunciamentos*, destaca-se que mesmo quando se afasta o escrutínio judicial pela configuração da imunidade, a responsabilização política pode ser exercida pelo Legislativo. Quer dizer, as opiniões e palavras são sempre passíveis de sanção pela própria Casa, porque podem ser interpretadas como essencialmente incompatíveis com o decoro parlamentar e como abuso de prerrogativas[167].

---

[166] Apontando a necessidade de que o instituto da inviolabilidade seja sempre lido a partir de sua teleologia, ver Almeida (2003, p. 92).

[167] CF88. Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: (...) II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; (...) § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos

Sobre os *votos*, de modo distinto, não se identificou processo apreciado pelo STF após a atual Constituição que autorizasse a responsabilização de parlamentar pelo objeto em si da manifestação sufragada (fala-se, especificamente, do conteúdo discricionário do voto, e não de ilícitos relacionados à votação). A respeito, como será explicado em tópico mais adiante, que congrega os limites sugeridos para a imunidade material, entende-se que não cabe a responsabilização do legislador nesses casos. Em nenhuma hipótese.

Tema difícil e sobre o qual não se consegue extrair um sentido jurisprudencial inequívoco a partir da leitura dos julgados da Suprema Corte é se os *pronunciamentos* realizados no recinto das respectivas Casas do Congresso Nacional gozam de proteção irrestrita perante o Judiciário. Isto é, se a imunidade material é inafastável e, portanto, não há possibilidade de responsabilização judicial de congressista caso a conduta ocorra no Parlamento. Essa discussão será abordada no subtópico seguinte.

5.1.1.2 A celeuma da inviolabilidade na *tribuna*

A se concluir pelos fundamentos dos votos que constam do Inq 579, julgado em 26/03/1992 (há apenas dois votos com razões registradas), o STF entendeu unanimemente, pouco depois da promulgação da nova Constituição, que discursos proferidos na tribuna seriam absolutamente insondáveis pelo Judiciário. E, segundo afirmou o ministro Paulo Brossard, citando a doutrina de Pontes de Miranda, seriam até mesmo incapazes de ferir a lei penal (BRASIL, INQ nº 579, 1992). Esses pronunciamentos se sujeitariam, dessa maneira, à apreciação exclusiva da respectiva Casa Legislativa.

Outros julgados seguiram a mesma exegese, tais como o RE 140.867, apreciado em 03/06/1996. Nesse precedente, o voto condutor assentou que incidiria "inviolabilidade de natureza absoluta" a amparar discurso de vereador da tribuna que continha "excesso" de natureza claramente pessoal, sem conotação política, já que o pronunciamento tratava da cobrança de uma dívida pecuniária (BRASIL, RE nº 140.867, 1996). Os ministros Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence acordaram com a solução dada e reforçaram a noção de que a imunidade material, nesse caso, seria absoluta. O ministro Pertence, inclusive, declarou que a

---

definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

modalidade mais típica de exercício de mandato seria o discurso da tribuna parlamentar, a caracterizar uma circunstância objetiva em que se mostraria incabível a persecução criminal; assim, para ele, era evidente, "na linha de toda a doutrina e de toda a jurisprudência", que não caberia indagar, "nem objetiva nem subjetivamente, da adequação da ofensa ao bom exercício do mandato parlamentar: o eventual abuso da tribuna não faz criminosa a ofensa, mas apenas submete o agente à censura da sua própria Casa". Para essa corrente, assim se nota, o pronunciamento ocorrido dentro da Casa estaria amparado por uma presunção absoluta de vinculação com o mandato eletivo.

Houve, no entanto, oscilações na jurisprudência. Pelo que se lê do Inq 810 QO, julgado em 10/02/1994, a exegese da Corte parece ser no sentido de que o discurso proferido em sessão se submete à análise, em juízo, do critério da implicação recíproca (BRASIL, INQ nº 810 QO, 1994), conquanto seja relevante lembrar que o modelo de decisão *seriatim* adotado pelo STF, com agregação de votos individuais, dificulta a apreensão do entendimento efetivamente endossado pela Corte[168]. Outras duas decisões também sugerem que essa exegese é a mais adequada (BRASIL, INQ nº 1.775 AgR, 2001; BRASIL, HC nº 81.730, 2002). Ocorre que ambos os precedentes têm o ministro Nelson Jobim como responsável pelo voto condutor, e, no Inq 655, julgado em 01/07/2002, que igualmente dá a entender que a imunidade material não seria absoluta no âmbito da Casa Legislativa, o ministro Jobim faz questão de ressaltar, no que lhe faz coro o ministro Marco Aurélio, que, quando se trata de declaração parlamentar feita da tribuna, não se há de examinar a ligação com o exercício do mandato, pois o "local lhe assegura a imunidade", qualquer que seja o tipo de pronunciamento (BRASIL, INQ nº 655, 2002).

Essa questão, até então confusa, recebeu um freio de arrumação em 2003, ao menos no que se refere a parlamentares federais e estaduais. O Inq 1958, julgado em 29/10/2003, foi peremptório a respeito e discutiu amplamente o tema, com participação ativa de todos os ministros presentes[169]. Prevaleceu a noção de que o pronunciamento ocorrido dentro da Casa

---

[168] A problematização do critério deliberativo do STF pode ser encontrada em Mendes (2012, pp. 54/73) e Silva (2009, pp. 214/221).

[169] "EMENTA: INQUÉRITO. DENÚNCIA QUE FAZ IMPUTAÇÃO A PARLAMENTAR DE PRÁTICA DE CRIMES CONTRA A HONRA, COMETIDOS DURANTE DISCURSO PROFERIDO NO PLENÁRIO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E EM ENTREVISTAS CONCEDIDAS À IMPRENSA. INVIOLABILIDADE: CONCEITO E EXTENSÃO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO. A palavra "inviolabilidade" significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da Constituição Federal, com a redação da Emenda nº 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

seria insondável pelo Judiciário, sendo esse um traço distintivo da CF88 face a Constituições anteriores de cunho autoritário. Também se comentou que essa exegese prestigiaria a EC n. 35, de 2001. O único ministro que concluiu diferente naquele momento foi Carlos Velloso (Ellen Gracie e Joaquim Barbosa estavam ausentes). A partir de então, esse entendimento foi ratificado, por ambas as Turmas do Tribunal, ao longo de mais de uma década (BRASIL, RE nº 463.671 AgR, 2007; BRASIL, AI nº 792.756 AgR, 2010; BRASIL, AI nº 681.629 AgR, 2010; BRASIL, AI nº 401.600 AgR, 2011; BRASIL, RE nº 577.785 AgR, 2011; BRASIL, AI nº 350.280 AgR, 2011; BRASIL, RE nº 606.451 AgR-segundo, 2011; BRASIL, RE nº 576.074 AgR, 2011; BRASIL, RE nº 299.109 AgR, 2011; BRASIL, INQ nº 3.814, 2014; BRASIL, INQ nº 4.177, 2016).

É preciso registrar que a leitura de algumas ementas, especialmente aquelas escritas a partir do voto condutor do ministro Celso de Mello, podem gerar confusão a esse respeito (BRASIL, INQ nº 1.024 QO, 2002; BRASIL, INQ nº 2.874 AgR, 2012), porque há nelas a seguinte locução acerca da imunidade material:

> (...) somente protege o membro do Congresso Nacional, qualquer que seja o âmbito espacial (‘locus’) em que este exerça a liberdade de opinião (ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa), nas hipóteses específicas em que as suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa (prática ‘in officio’) ou tenham sido proferidas em razão dela (prática ‘propter officium’)

Mas esses casos, na verdade, não tratam de manifestação no recinto da Casa Legislativa nem abordam a discussão sobre a possibilidade de análise de conteúdo das manifestações internas. O ministro Celso de Mello, inclusive, afirmou, nos debates que ocorreram durante o julgamento do paradigmático Inq nº 1.958, de 29/10/2003, que determinado precedente seu, em que utilizava a mesma fraseologia, não discutia “o problema referente a discurso pronunciado por parlamentar no âmbito das Casas legislativas”, e acompanhou a Corte que, à exceção do ministro Carlos Velloso, entendia pelo caráter absoluto da manifestação da tribuna.

Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada "conexão como exercício do mandato ou com a condição parlamentar" (INQ 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembleia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material. Denúncia rejeitada” (BRASIL, INQ nº 1.958, 2003).

Essa exegese prevaleceu até a Primeira Turma do STF receber, por maioria, denúncia e queixa-crime contra o então deputado federal Jair Bolsonaro pela prática de injúria e de incitação ao crime, decorrente da afirmação de que a parlamentar Maria do Rosário não merecia ser estuprada (BRASIL, INQ nº 3.932, 2016)[170]. A manifestação ocorreu na tribuna da Câmara e, posteriormente, foi reafirmada em entrevista ocorrida no gabinete do deputado. Sobre o até então reconhecido caráter absoluto da inviolabilidade dentro do recinto da Casa Legislativa, o ministro Luiz Fux, relator da matéria, entendeu que a entrevista concedida a veículo de imprensa não atrairia a imunidade parlamentar, porquanto as manifestações se revelariam "estranhas ao exercício do mandato legislativo", e assentou que a circunstância de o parlamentar estar em seu gabinete no momento da entrevista seria "fato meramente acidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da imprensa e da internet". Ou seja, na visão do ministro, haveria uma distinção entre a tribuna e eventuais entrevistas concedidas em outros recintos internos da Casa Legislativa, a despeito de a jurisprudência do STF ter adotado um conceito amplo de tribuna em julgados anteriores, a englobar distintos locais e meios de expressão dentro do Parlamento (BRASIL, INQ nº 2.130, 2004[171]; BRASIL, INQ nº 3.814, 2014; BRASIL, INQ nº 2.815 ED AgR, 2009; BRASIL, INQ nº 1.958, 2003; BRASIL, INQ nº 681 QO, 1994)[172]. Os ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que acompanharam o voto do relator, concluíram, aparentemente sem nuances, que os parlamentares não gozariam de inviolabilidade absoluta, mesmo que se tratasse de manifestações dentro da Casa Legislativa. O ministro Luís Roberto Barroso também acompanhou o relator e apontou que o caso seria extraordinário e deu a entender que, em sua visão, não haveria inviolabilidade absoluta dentro da Casa Legislativa em se tratando de discursos de ódio, embora não tenha utilizado esta expressão. O ministro Marco Aurélio, enfim, único voto vencido na ocasião, entendeu que o imbróglio não afastaria a incidência da imunidade material.

Nesse caso, a Primeira Turma realizou, ao que parece, uma *superação* da jurisprudência acerca do caráter absoluto da inviolabilidade dentro do Parlamento, ainda que não tenha declarado essa circunstância expressamente, nem tenha, outrossim, sinalizado em

---

[170] Após o recebimento da denúncia e queixa-crime, começaram a tramitar as Ações Penais nº 1.007 e 1.008, as quais foram suspensas no ano de 2019 e nessa condição ainda permanecem, em virtude da posse de Jair Bolsonaro como presidente da República, na forma do art. 86, §4º, c/c art. 53, §5º, da Constituição.

[171] Nesse caso, por exemplo, o parlamentar divulgou carta anônima imputando crime de corrupção a determinado funcionário público em informativo eletrônico gerado em seu gabinete na Câmara dos Deputados.

[172] Ver o apanhado feito posteriormente em: BRASIL, Pet 5626 AgR, 2018.

precedente anterior, através de *obter dictum* ou decisão com efeitos *ex nunc*, a possibilidade de mudança. Também se pode dizer que houve superação, ou ao menos oscilação, face a outros elementos constantes da jurisprudência da Corte. As características de retorsão e de conflito entre antagonistas políticos, que normalmente robustecem os contornos da imunidade (BRASIL, AO nº 2.002, 2016; BRASIL, PET nº 6.268, 2018; BRASIL, PET nº 7.107 AgR, 2019; BRASIL, PET nº 7.872, 2020; BRASIL, PET nº 8.999 AgR, 2020; BRASIL, INQ nº 1.247, 1998; BRASIL, INQ nº 1.937, 2003; BRASIL, PET nº 6.587, 2017; BRASIL, PET nº 7.635, 2021; BRASIL, PET nº 9.156 AgR, 2021)[173], não foram suficientes para assegurar o manto da inviolabilidade. Além disso, a maioria da Corte não considerou que a entrevista concedida no gabinete poderia denotar extensão, repercussão ou exaurimento de fala proferida na tribuna – como apontou, solitariamente, o ministro Marco Aurélio em seu voto vencido –, fato que já se entendera como significativo para que a imunidade fosse reconhecida noutro caso (BRASIL, INQ nº 1.958, 2003).

Sem dúvida, a Turma entendeu que o episódio continha um singular relevo, pelo caráter deplorável da manifestação e por sua repercussão deletéria, além do contexto especialmente atribulado do período, em meio à ocorrência de estupros coletivos, grave crise política e polarização crescente. Ainda, embora os membros da Corte não tenham declarado, qualquer observador minimamente atento da política consegue inferir que o histórico do então deputado, pródigo em manifestações agressivas, proferidas, aparentemente, de modo sistemático – e que rendiam apoio político crescente, a ponto de, no futuro próximo, ele vir a se eleger presidente da República –, foi um ingrediente a influir na mudança de entendimento. O que se critica não é a mudança de orientação em si nem o mérito da decisão, que estabelece alcance limitado à inviolabilidade parlamentar, vez que o posicionamento da Corte se amparou em sérias justificativas e é natural e legítimo fixar novas interpretações. O problema, que é recorrente na atuação do Supremo, é superar ou distinguir precedentes sem fazê-lo detida e expressamente.

Pior que isso: a Primeira Turma voltou, logo na sequência, a apontar a natureza absoluta da imunidade material no âmbito da Casa Legislativa (BRASIL, RE nº 635.609 AgR,

---

[173] Depois do julgamento inicial do *caso Bolsonaro* (BRASIL, INQ nº 3.932, 2016), outros acórdãos assentaram que a retorsão não era suficiente para assegurar a imunidade (BRASIL, AP nº 926, 2016). Quanto à possível característica de retorsão, o relator do aludido Inq 3.932 afirmou que não seria possível, naquela fase da ação penal, "concluir no sentido da configuração de retorsão imediata ou reação a injusta provocação", embora o Tribunal já tenha utilizado esse argumento em outras situações para sustentar a imunidade material e não receber denúncias/queixas (BRASIL, INQ nº 1.937, 2003).

2016), sem maiores explicações e cautelas, em prejuízo da coerência[174], integridade[175] e previsibilidade que se espera da jurisprudência da Corte.

E a Segunda Turma, dias depois, em votação unânime e praticamente sem debate, pareceu ratificar a orientação jurisprudencial da Corte (BRASIL, PET nº 6.156, 2016). Ao menos o voto do relator, ministro Gilmar Mendes, é claro ao declarar que "a imunidade é absoluta quanto às manifestações proferidas no interior da respectiva casa legislativa" – com a ressalva de que daí "não se extrai uma completa irresponsabilidade do parlamentar. O excesso de linguagem pode configurar, em tese, quebra de decoro, a ensejar o controle político, a ser realizado pela própria casa legislativa". Neste julgado, o ministro relator, inclusive, em referência ao caso *Maria do Rosário versus Jair Bolsonaro*, registrou a oscilação, ao aduzir que a Primeira Turma realizara "possível *reinterpretação* da imunidade material absoluta, tendo em vista a admissão de acusação contra parlamentar em razão de palavras proferidas no recinto da respectiva casa legislativa, mas supostamente dissociadas da atividade parlamentar".

Julgados posteriores da Segunda Turma realçaram, novamente, o caráter absoluto de manifestações internas (BRASIL, PET nº 5.875 AgR, 2017[176]; BRASIL, PET nº 7.634 AgR, 2019). Inclusive, este órgão apreciou outro caso protagonizado por Jair Bolsonaro, em que proferiu, dentro do Parlamento, xingamentos contra um adversário político, o então deputado federal Jean Wyllys (BRASIL, PET nº 5.626 AgR, 2018). A respeito, a Turma entendeu que a conduta do parlamentar, já presidente eleito à época do julgamento, seria inviolável[177].

Quer dizer, pelo apanhado feito sobre pronunciamentos *dentro* das Casas Legislativas, vê-se que, ao menos desde o Inq 1958, de 29/10/2003, ambas as Turmas do STF vinham decidindo, de maneira contínua, pela impossibilidade de responsabilização judicial do parlamentar, à exceção do caso *Maria do Rosário versus Jair Bolsonaro*. Recentemente, contudo, a Primeira Turma apreciou mais uma situação em que, na linha do que decidido

---

[174] Sobre a *coerência* na compreensão da ordem jurídica, ver MacCormick (2018, p. 199 *et seq.*).

[175] Segundo Dworkin (1986, p. 217), a *integridade* toma a forma de um princípio adjudicativo do Direito.

[176] "(...) As declarações contumeliosas que houverem sido proferidas no recinto da Casa legislativa, notadamente da tribuna parlamentar, hipótese em que será absoluta a inviolabilidade constitucional, pois, em tal situação, 'não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato'" (BRASIL, PET nº 5.875 AgR, 2017).

[177] Além do par de processos já comentados, Jair Bolsonaro foi denunciado em outro contexto, por ocasião de um discurso em que atingiu quilombolas, homossexuais, pobres e indígenas, oportunidade em que a imunidade material foi também reconhecida. Mas este episódio não será comentado no presente tópico, porque não se trata de manifestação proferida no âmbito do Parlamento (BRASIL, INQ nº 4.694, 2018).

neste caso, entendeu possível, por maioria, a responsabilização judicial de congressista pela prática dos crimes de difamação e injúria, decorrente de discurso proferido no Plenário da Câmara dos Deputados e em reunião da Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania. O enredo tratava de um discurso no qual se afirmou que artistas teriam "assaltado" os cofres públicos por angariarem recursos oriundos da Lei Rouanet (BRASIL, PET nº 7.174, 2020). Entendeu-se, ali, que o fato de o parlamentar estar na Casa Legislativa quando proferiu as declarações não afastaria "a possibilidade de cometimento de crimes contra a honra, nos casos em que as ofensas são divulgadas pelo próprio parlamentar na internet". A fundamentação é apresentada pelo Informativo n. 969 com os seguintes termos:

> (...) a inviolabilidade material somente abarca as declarações que apresentem nexo direto e evidente com o exercício das funções parlamentares. No caso concreto, embora aludindo à Lei Rouanet, o parlamentar nada acrescentou ao debate público sobre a melhor forma de distribuição dos recursos destinados à cultura, limitando-se a proferir palavras ofensivas à dignidade dos querelantes. O Parlamento é o local por excelência para o livre mercado de ideias – não para o livre mercado de ofensas. A liberdade de expressão política dos parlamentares, ainda que vigorosa, deve se manter nos limites da civilidade. Ninguém pode se escudar na inviolabilidade parlamentar para, sem vinculação com a função, agredir a dignidade alheia ou difundir discursos de ódio, violência e discriminação.

Esse julgado, proferido em meio a um intenso e notório conflito institucional entre a Corte e o presidente da República e seus deputados apoiadores[178], parece ter definitivamente demonstrado a intenção do STF, ou de vários de seus ministros, de superar o entendimento até então prevalecente, assentando que os discursos parlamentares proferidos nas Casas Legislativas se submetem a limites semelhantes aos aplicáveis em face dos pronunciamentos realizados fora do Congresso Nacional (diretriz que se vislumbra como adequada, conforme será explicado em tópico subsequente). Com o destaque de que o voto condutor é do ministro Marco Aurélio, que, historicamente, se posicionou de maneira favorável ao caráter absoluto da imunidade material na tribuna e havia sido voto vencido no caso *Maria do Rosário versus Jair Bolsonaro*.

Assim, em síntese, vê-se que os discursos parlamentares da tribuna passam a se sujeitar ao critério da implicação recíproca, tanto como os pronunciamentos parlamentares realizados fora do recinto da Casa Legislativa. Ou, se não devem guardar a mesma implicação recíproca dos demais pronunciamentos, eles seriam absolutos apenas "em regra", como

---

[178] Conferir, por ilustrativas, as determinações exaradas no Inquérito 4.828/DF, presidido pelo min. Alexandre de Moraes (embora o procedimento seja sigiloso, as medidas foram amplamente noticiadas pela imprensa). Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5895367 >. Acesso em: 16 abr. 2021.

destacou a ementa de um julgado recente (BRASIL, PET nº 8.630 AgR, 2020) – o que, em bom português, equivale a dizer que o caráter absoluto não existe[179].

5.1.2 Discursos de ódio e ataques às instituições e ao regime democrático

A leitura do STF sobre a inviolabilidade parlamentar assinala que o instituto se sujeita a limites e sofre controle judicial. Sua jurisprudência trata, principalmente, de pronunciamentos que configuram, em tese, possíveis crimes contra a honra e/ou ensejam responsabilização civil por dano moral. Embora esse tipo de questão nunca seja exatamente simples, pelo contexto político subjacente e pela relação entre Poderes que se descortina ao fundo, fato é que a recorrência dos casos produziu algum amadurecimento na elaboração das respostas da Corte.

Como explicado em tópico anterior, o Tribunal identificou, com o tempo, vários fatores que são, comumente, levados em consideração, seja para auxiliar na demonstração da existência ou não de liame entre o pronunciamento e o ofício legislativo, seja para aumentar ou restringir os níveis de tolerância com as declarações emitidas e, assim, traçar o raio de proteção da inviolabilidade. Além disso, os atingidos pelas manifestações impróprias (sujeitos passivos materiais) são, em geral, indivíduos determinados, o que torna a relação jurídica mais prosaica, tecnicamente; e os efeitos das opiniões e palavras, mais contidos.

Houve ainda, em menor medida, outros tipos de contexto que ensejaram a apreciação do STF, como a análise dos possíveis delitos de "incitação ao crime" e "apologia de crime ou criminoso" (BRASIL, INQ nº 3.932, 2016). Nos últimos anos, porém, a Corte deparou-se com casos particulares, que podem ser enquadrados em dois grupos, notadamente: *i)* os que caracterizam, em princípio, discursos de ódio (BRASIL, INQ nº 4.694, 2018); e *ii)* os que materializam possíveis ataques às instituições, à democracia, enfim, ao estado democrático de direito (BRASIL, PET nº 9.456, 2021; BRASIL, AP nº 1.044, 2021).

Esses tipos de ocorrência são, geralmente, mais graves e mais delicados de se endereçar.

---

[179] Apesar de, recentemente, o voto condutor de um julgado do Pleno ter declarado em sua fundamentação, mais uma vez, o caráter absoluto das manifestações no Parlamento, ainda que o caso não cuidasse dessa situação fática (BRASIL, PET nº 8.916 ED, 2021).

Primeiro, porque não há jurisprudência sedimentada a respeito. Em segundo lugar, porque se cuida de manifestações genéricas, de modo que a caracterização das vítimas e dos consequentes danos requer maior esforço de abstração, considerando direitos transindividuais e os efeitos do discurso em face de um grupo identitário, uma coletividade mais ou menos delimitada, a sociedade em geral ou o próprio Estado. Terceiro, porque quando os pronunciamentos indicam não apenas arroubos ou bravatas, e correspondem fielmente a plataformas políticas chanceladas pelas urnas, é manifesta a relação do discurso com o mandato, o que, além de gerar dificuldades para a aplicação do critério da *implicação recíproca*, provoca grande repercussão e externalidade.

Sem embargo, as diferenças apontadas são, acima de tudo, contingentes, e não de natureza. Basta ver que discursos de ódio podem ser veiculados por intermédio, também, de crimes contra a honra. Estes crimes, ademais, podem afetar direitos coletivos *lato sensu* e, ainda, compor métodos políticos centrais do mandato legislativo em questão. Dessa forma, compreendendo as possíveis diferenças, mas também as áreas de contato, entende-se que os casos de discursos de ódio e os de ataques ao estado de direito não demandam a criação de parâmetros interpretativos próprios, para fins de reconhecimento ou não da imunidade material, além dos que se julga adequados para lidar com a generalidade das situações (e que serão enunciados no próximo tópico).

Observa-se, aliás, que a proscrição de discursos de ódio e dos ataques ao estado de direito pela legislação brasileira é clara. Nisso, não destoa da proscrição que recai sobre crimes contra a honra. Trata-se de ilícitos penais. Por isso, não se pode falar em algum nível de permissividade num caso ou noutro, muito embora cada situação mereça uma norma de sanção com severidade apropriada.

Fundamentalmente, é de se compreender que, tanto como as hipóteses de calúnia, injúria e difamação traçam limites penais à liberdade de expressão (Código Penal, arts. 138, 139 e 140) – e o dano moral representa um limite civil ao mesmo direito fundamental (Código Civil, art. 186) –, os discursos de ódio e os ataques ao estado democrático de direito, além da responsabilização que podem ensejar na esfera civil, encontram, do mesmo modo, contraponto na legislação criminal (Lei nº 7.716/89, Lei nº 14.197/21 e Código Penal, art. 140, §3º). Isto é: o debate acerca dos limites da inviolabilidade parlamentar nos casos de discurso de ódio e de ataques ao estado democrático de direito tem, em ambos, um ponto de partida definido. A ponderação realizada previamente pelo legislador indica que essas condutas – configuradas a partir, claro, da incidência precisa na tipificação própria – não estão amparadas pela liberdade de expressão.

Quanto ao *hate speech*, o tema já angariou considerável consenso na doutrina e jurisprudência brasileiras, principalmente a partir do julgamento do *caso Ellwanger*, que confirmou a possibilidade de processamento criminal por racismo, configurado pela divulgação de ideias antissemitas (BRASIL, HC nº 82.424, 2003). Daniel Sarmento, em artigo específico sobre a questão, traz vários fundamentos que justificam a restrição à liberdade de expressão para conter discursos de ódio, a partir de critérios de ponderação. Em especial, além de apresentar argumentos teóricos, o autor destaca o acerto da tese à luz da Constituição de 1988 e do sistema internacional de direitos humanos em que o país está inserido. Em suma, vale registrar sua tônica: o ordenamento jurídico brasileiro aceita, sob certas balizas, "restrições à liberdade de expressão voltadas ao combate do preconceito e da intolerância contra minorias estigmatizadas" (2006).

Em relação aos ataques ao estado democrático de direito, o tema, até pouco tempo, era tratado pela chamada "Lei de Segurança Nacional" (Lei nº 7.170/83), marcada por diversos tipos penais vagos e elaborada durante um período de autoritarismo, o que, justificadamente, gerava toda espécie de desconfiança[180]. A nova Lei nº 14.197/21, que insere no Código Penal os crimes contra o estado democrático de direito, conquanto seja certamente passível de aprimoramento, exibe ao menos tipos mais bem delineados e é fruto de uma quadra democrática. E algumas das condutas descritas como criminosas pela nova Lei podem ser praticadas, pelo que sugere a literalidade dos dispositivos, mediante um pronunciamento *tout seul*, desacompanhado de outros atos materiais concretos – como seriam, por exemplo, os crimes de *golpe de estado* (art. 359-M), *abolição violenta do estado democrático de direito* (art. 359-L) e *atentado à integridade nacional* (art. 359-J), que se configuram por meio de "grave ameaça".

Embora surjam episódios que provoquem celeuma sobre o seu enquadramento nas normas de conduta, e a própria delimitação dos tipos penais possa gerar controvérsia, a compreensão de que deve existir alguma legislação que criminalize graves ataques ao estado democrático de direito parece fora de questionamento. Esses eventos revelam, em si, não apenas violações de direitos individuais e coletivos, como alcançam os preceitos mais básicos da vida em sociedade. Nesse ponto, lembra-se o que já foi explicado em capítulo próprio: dentre os direitos reconhecidos a partir da democracia liberal, há alguns cujos conteúdos essenciais justificam reciprocamente os próprios fundamentos do estado de direito, e por isso

[180] A Lei nº 7.170/83 foi finalmente revogada quando a Lei nº 14.197/21 entrou em vigor, o que ocorreu após decorridos noventa dias de sua publicação oficial, realizada em 2 de setembro de 2021.

demandam esforços de proteção, não apenas quando violências físicas são perpetradas contra as instituições e pessoas, mas também em casos específicos de *perigo* de lesão.

Sarmento e Pontes, nessa linha, partem do *paradoxo da tolerância* de Popper, que aponta que o exercício ilimitado da tolerância resultaria no seu desaparecimento (1966, p. 543), e da noção de *democracia militante* de Loewenstein, segundo a qual a democracia deve lançar mão de firmes medidas para se precaver contra o autoritarismo – evitando, inclusive, o "abuso de instituições parlamentares por extremistas políticos" (1937, p. 650) –, para concluírem pela necessidade de imposição de limites ao discurso em casos de ataques às instituições (SARMENTO; PONTES, 2020). Bobbio também revisita o tema, contrapondo-se às ideias de Marcuse – o qual prega a intolerância contra a direita política e os conservadores –, mas, ainda assim, reconhece que a tolerância não pode ter caráter absoluto, na linha de Popper (BOBBIO, 2004, pp. 89/90).

Mesmo autores procedimentalistas, que defendem uma postura mais deferente do Judiciário, reconhecem a importância de sua atuação para garantir as regras do jogo democrático (ELY, 1980, pp. 116/117), porque têm em conta o evidente *nexo interno do direito com o poder político* (HABERMAS, 1997, p. 170)[181]. E até uma perspectiva liberal clássica projeta alguma válvula de segurança, que permite intervenção em casos extremos. Mill, por exemplo, produziu um libelo em defesa da livre circulação de ideias, mas ressalvou que o indivíduo é responsável pelas ações prejudiciais aos outros e se sujeita a sanções sociais ou legais, caso uma dessas medidas seja necessária para a proteção da sociedade (2001, p. 86, tradução livre)[182].

Seria pouco sustentável uma visão *absenteísta* pura, que se fiasse no dito sentencioso de que a própria liberdade se encarregaria de resolver o *não problema* relacionado às graves manifestações contra minorias e o estado democrático de direito. Esse raciocínio se desenvolve da seguinte maneira: se as instituições democráticas são, de fato, benéficas para a sociedade, o debate público e aberto, conduzido em bases racionais, fará a maior parte das pessoas cientes disso; daí, é natural esperar que, no *mercado de ideias*, a visão de mundo inclusiva e democrática continue prevalecendo, e até se fortaleça, sem que seja necessário ou

---

[181] O autor esclarece que "a pretensão a iguais direitos, numa associação espontânea de membros do direito, pressupõe uma coletividade limitada no espaço e no tempo, com a qual os membros se identificam e a qual eles podem imputar suas ações como partes do mesmo contexto de interação" (HABERMAS, 1997, p. 170).

[182] O texto em língua estrangeira é: "*Secondly, that for such actions as are prejudicial to the interests of others, the individual is accountable and may be subjected either to social or to legal punishment if society is of opinion that the one or the other is requisite for its protection*".

mesmo oportuno penalizar aqueles que proferem ataques ao pluralismo e ao sistema vigente. A resultante dos vetores, segundo essa percepção, será, portanto, sempre o melhor caminho a ser seguido pela sociedade, em seu próprio benefício. Os ataques servirão para nada além do que reafirmar a pujança e superioridade do regime escolhido. E as vozes dissonantes serão isoladas e gozarão de pouca representatividade, contidas pela sua pouca lucidez.

Ocorre, porém, que a vida escapa aos traçados da maquete. As repercussões deletérias do discurso de ódio para as vítimas diretas e a sociedade em geral não podem ser desconsideradas, como registra a doutrina de Greenawalt (1995), Fiss (1998) e Yong (2011). E ao tratar do que chama de *condições intersubjetivas da integridade pessoal*, Honneth demonstra que "autorrelações positivas" apenas são alcançadas pelos indivíduos pela "via da experiência de *reconhecimento*" (2009, p. 273), o que reforça a constatação de que uma sociedade para se fazer inclusiva precisa impedir o alastramento do *hate speech*. Demais, as discussões não são suficientemente abertas nem conduzidas por critérios de *razão pública* (RAWLS, 1996, p. 214). O mercado de ideias tem suas assimetrias e falhas, tanto como o mercado de bens e serviços – lembrando que a analogia é perniciosa, porque a principal diretiva da economia é a maximização de lucros, diferentemente da sociedade, que se orienta por anseios de justiça e por valores plasmados em sua Constituição. Exatamente por esses motivos, é possível que se formem maiorias ocasionais que sufoquem os direitos fundamentais e garantias de parte da população e desmantelem as regras de participação política e convivência mínimas, insufladas por discursos criminosos.

Há *minorias*[183] historicamente silenciadas, como os negros, as mulheres, os indígenas e a comunidade LGBTQIA+, que penam para que suas pautas sejam levadas a sério e para alcançar o mesmo nível de respeito e consideração dispensado a outros grupos. Na outra ponta, há os que detêm privilégios na estrutura econômica e de poder, com reflexos óbvios na capacidade de comunicação. Estes conseguem impulsionar, amplificar e reiterar o seu discurso, favorecendo com que se torne prevalente. A compreensão desse fato tornou-se bem perceptível modernamente, a partir da massificação dos meios de comunicação, seja pelos oligopólios que surgem com a difusão da rádio nos anos 1920 ou da televisão, na segunda metade do século passado, e mesmo com o advento das mídias sociais, que, apesar dos problemas, ainda carregam esperanças de democratização do debate público.

[183] O termo utilizado remete à perspectiva de acesso ao poder político, não ao contingente populacional.

As novas tecnologias, embora tenham permitido maior participação popular na discussão política, também colocaram no cenário instrumentos inéditos ensejadores de massificação e distorção do discurso, que se encontram à disposição de quem possa pagar por eles[184]. Abrem-se possibilidades de desvirtuamento do debate nas mídias digitais, por meio da exploração enviesada ou exaustiva de fatos, através do encaminhamento das notícias falsas ou pelas assustadoras *deepfake* (contração da expressão *deep learning* associada à palavra *fake*), que, explicando de forma rasteira, consistem num artifício de criação de imagens supostamente humanas, por meio de inteligência artificial e de uma técnica chamada "generative adversarial network" (GAN)[185]. E é bastante factível que os alvos das notícias falsas, a depender do contexto, concluam que a veiculação de esclarecimentos em resposta aos ataques seria cair numa armadilha, por ampliar o conhecimento social das mentiras e a notoriedade do detrator. Há quem diga, e é difícil discordar, que a divulgação de uma notícia falsa é comparável ao ato de rasgar um travesseiro ao vento: não há esforço que possa

[184] Tomando o exemplo das mídias digitais para ilustrar essa constatação– já que, sem dúvida, tornaram-se o mais relevante palco do debate público –, é fácil notar que se pode fugir de um confronto limpo de ideias, por interpostas pessoas e com o auxílio de máquinas e algoritmos. Pode-se, inclusive, manter por longo período uma campanha de desqualificação de adversários políticos, das instituições e da democracia, e direcioná-la a pessoas individualmente selecionadas que são tendentes a concordar com a mensagem e replicá-la. Mais grave e preocupante é que também é possível que os afetados pela campanha sequer tomem conhecimento e possam reagir, porque a propaganda negativa pode acontecer abaixo do radar, *peer to peer*, resguardada pelo silêncio e pela conivência das mídias sociais. A mensagem pode ser moldada ao gosto do receptor ("customizada", para usar o anglicismo em voga sobre o tema). Pode-se desqualificar adversários com os defeitos que o destinatário da mensagem mais repugna ou, então, associá-los a companhias políticas que o destinatário rejeite. Pode-se, ainda, mediante consulta a dados armazenados pela utilização de redes sociais e *smartphones*, direcionar as mensagens para que sejam recebidas nos momentos em que os destinatários são mais propensos à leitura impulsiva de notificações e ávidos por informação. Os ataques, que eram feitos nas campanhas em horário eleitoral gratuito ou em carros de som, de forma tradicional, um tanto tosca e sujeitos à fiscalização imediata, agora são encaminhados, direta e insistentemente, aos destinatários com sutilezas técnicas apreendidas do estado da arte da neurociência, da psicologia e da publicidade. Afora a disputa invisível das máquinas de propaganda, há também as disputas bizantinas que são intensamente expostas ao público à luz do dia pelas mesmas mídias digitais. A exposição conta não só com os integrantes do grupo político e eventuais profissionais contratados, mas também com o auxílio inestimável e espontâneo que é prestado pelos militantes engajados, que Joel Penney chama de *citizen marketers* (2017, p. 28). Sem falar na contribuição dada por um exército de *bots*, que são seguidores falsos, direcionados por programas de computador para realizarem tarefas autônomas, através de algoritmos. Os *bots* fazem volume, replicando mensagens e curtindo postagens em favor do contratante. Com igual eficácia, replicam mensagens de ataque. A ideia é sagrar-se vitorioso, tomando de assalto os debates, o que pode ser aferido por ferramentas disponíveis na própria rede (por exemplo, *Buzzfeed Trending*, *Buzzsumo* ou *Google Trends*), e, com isso, obter notoriedade e capital político, atraindo inclusive a atenção da grande mídia (CASTELLS, 2007, p. 255). Por toda essa gama de possibilidades, as mídias sociais têm corroborado a impressão de vale-tudo no debate público, a despeito dos esforços recentes da sociedade para compreender o fenômeno, educar a população, criar marcos normativos e agências de checagem e coibir crimes virtuais. É preciso cuidar, nesse processo, para que o sucesso e a capilaridade dessas mídias não se promovam atrelados ao desvirtuamento do debate público.

[185] Sobre a "baixa confiança institucional" e a "alta confiança interpessoal" serem possíveis traços característicos dos eleitores brasileiros que potencializam os efeitos deletérios das *fake news* sobre as campanhas eleitorais, conferir Piccinin, de Castro e Castillo (2019).

recolher todas as penas – ou informar corretamente todos os alvos da notícia. Com essa percepção, prefere-se muitas vezes, na briga política, jogar o mesmo jogo e usar os mesmos métodos sujos, o que, naturalmente, calha para que o enfrentamento político e a tensão se acirrem, relegando a razão pública ao segundo plano[186].

O exemplo das mídias sociais serve para apontar que o debate é cheio de distorções, assim como ocorre com o próprio mercado, para usar a analogia cara aos liberais. Como o mercado necessita de alguma regulação, sob pena de entropia e implosão, o discurso também encontra limites na legislação, notadamente na Constituição. E mesmo deixando de lado o conceito de razão pública, vê-se que sequer critérios de racionalidade governam o debate. As decisões tomadas pela sociedade, e pelos seus representantes, são permeadas de emoções, o que não é exatamente um problema, mas uma condição humana (que permite juízos de equidade, inclusive). Afora isso, são fortemente marcadas por sectarismos, guiadas por interesses pouco ou nada altruístas, além de muitas vezes embasadas por argumentos falseados e determinados por perspectivas dominantes. De resto, mesmo que as condições de debate fossem ideais, possíveis agentes mal intencionados que buscam subverter o poder legitimamente instituído exigiriam, de toda forma, medidas estatais de contenção[187].

Uma perspectiva amplamente liberal é valiosa, apesar de suas limitações, porque antevê, com sabedoria, que é tarefa das mais árduas separar o joio do trigo. Quer dizer, é desafiador caracterizar com precisão discursos de ódio e diferenciar ataques às instituições de críticas legítimas ao funcionamento da sociedade, que é dinâmica por natureza e se sujeita a contínuas transformações. Ademais, eleger guardiões dos discursos permitidos na sociedade implica sempre algum risco de se abrir um flanco para a tirania, o que demanda cultura de autocontenção, claros limites de intervenção e uma sociedade atenta e mobilizada. Por isso mesmo, não se deve caricaturizar a visão de que a liberdade, na imensa maioria dos casos, será o melhor remédio para lidar com discursos impróprios ou mesmo perigosos, os quais

---

[186] Não há dúvidas de que, por outro lado, as mídias digitais já agregaram benefícios para a política. Certamente, com maior conhecimento e domínio das tecnologias pela sociedade, o que ocorrerá com tempo, experimentação e paciência, as novas mídias podem contribuir bem mais. As promessas são de barateamento de campanhas, aumento da transparência dos pleitos e dos mandatos, engajamento civil sem intermediários, incremento da representatividade, da legitimidade e do caráter republicano do exercício da política e aproximação entre eleitores e eleitos. Em parte, essas promessas alvissareiras já começam a se materializar. Além do que, ainda que assim não fosse, as novas tecnologias são um fato da vida e devem ser manejadas, afinal, "a política tem sido sempre a arte de compreender melhor o sistema" (GAINOUS; WAGNER, 2014, p. 158).

[187] Issacharoff explica que a real definição de democracia engloba não apenas a possibilidade de as maiorias elegerem seus representantes, mas também um compromisso de manutenção das condições efetivas dessa possibilidade de escolha, a fim de que a alternância de poder esteja sempre no horizonte (2015, p. 121).

suscitem dúvidas quanto à sua exata classificação[188]. Paralelamente, instituições e autoridades precisam ter couraça para aceitar e metabolizar algum nível de ofensiva materializada pelo discurso. Mas, como explicado, a visão absenteísta não é suficiente para descrever nuances da realidade nem prescreve mecanismos necessários à proteção da sociedade e da democracia.

Assim, a pergunta a ser feita, neste estudo, não é se a liberdade de expressão protege discursos de ódio e ataques ao estado democrático de direito. Sobre esse questionamento, já se sabe que a resposta é negativa. Investiga-se aqui de que forma a proteção adicional conferida pela inviolabilidade parlamentar se relaciona com pronunciamentos que sejam qualificados como discursos de ódio ou ataques ao estado democrático de direito. Como dito, entende-se que esses eventos seguem os mesmos parâmetros interpretativos de reconhecimento ou não da imunidade material que devem ser utilizados nos demais casos, e que serão apresentados no tópico seguinte.

5.1.3 Limites sugeridos às imunidades materiais

Tratando das imunidades materiais, é fato que não há, a rigor, imunidade absoluta quanto aos *pronunciamentos* ("opiniões" e "palavras") parlamentares – diferentemente dos *votos*, como se explica adiante. Isso porque são passíveis de sanção pela própria Casa, na medida em que podem ser interpretados como essencialmente incompatíveis com o decoro parlamentar e como abuso de prerrogativas[189]. Não parece haver controvérsias quanto a isso. Logo, quando se fala do caráter absoluto da inviolabilidade de opiniões e palavras, cuida-se, propriamente, da impossibilidade de seu escrutínio na esfera *judicial*.

A respeito, neste estudo, rende-se à noção de que pronunciamentos parlamentares podem ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal acerta

---

[188] A caracterização dos ataques ao estado democrático de direito deve ser precisa, de modo que, se a situação em análise suscita dúvidas e resvala para alguma zona cinzenta com a crítica, deve-se assumir que se trata tão somente de uma manifestação possível. Aliás, cabe esclarecer que *ataques* não são meras críticas. São comandos, convocações e palavras de ordem que pretendem, concretamente, destruir as instituições democráticas, com desprezo pelas normas legítima e legalmente postas.

[189] CF88. Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: (...) II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; (...) § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

quando constrói sua jurisprudência com esse direcionamento. Não obstante as críticas já apresentadas em face das mudanças de exegese promovidas pelo STF sem maiores explicações e cautelas – que afetam a coerência, integridade e previsibilidade que se espera da jurisprudência –, entende-se que o Tribunal anda bem quando procura deixar a porta aberta para estabelecer limites sobre a imunidade material.

Conceber que pronunciamentos parlamentares não sofram controle do Judiciário seria prestigiar a interpretação literal do artigo 53, *caput*, e a intenção do constituinte derivado (tal como indica o contexto de aprovação da EC n. 35, de 2001, já analisado). No entanto, ainda que esse seja o ponto de partida da hermenêutica, o amadurecimento do processo interpretativo aponta que essa solução teria o potencial de afetar decisivamente *direitos individuais*, como o de igualdade – que também pode ser entendido como *princípio republicano* (diferente da "forma de governo") –, e até o exercício do *voto*, por desnivelar o pleito eleitoral. Afinal, legar a proteção das vítimas à iniciativa do Legislativo seria entregar essa tarefa às maiorias, a despeito da provável necessidade de atuação contramajoritária. E o corporativismo das Casas Legislativas, fato recorrente na experiência brasileira e que pesa na equação, possivelmente ensejaria abusos dos parlamentares. Assim, assassinatos de reputações, perseguições sistemáticas de desafetos e disseminação de discursos de ódio poderiam ficar impunes, porque seria pouco crível esperar iniciativa de punição de parlamentares pelos seus pares, especialmente quando se trata de infratores com grande capital político. Sem falar nos casos de ataques às instituições e à democracia, cujas consequências são ainda mais nefastas, podendo acarretar danos a pilares do estado democrático de direito, como a separação dos poderes e a forma federativa de estado[190]. E se a inviolabilidade existe para, em última análise, preservar o estado de direito, utilizá-la para minar suas bases subverte a teleologia do instituto. Permitir essa distorção seria absurdo, como defendem Sarmento e Pontes (2020, p. 70).

A tolerância com as ilicitudes mencionadas autorizaria a EC n. 35, de 2001, a produzir resultados tendentes a abolir cláusulas pétreas. Daí se entende que é, portanto, possível afastar a interpretação que conduz ao chamado caráter "absoluto" da inviolabilidade mediante *interpretação conforme* do texto e reafirmar a jurisprudência da Corte no sentido de que as manifestações protegidas, livres de escrutínio judicial, são as que possuem relação com o

---

[190] A caracterização desses ataques não é simples, e deve ser excepcionalíssima, mas, como explicado anteriormente, há um marco recente que auxilia esse processo: a nova Lei nº 14.197/21, que insere no Código Penal os crimes contra o estado democrático de direito.

ofício legislativo, a fim de resguardar os bens jurídicos entrincheirados no artigo 60, §4º, da Constituição.

E essa conclusão, como se nota, não decorre de uma interpretação retrospectiva (MOREIRA, 1988). A reiteração da jurisprudência é recomendada não pela recusa em analisar o novo texto, mas pela necessidade de conformar o enunciado à ordem constitucional, o que se pode fazer a partir de diferentes prismas hermenêuticos – não por um sincretismo metodológico de conveniência (SILVA, 2005), mas, ao revés, como reforço argumentativo, para mostrar a multiplicidade de caminhos que indicam a mesma solução para o caso.

Nessa linha, destaca-se que, dentre os vários modelos de interpretação, a sedimentação jurisprudencial é comumente um fator levado em conta, quando se pretende alcançar a solução constitucionalmente adequada. Quer se adote a doutrina de Dworkin e sua noção de força gravitacional do precedente (1978, p. 115), ou os métodos de concretização de Müller (2005, p. 73)[191], ou, ainda, a teoria da argumentação jurídica de Alexy, que necessariamente avalia a orientação da jurisprudência (2017, p. 284)[192].

Aliado a isso, o entendimento do STF de que a inviolabilidade parlamentar deve se sujeitar ao escrutínio judicial, apesar da tentativa de alargamento promovida pela EC n. 35, de 2001, ampara-se numa interpretação conjunta de preceitos da Constituição, que se pode dizer, tradicionalmente, condizente com o elemento *sistemático* (SAVIGNY, 1878, p. 150) ou, fazendo uso dos critérios aplicados à Constituição por Hesse, que prestigia a busca de *unidade* e *concordância prática* para a concretização constitucional[193]. A fim de evitar o comprometimento dos fundamentos do constitucionalismo democrático, é preciso reforçar sua defesa com as armas disponíveis, recrutando a atuação do Poder Judiciário, quando cabível. E não é sequer necessário adotar amplamente a noção de *democracia militante* de Loewenstein para compreender a relevância de se defender semelhante "medida restritiva de reação" da

---

[191] Tratando da "interpretação a partir do nexo da história das ideias", Müller aponta que a história do direito e da constituição sugerem pela "continuidade ou descontinuidade material e normativa" pontos de vista para a concretização constitucional (2005, p. 73).

[192] E como lembra Virgílio Afonso da Silva, na esteira de Alexy, "um sopesamento que leva em consideração apenas o texto constitucional sempre tenderá a ser mais subjetivo se comparado a um sopesamento que inclua, como variável fundamental, a *história jurisprudencial* e os precedentes judiciais" (SILVA, 2011, p. 377).

[193] Hesse, aliás, esclarece, a respeito, que a "interpretação conforme a Constituição coloca não somente a questão sobre o conteúdo da lei a ser examinada, mas também a questão sobre o conteúdo da Constituição, à qual a lei deve ser aferida" (1998, p. 75). Hesse entende que a interpretação conforme consiste num princípio "indireto", que promove a noção de unidade (1998, p. 75). Embora a doutrina e a jurisprudência brasileira façam largo uso da interpretação conforme, registra-se que Silva entende que não seria um autêntico princípio de interpretação constitucional (2005, pp. 132/133; 2016, p. 99).

democracia – como coloca João Gabriel Madeira Pontes (2020, pp. 264/272). Basta compreender que a interpretação a ser dada à EC n. 35/01 não pode, como explicado, produzir resultados concretos violadores de cláusulas pétreas constitucionais.

O mais elucidativo, no entanto, é observar, com amparo nos critérios ponderativos e no uso do princípio da proporcionalidade defendido por Alexy, que a imunidade material absoluta não avança diante do subprincípio da *necessidade*, que integra a segunda etapa de análise do juízo interpretativo. A máxima da necessidade "exige que, dentre dois meios aproximadamente adequados, seja escolhido aquele que intervenha de modo menos intenso" (ALEXY, 2015, p. 590). Tomando a acepção de *princípios* defendida pelo referido autor (como sendo *mandados de otimização*), e assumindo uma teoria de direitos fundamentais que não atribui precedência à liberdade de expressão em face de outros direitos fundamentais, vê-se que conceber limites claros para a imunidade material não a impede de resguardar a atividade parlamentar com o mesmo nível de eficácia que se teria com a consagração da inviolabilidade absoluta. O instituto segue, portanto, capaz de servir ao seu propósito de propiciar a deliberação política, mantendo-se útil à democracia. Assim, na comparação que se estabelece entre o caráter absoluto e o caráter limitado da prerrogativa institucional, prevalece esta modelagem (medida alternativa), porque, além de favorecer a liberdade de expressão e a democracia tanto como aquela, intervém de maneira menos intensa em outros princípios constitucionais possivelmente conflitantes, como a honra, a igualdade, a dignidade da pessoa humana, *etc.*

Mais que isso, falando concretamente do contexto brasileiro atual, é possível ir além e dizer que a medida alternativa tem maior nível de eficácia do que a principal. Isto é, atendo-se a um exame *intraprincípio*, pode-se dizer que o caráter limitado da inviolabilidade protege mais adequadamente o estado democrático de direito do que o seu caráter absoluto, visto que o risco de comprometimento do estado democrático por ataques de parlamentares, autorizados pelo caráter absoluto da inviolabilidade, supera o risco de tirania judicial, eventualmente oportunizada pelo escrutínio das manifestações dos políticos pelo Judiciário. Essa conclusão, na verdade, carece de maiores comprovações. Conquanto frágil, serve para esticar o argumento, e robustecer, por outra via, a demonstração de que o caráter limitado da inviolabilidade tem ao menos o mesmo nível eficácia da inviolabilidade absoluta, quando se leva em conta que seu propósito é criar condições favoráveis ao regime democrático.

Todavia, a questão é mais complexa. Os pronunciamentos dos legisladores, por evidente, podem ser gravemente problemáticos. Como listado, têm o potencial de veicular discursos de ódio e ataques às instituições republicanas e democráticas. E essas

manifestações, inclusive, podem estar atreladas ao exercício do mandato. Logo, não basta dizer que as manifestações que possuem relação com o ofício legislativo são insuscetíveis de escrutínio judicial, porque há conjunturas em que, ainda que presente o liame com a atividade do parlamentar, pronunciamentos devem ser repreendidos judicialmente.

De outro modo, seria preciso admitir como insuscetíveis de apreciação judicial, a princípio, situações gritantemente ilícitas, como a fala de um parlamentar que, na Praça dos Três Poderes e com um megafone em riste, ordena a manifestantes armados que invadam o STF durante uma sessão de julgamento e obriguem os ministros a declarar a constitucionalidade de uma lei de sua iniciativa. Ou, do mesmo modo, haveria de se conceber que um parlamentar situacionista integrante de uma CPI constranja uma testemunha, mediante grave ameaça à sua família, a não dizer uma só palavra sobre desvios de recursos ocorridos no governo. Ou, ainda, que um parlamentar dissemine discursos de ódio, rotineiramente, e defenda da tribuna um projeto de lei de sua autoria, que propõe o banimento de uma minoria do país. Os exemplos são muitos. E a gravidade das condutas descritas é de tal magnitude que torna impraticável fiar-se no controle exclusivo pelo próprio Poder Legislativo. Por isso, é preciso qualificar o critério da implicação recíproca, para delimitar o campo da inviolabilidade como aquele que protege os pronunciamentos relacionados com os *fins legítimos* do mandato parlamentar. Quer dizer, o substrato da manifestação deve ser o exercício regular do ofício legislativo, para que se possa concluir que as opiniões e palavras estão protegidas.

Essa qualificação não é exatamente uma novidade. O STF, como se comentou, não se atém à implicação recíproca. Do estudo da jurisprudência, encontram-se indicativos de que a análise da inviolabilidade parlamentar não se restringe ao exame da relação entre o pronunciamento e a atividade parlamentar. Identificar a relação é condição necessária, mas parece insuficiente para declarar a inviolabilidade da conduta, embora essa constatação não figure expressamente nos julgados. Mesmo nos casos em que o pronunciamento dos parlamentares guarda relação com o exercício do mandato, o Supremo Tribunal Federal muitas vezes escrutina as elementares e circunstâncias caracterizadoras do possível ilícito, a fim de identificar se a conduta ocorre sem motivação ou justificação mínima (BRASIL, PET nº 7.174, 2020; BRASIL, PET nº 8.916 ED, 2021)[194].

---

[194] Muitas vezes, a investigação prática acerca da existência ou não da implicação recíproca entre o pronunciamento e a atuação parlamentar ocorre, *pari passu*, com a identificação de todos os elementos e circunstâncias do ilícito. Inclusive, nas frequentes ações penais movidas em razão do possível cometimento

Quando se define, porém, que a imunidade material ampara tão somente os pronunciamentos relacionados com os *fins legítimos* do mandato parlamentar, apresenta-se de forma mais sincera e delimitada o caráter do exame. Reforça-se a natureza de *prejudicial de mérito* da inviolabilidade[195], tornando a sua análise uma questão realmente antecedente, solene e específica – um crivo único, conquanto qualificado –, e se comunicam adequadamente aos agentes políticos e à sociedade as balizas que delimitam a exegese.

---

de crimes contra a honra, vê-se que os juízos que apontam a ocorrência de imunidade são combinados, muitas vezes, com argumentos demonstrativos de que as ofensas irrogadas eram genéricas, sem *animus* ou dolo específico. Comumente, os argumentos se somam para rejeitar/não receber a queixa/denúncia ou, com mais rigor técnico, declará-la improcedente. A operação é a seguinte: (a) existe nexo causal entre a suposta ofensa e a atividade parlamentar + (b) a conduta não revela *vontade direta e inequívoca* de injuriar, caluniar ou difamar (BRASIL, INQ nº 1.937, 2003; BRASIL, PET nº 5.956, 2018). Argumentos de reforço, subsidiários, são comuns na prática jurídica e robustecem a motivação da decisão, mas, nos casos citados, o desenlace das elementares típicas e das circunstâncias mescla-se com a própria análise da inviolabilidade, a demonstrar que o juízo relativo à configuração da imunidade leva em consideração tais aspectos. Este excerto demonstra o método de interpretação levado a cabo pela Corte: "o afastamento da imunidade material prevista no art. 53, caput, da Constituição da República só se mostra cabível quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida *ou quando as ofensas proferidas exorbitem manifestamente os limites da crítica política*" (BRASIL, INQ nº 3.677, 2014).

[195] À primeira vista, é intuitivo dizer que a análise da inviolabilidade consiste em um juízo *preliminar*, sendo este aquele pelo qual se verifica a "existência dos requisitos de admissibilidade" do processo (CUNHA; Didier Jr., 2016, p. 105). Parece cartesiano concluir que, identificada a relação do pronunciamento com a atividade legislativa, há inviolabilidade e fim de caso: não se adentra na análise do possível ilícito. Ao revés, a verificação da inviolabilidade, seja em ações cíveis ou criminais, consiste, na verdade, em uma análise de *mérito*. A investigação que se impõe não é processual, em razão da *natureza material* do instituto jurídico. Por consequência, a análise que reconhece ou afasta a incidência da imunidade produz coisa julgada material. Assim, encerrado o mandato legislativo, a ação não poderá ser reapresentada pela parte autora sob o argumento de que foi sanado algum vício anterior ou que, como se dá na imunidade formal, afastou-se uma causa suspensiva do processamento. Além do mais, o juízo a ser desenvolvido nas situações de inviolabilidade fatalmente, para além do escrutínio da função exercida pelo réu (qualificação da parte) e do pedido apresentado na petição inicial, perquire, concretamente, sobre a causa de pedir da demanda, a fim de que seja possível decidir pela incidência ou não da imunidade. Nessa linha, ao apreciar casos cíveis, a Corte já disse que o reconhecimento da imunidade material seria "questão de mérito" a ensejar "o reconhecimento da causa excludente de ilicitude do fato e, pois, de responsabilidade" do congressista (BRASIL, RE nº 210.917, 1998). Quando cuida da análise originária de possível crime que é afastado em razão do reconhecimento da inviolabilidade, o STF, na maioria das vezes, rejeita a queixa ou denúncia ou declara improcedente a acusação, na forma do artigo 6º da Lei n. 8.038/90, sem detalhes quanto à natureza do juízo enunciado – há exceções, todavia (BRASIL, INQ nº 3.604, 2015). Mas quando o faz, a Corte afirma, frequentemente, que a incidência da imunidade material implica a atipicidade da conduta (BRASIL, INQ nº 2.674, 2009; BRASIL, INQ nº 3.677, 2014; BRASIL, INQ nº 3.604, 2015; BRASIL, PET nº 6.156, 2016; BRASIL, INQ nº 3.948, 2016; BRASIL, PET nº 5.875 AgR, 2017; BRASIL, PET nº 5.714 AgR, 2017; BRASIL, PET nº 5.956, 2018; BRASIL, INQ nº 4.694, 2018; BRASIL, PET nº 5.626 AgR, 2018; BRASIL, PET nº 7.434 AgR, 2019; BRASIL, INQ nº 3.677, 2014; BRASIL, PET nº 8.630 AgR, 2020), corroborando a noção de que se cuida de um juízo de mérito. Com menos frequência, o Tribunal já apontou a imunidade material como causa específica de exclusão de ilicitude (BRASIL, PET nº 5.788, 2016; BRASIL, PET nº 7.634 AgR, 2019), o que reforça a mesma conclusão, no sentido de que se trata de um juízo de mérito. Esse efeito concreto do reconhecimento da inviolabilidade, no entanto, não foi objeto de pacificação entre os ministros, conquanto desperte há tempos celeuma doutrinária (cf. voto do min. Celso de Mello em: BRASIL, INQ nº 396 QO, 1989), sendo, quando muito, apenas apontado no voto do relator, sem comentários dos demais julgadores, em razão das escassas consequências práticas que resultariam de uma eventual planificação de entendimento sobre o tópico.

Considerando que a dimensão valorativa do fato sempre existiu na jurisprudência, para além da estrita análise de sua relação com o mandato, explicitar isso permite a sistematização da matéria e, inclusive, o adensamento gradual do que se deva entender por conexão com os fins legítimos do mandato. Essa construção não parte do zero, vez que a jurisprudência do STF já sugere parâmetros para compreender o conceito.

Uma atuação legítima envolve, por exemplo, o exercício da fiscalização governamental, pela exposição de fatos que, em tese, configuram crimes contra a administração pública, "principalmente quando tais fatos ocorrem no Estado que o parlamentar representa no Congresso Nacional" (BRASIL, INQ nº 2.130, 2004); manifestações de direito de defesa, réplica ou retorsão em face de críticas (BRASIL, INQ nº 1.247, 1998; BRASIL, INQ nº 1.937, 2003; BRASIL, PET nº 6.587, 2017; BRASIL, PET nº 8.916 ED, 2021)[196]; a realização de discursos sobre objetos de fiscalização de CPIs (BRASIL, INQ nº 655, 2002; BRASIL, INQ nº 1.739, 2003; BRASIL, INQ nº 1.955, 2003; BRASIL, INQ nº 2.253, 2005); ilações sobre o objeto de comissões (BRASIL, INQ nº 2.282, 2006; BRASIL, INQ nº 3.817, 2015; BRASIL, AO nº 1819, 2016; BRASIL, PET nº 6.005, 2016; BRASIL, PET nº 8.318 AgR, 2020) e de frentes parlamentares das quais se participa (BRASIL, INQ nº 3.948, 2016); e críticas feitas por militares congressistas a superiores hierárquicos ou a assunto atinente à disciplina militar (BRASIL, INQ nº 2.295, 2008).

Assume-se que a análise da presença da relação entre o pronunciamento e os fins legítimos do mandato deve considerar a atuação política de maneira ampla, o que inclui a discussão sobre projetos políticos, medidas legislativas, atos de governo, fiscalizações e inquéritos parlamentares, disputas e alianças partidárias, conflitos de entes e órgãos públicos, *etc*. Caso o pronunciamento brote desse contexto, ainda que se esteja diante de irrogações de ofensas, arroubos, ideias retrógradas, bravatas ou acusações episódicas infundadas, não sendo a manifestação um meio autônomo e consciente de subversão da teleologia do mandato representativo, a inviolabilidade deve ser reconhecida.

A propósito da sugestão colocada, lembra-se que o presente estudo aborda o tema de uma perspectiva menos filosófica ou normativa, e mais material, à vista do que parece plausível, praticável e do que faz sentido pelo curso histórico do país. Este campo de visão é reconhecidamente estreito e, por isso, precisa ser complementado e confrontado por outros ângulos. É dizer, embora se busque uma proposta adequada aos limites da Constituição de

[196] Embora existam casos recentes em que a retorsão não foi suficiente para assegurar a imunidade (BRASIL, INQ nº 3.932, 2016; BRASIL, AP nº 926, 2016).

1988, não se tem a pretensão de esgotar os meandros doutrinários das possíveis interpretações constitucionais do artigo 53. Seguindo outra perspectiva relevante, por exemplo, registra-se a sugestão de Amaral Júnior (2020, p. 299), em favor da utilização estratégica dos limites do artigo 17 da CF88 para complementar o juízo de implicação recíproca. Sarmento e Pontes partem também da interpretação sistemática da Constituição, combinando a leitura dos artigos 17 e 53, mas utilizam como prisma o marco teórico da democracia militante para concluírem pela necessidade de imposição de limites à imunidade material (2020).

Com efeito, as diretrizes colocadas neste estudo acerca da inviolabilidade parlamentar nos parecem a melhor solução a se adotar porque são aplicáveis em momentos de estabilidade e, também, em tempos de crise democrática, como o período atual. Essa acomodação não as coloca a salvo do casuísmo, mas lhes confere operacionalidade e aceitação, além de atender ao devido processo legal e à segurança jurídica. Mesmo porque a trajetória brasileira é tão prenhe de crises, que essas estações, nada surpreendentes, devem ser consideradas na compreensão habitual de alguns institutos jurídicos, como as imunidades parlamentares.

Os critérios traçados, por evidente, não conformam uma proposta sem defeitos. E já é possível antecipar problemas. Como a ocorrência de uma atuação judicial sem autocontenção, que banalize os casos em que a inviolabilidade deve ser afastada; ou o estímulo a um criticável *constitucionalismo de precaução*, que busque antecipar riscos de forma excessiva (VERMEULE, 2014, pp. 47/51). Esses possíveis inconvenientes devem estar sob o radar. E é preciso que a sociedade compreenda a delicadeza da situação e exija do Judiciário uma postura de guardião dos direitos individuais e coletivos e das instituições, mantendo a discrição e respeitando um amplíssimo campo de dissenso político que deve existir numa sociedade livre, com todos os excessos que lhe são inerentes.

Aliás, ao longo da pesquisa, comentou-se sobre o fechamento do Partido Comunista e a cassação de seus parlamentares em 1946, o que se deu com a chancela do STF, após um pronunciamento inadequado de Luís Carlos Prestes. Por mais que suas palavras fossem criticáveis, a tolerância com as manifestações políticas deve ser amplíssima. Fora das situações de claro desvirtuamento dos fins do mandato, o pronunciamento parlamentar é inviolável. Resta à Casa Legislativa a punição pela quebra de decoro. Aqui a sociedade também é fundamental. É preciso que sua pressão se faça sentir sobre o Parlamento, para que não engavete os casos que ensejam a deliberação política.

As conclusões a que se chega buscam, também, primar pela clareza. Mais do que ser engenhosa, uma boa solução jurídica deve ser apreensível, fácil de comunicar e compreender. Até para que se faça cumprir adequadamente, seja percebida como justa pela sociedade e

confira aos parlamentares a segurança de que necessitam para travar embates políticos. Os limites são, por isso, simples, apesar da complexidade inerente à discussão. Eles também dão um passo no sentido de equacionar um problema persistente quanto às imunidades materiais, que é identificar em que medida a imunidade parlamentar aumenta o raio de alcance da liberdade de expressão comum a todos os cidadãos, considerando que ambas são passíveis de restrições. Embora os limites entre a liberdade de expressão e a imunidade material sejam um tanto borrados, é possível divisar, na fórmula apresentada, que a imunidade incrementa a liberdade de expressão, assegurando-lhe uma proteção adicional. Sem falar que sociedades bem estabelecidas devem aprender a lidar com alguma subjetividade e fluidez no que toca aos limites dos institutos jurídicos, das prerrogativas e dos direitos subjetivos, adensando seu conteúdo e estabelecendo consensos pela prática e discussão contínuas.

Além disso, defende-se neste estudo – a despeito do que muitas vezes declara a Suprema Corte (BRASIL, PET nº 8.318 AgR, 2020; BRASIL, PET nº 8.916 ED, 2021) – que, hoje em dia, não faz qualquer sentido estabelecer diferenciações entre pronunciamentos realizados dentro ou fora da Casa Legislativa. Para fins de configuração da imunidade material, deve-se atentar, como dito, para a relação da manifestação com o ofício legislativo, isso porque a atuação do mandatário pode ocorrer fora do Parlamento de maneira igualmente intensa àquela que se dá naquele recinto, através de mídia social, comícios, palestras, entrevistas *etc*. De modo inverso, é possível que algum pronunciamento feito dentro do Parlamento não guarde relação com o mandato. Afora isso, Parlamentos hoje são menos gregários, mais atomizados, porque seus espaços, antes propícios à negociação, têm se convertido em "estúdios" para que políticos com pouco interesse e capacidade de dialogar com outros representantes concentrem-se na câmera de seus celulares e façam discursos em *lives* para seu público cativo. Desse modo, explicando no latim frequente da Corte, não é adequada, para a resolução dos litígios, a investigação acerca da natureza *in officio* do pronunciamento; e sim se a manifestação se dá *propter officium*.

Outro ponto a se comentar é que, frente a casos de inviolabilidade parlamentar, entende-se que deve haver uma tolerância especial com eventuais excessos na manifestação de resposta da possível vítima, como um fator de isonomia entre os envolvidos e, ademais, como uma medida de desestímulo a perseguições políticas.

Sobre os *votos* dos parlamentares, que podem ser orais, escritos ou por meios eletrônicos, não se identificou processo apreciado pelo STF após a atual Constituição que autorizasse a responsabilização de parlamentar pelo objeto em si da manifestação sufragada. Fala-se do conteúdo do voto que é endossado discricionariamente, com liberdade de escolha

entre *indiferentes jurídicos* (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 2013, pp. 501 *et seq*)[197]. Em relação a essa espécie de conduta, defende-se, neste estudo, que a imunidade parlamentar o protege de forma absoluta, sem qualquer exceção (mesmo quando se trata de votos em leis que produzem efeitos concretos[198]), embora não pareça haver palavra consolidada do STF sobre o tema.

Essa, inclusive, é uma das raras hipóteses de completa ausência de responsabilização pelo exercício de função pública. Entende-se que o voto do legítimo representante dos cidadãos ou das unidades federativas é o coração dos regimes democráticos e não enseja sequer a responsabilização *interna corporis* de natureza política, nem se sujeita ao quase ubíquo crivo da proporcionalidade e razoabilidade. No caso que se trata, vale reforçar, não se cuida do escrutínio de leis, que, evidentemente se sujeitam ao controle de constitucionalidade, mas da impossibilidade de responsabilização do parlamentar pelo conteúdo do seu voto em matéria legislativa. Até mesmo porque, colocando de maneira singela, só se pode votar em matéria posta em votação, cujos limites são traçados institucionalmente pela Casa, de forma que a escolha de posicionamento sobre o tema não pode ser qualificada como abuso de prerrogativa ou quebra de decoro. Igualmente, pode-se traçar o paralelo com a escolha exercida pelo cidadão, na qualidade de eleitor, durante o pleito, cujo voto consubstancia um ato de exercício político de conteúdo irreprochável.

Naturalmente, a sanção política ou judicial deve ser dirigida a condutas ilícitas atreladas ao voto, tais como o recebimento de valores indevidos para votar de tal ou qual maneira, mas o fato punível nesse caso não será o conteúdo da votação, e sim a conduta típica de corrupção. Foi o que se viu no *Mensalão*[199]. A punição pode, também, de modo mais

---

[197] Trata-se da discricionariedade em sentido *forte*, segundo a categorização de Dworkin (1978, p. 32).

[198] Ilustrativamente, a Corte já afastou a responsabilização civil de vereadores por aprovarem lei que instituiu pensão especial à viúva do ex-prefeito municipal (BRASIL, RE nº 405.386, 2013).

[199] "Cabe analisar a alegação relativa à imunidade material conferida aos Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos (art. 53 da Constituição). Sustenta-se que, em razão da inviolabilidade constitucionalmente assegurada, o voto parlamentar não poderia ser considerado ato de ofício para os fins do art. 317 do Código Penal. A defesa do acusado Roberto Jefferson salienta que o voto parlamentar não pode ser submetido a controle do Ministério Público ou do Judiciário. Segundo alegações finais do Sr. José Borba, a inviolabilidade dos parlamentares por seus votos é garantia de liberdade em suas manifestações. Ocorre que os Deputados Federais que são réus nesta ação penal são acusados de corrupção por terem recebido dinheiro para votar, e não em decorrência do conteúdo de seus votos. A inviolabilidade de que gozam os parlamentares por suas opiniões, palavras e votos não significa que o titular do mandato possa comercializar ou rentabilizar o exercício da função pública que exerce, pois isto constituiria desvio grave e desvirtuação do múnus constitucional. A transferência de dinheiro a parlamentares tem o poder de determinar e influenciar a prática de atos de ofício, sejam eles ilegais (corrupção própria) ou legais (corrupção imprópria), razão pela qual preenche os elementos do tipo penal do art. 333 e, por via de consequência, os do art. 317 do Código Penal. Além disso, vários Deputados Federais agraciados com os repasses relatados nestes autos exerciam

complexo, dirigir-se, como no *caso Aécio*, ao "uso abusivo do direito de legislar" na hipótese de "propositura de alterações legislativas potencialmente capazes de impedir ou embaraçar investigações criminais em curso" (BRASIL, INQ nº 4.506, 2018). Ainda assim, a propositura de matérias não se confunde com o exercício do voto. Além disso, a punição pelo desvio de finalidade do voto não atacaria o seu *objeto*, mas a deturpação, com *animus* específico, da sua finalidade, que deve sempre visar ao interesse público (CARVALHO FILHO, 2011, p. 111).

Enfim, após tantos apontamentos, alguma consolidação das propostas relativas às imunidades materiais é conveniente:

a) Pronunciamentos parlamentares (*opiniões* e *palavras*) são passíveis de sanção pela própria Casa, na medida em que podem ser interpretados como essencialmente incompatíveis com o decoro parlamentar e como abuso de prerrogativas (CF88, art. 55, II, §1º).

b) Sobre o escrutínio judicial dos pronunciamentos dos parlamentares, a inviolabilidade persiste apenas quando há relação entre a manifestação e os fins legítimos do ofício legislativo.

c) Assume-se que a análise da presença da relação entre o pronunciamento e os fins legítimos do mandato deve considerar a atuação política de maneira ampla, o que inclui a discussão sobre projetos políticos, medidas legislativas, atos de governo, fiscalizações e inquéritos parlamentares, disputas e alianças partidárias, conflitos de entes e órgãos públicos, *etc*.

d) Não faz sentido estabelecer atualmente, a despeito do que por vezes declara a Suprema Corte, diferenciações entre pronunciamentos realizados dentro ou fora da Casa Legislativa, para fins de configuração da imunidade material.

e) Frente a casos de inviolabilidade parlamentar, deve existir uma tolerância especial com eventuais excessos na manifestação de resposta da possível vítima, como fator de isonomia entre os envolvidos e medida de desestímulo a perseguições políticas.

f) Sobre o conteúdo dos *votos* dos parlamentares, entende-se que a imunidade parlamentar o protege de forma absoluta, sem qualquer exceção – isto é, não enseja sequer a responsabilização *interna corporis* de natureza política.

---

forte influência sobre seus correligionários e sobre bancadas de parlamentares na Câmara dos Deputados. Vários eram líderes e vice-líderes de seus partidos, o que lhes conferia especial poder de determinação dos resultados das votações no Congresso Nacional" (BRASIL, AP nº 470, 2012, ac. pp. 3686/3687).

5.2 Imunidade formal

5.2.1 A jurisprudência da Corte Suprema após a redemocratização

Promulgada a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal, agindo com independência e protagonismo inéditos, zelou pela observância dos requisitos para a prisão e processamento de parlamentares, de modo que não restam dúvidas de que arbitrariedades, como excessos e desvios policiais, da promotoria ou de outras instâncias judiciais, foram contidas razoavelmente desde então (BRASIL, HC nº 91.435, 2008). E a ascendência imprópria do Executivo sobre o Tribunal, tal como havia no regime militar, deixou de ser um limitador institucional – ao menos pelos trinta anos posteriores à promulgação da CF88, já que, infelizmente, esse tipo de pressão indevida começa a ser reeditada nos últimos tempos[200].

5.2.1.1 A leitura restritiva da antiga *licença prévia*

Sob a vigência da redação originária do artigo 53, §1º, da CF88, a Corte definiu vários parâmetros de aplicação da antiga *licença prévia*, necessária ao processamento criminal de parlamentares. Dentre eles, o STF entendeu que, ausente justa causa para o processamento, como nos casos de atipicidade evidente, o Tribunal poderia trancar a ação penal de pronto, sem pedir a licença à Casa legislativa (BRASIL, INQ nº 774 QO, 1993; BRASIL, INQ nº 526 QO, 1993; BRASIL, AP nº 310 QO, 1993; BRASIL, RHC nº 71.000, 1994; BRASIL, INQ nº 1.328 QO, 1997; BRASIL, HC nº 80.878, 2001).

Entendeu, igualmente, que a atribuição de conceder a licença prévia seria exclusiva da Casa, "não podendo assim ser alvo de transferência a órgão fracionário", motivo pelo qual declarou a inconstitucionalidade de dispositivo do regimento interno de determinada Assembleia Legislativa que estabelecia que "comissão representativa" conheceria do pedido

[200] As declarações autoritárias do presidente da República Jair Bolsonaro dirigidas contra a Justiça em atos ocorridos no dia 7 de setembro de 2021 são um exemplo recente. Informações disponíveis em: < https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/09/relembre-o-que-disse-bolsonaro-sobre-alexandre-de-moraes-no-7-de-setembro.ghtml >. Acesso em 10 set. 2021.

de licença para processamento de deputado estadual e sobre ele deliberaria (BRASIL, HC nº 72.718, 1996).

Em geral, os parâmetros fixados pelo STF para a licença prévia eram restritivos, viés que se acentuou com o tempo, o que era uma resposta à insatisfação da sociedade com a blindagem conferida pela imunidade formal na maneira como modelada, originalmente, na Constituição de 1988.

Nessa linha de conduta, a Corte definiu que a licença prévia da Casa Legislativa seria uma condição de procedibilidade para que o parlamentar fosse processado na esfera criminal, mais especificamente para que a denúncia fosse recebida, o que não compreendia os atos de instrução do inquérito policial respectivo, que poderia seguir seu curso independente, sendo possível, assim, "quebra de sigilo fundamentadamente decretada pelo relator do inquérito, perante o Supremo Tribunal", antes ou depois da licença (BRASIL, HC nº 80.100, 2000; BRASIL, INQ nº 1.566 QO, 2002). Além disso, o STF entendeu que, para a instauração de inquérito policial contra parlamentar, não seria necessário que o delegado obtivesse prévia autorização da Casa Legislativa nem do Supremo Tribunal Federal: bastaria submeter o inquérito, no prazo legal, à Corte (BRASIL, HC nº 80.592, 2001).

De resto, com a mesma percepção restritiva, o Tribunal endossou o entendimento de que parlamentar estadual eleito deputado federal, que já obtivera junto à Assembleia Legislativa a negativa de licença pra o processamento criminal, haveria de se sujeitar a outra análise, dessa vez da Câmara dos Deputados, para que a licença fosse mantida – o processo, entretanto, permaneceria suspenso até eventual concessão (BRASIL, INQ nº 542 QO, 1993). Nos casos em que a reeleição se desse para o mesmo cargo parlamentar, a renovação do mandato manteria o processamento suspenso, sem necessidade de nova análise da mesma Casa, porque mandatos sucessivos seriam tomados como uma continuidade (BRASIL, INQ nº 316, 1995; BRASIL, AI nº 769.798 AgR, 2011)[201].

5.2.1.2 Efeitos da *inversão* de procedimento realizada pela EC n. 35/01

[201] A noção de que os mandatos sucessivos encerram um todo contínuo é antiga e era adotada mesmo quando havia longo intervalo entre legislaturas subsequentes (BRASIL, HC nº 2.162, 1904).

Com a EC nº 35, de 2001, a sustação do processamento criminal pela Casa Legislativa somente passou a ser viável *a posteriori*, depois do recebimento da denúncia e apenas por crime ocorrido após a diplomação e naquela legislatura específica, ante a iniciativa de um partido político com representação na Casa e pelo voto da maioria de seus membros (BRASIL, AC nº 700 AgR, 2005; BRASIL, AI nº 769.798 AgR, 2011; BRASIL, HC nº 117.338 ED, 2016).

De logo, a Suprema Corte entendeu que a Emenda Constitucional deveria ter aplicação imediata, dada a "natureza meramente processual do instituto", o que possibilitou que a nova regulação da matéria, festejada pela sociedade, começasse a produzir plenos efeitos. Nessa seara, o STF decidiu que, "desde a publicação da EC 35/01, tornou-se prejudicado o pedido de licença pendente de apreciação pela Câmara competente ou sem efeito a sua denegação, se já deliberada, devendo prosseguir o feito do ponto em que paralisado" (BRASIL, INQ nº 1.566 QO, 2002)[202]. A partir, então, da publicação da emenda, o curso da prescrição deveria ser retomado[203].

A inversão de procedimento realizada pela EC nº 35, de 2001, que poderia ter sido ineficaz, mostrou-se, ao final, efetiva. Vê-se uma mudança radical de postura no Congresso Nacional. Não tanto em relação às prisões (art. 53, §2º) e cautelares diversas, mas, significativamente, quanto ao curso dos processos criminais (art. 53, §3º) – embora mesmo nas análises de prisões se perceba uma atuação mais republicana do Parlamento federal, como se viu quando da manutenção da prisão no *caso Daniel Silveira* (BRASIL, INQ nº 4.781 Ref, 2021), ainda que existissem, no âmbito da Câmara, questionamentos acerca dos fundamentos da ordem judicial e dos métodos de condução do inquérito[204].

---

[202] Pode-se dizer que foi seguida a lógica já desenhada pela Corte, quando afirmou que a regra do art. 32, parágrafo 1º, da EC nº 11, de 1978, era de direito constitucional processual (BRASIL, AP nº 244, 1979; BRASIL, AP nº 236, 1979).

[203] Vários julgados corroboraram a aplicação imediata da EC n. 35, de 2001, a fim de que a prescrição retomasse o curso, até então suspenso, após a publicação da aludida emenda (BRASIL, INQ nº 1.710, 2002; BRASIL, INQ nº 1.344, 2002; BRASIL, AC nº 700 AgR, 2005; BRASIL, AP nº 361 AgR, 2006; BRASIL, RE nº 477.837, 2007; BRASIL, ARE nº 715.182 AgR, 2018). Todavia, a Corte ressaltou que a suspensão do prazo prescricional decorrente da ausência de deliberação da Casa Legislativa acerca do pedido de licença para processamento, na forma da redação originária do artigo 53, somente se aplicaria ao corréu parlamentar, em virtude de sua natureza *personalíssima* (BRASIL, AP nº 464 AgR, 2016).

[204] A votação da Câmara em relação ao Inquérito 4.781/DF, presidido pelo min. Alexandre de Moraes e que tramita em segredo de Justiça, encontra-se disponível em: < https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=60387 >. Acesso em 21 fev 2021. Em especial, destaca-se que a caracterização do flagrante, no caso, gerou controvérsia – o que será abordado em tópico mais adiante – e, além disso, o inquérito foi instaurado de ofício, no âmbito do STF, com designação direta do ministro que conduziu as investigações inicialmente e, ainda, determinou a prisão. No *caso Delcídio Amaral* (BRASIL, AC nº 4039 Ref, 2015) e no *caso Eduardo Cunha* (BRASIL, AC nº 4.070 Ref, 2016), o Congresso Nacional,

Quer dizer, o Congresso Nacional não aderiu a uma cultura de autoproteção desmedida – o que era aventado pela doutrina logo após a alteração constitucional (ALMEIDA, 2003, p. 109) –, e a modificação do texto acabou por ser expressiva, visto que, a partir dela, mesmo que o Legislativo federal pudesse sustar um sem-número de processos criminais, esse procedimento não virou praxe.

Sabe-se que a modificação da opção *default* no caso teve peso considerável, mas o assentimento do legislador não se deve apenas à força do *nudge*[205]. Há outro fator na equação: o grau de pressão social efetivamente exercido em cada nível federativo. Basta ver que regra semelhante incide para as Assembleias Legislativas e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, e muitos desses órgãos parecem ainda aferrados ao compromisso corporativista de sustar processos (e relaxar prisões), diferentemente do que se dá no Congresso Nacional (BRASIL, AC nº 700 AgR, 2005; BRASIL, HC nº 117.338 ED, 2016; BRASIL, HC nº 89.417, 2006; BRASIL, RCL nº 18.165 AgR, 2016; BRASIL, RE nº 715.182 AgR, 2018).

5.2.1.3 Os casos extremos de não aplicação do instituto jurídico

A Suprema Corte realizou constrições da imunidade formal, com o propósito declarado de evitar que sua utilização se convertesse em abuso de poder. Para além de interpretações extensivas ou analógicas acerca dos elementos da imunidade, comenta-se, neste item, dois casos emblemáticos em que a Corte decidiu pela não aplicação de requisitos do instituto jurídico.

Ao julgar o *caso Asdrúbal Bentes* (BRASIL, AP nº 481 EI-ED, 2014), em que se discutia a condenação de deputado federal por compra de votos com a realização de laqueaduras (art. 15 da Lei n. 9.263/96), o Tribunal entendeu que a falta de notificação à Casa Legislativa nos termos do artigo 53, §3º, da CF88 seria convalidada na hipótese e não acarretaria nulidade da condenação, pois o caso tinha as características de uma *nulidade de algibeira*, isto é, o acusado conhecia o vício e esperou anos para somente apontá-lo após a sentença condenatória, como uma estratégia processual adrede concebida.

---

outrossim, manteve a decisão da justiça. Já no *caso Wilson Santiago (*BRASIL, PET nº 8.637, 2019) e no *caso Aécio Neves (*BRASIL, AC nº 4.327 AgR-terceiro-AgR, 2017), a decisão judicial foi revertida.

[205] Para mais detalhes sobre as chamadas *arquiteturas de escolha*, conferir Sunstein e Thaler (2008).

Além disso, o STF considerou que a parte não demonstrou, concretamente, o prejuízo advindo da ausência de notificação da Casa. Ou seja, o congressista não apresentou indícios de que a Câmara dos Deputados sustaria o andamento da ação, de maneira que "essa parece ter sido exatamente a razão da inércia". Assim, a possibilidade de alegação de nulidade estaria preclusa, independentemente da natureza, absoluta ou relativa, do vício.

A propósito, além de os argumentos colocados serem fortes e bastantes para afastar, episodicamente, a aplicação da regra constitucional no caso, a própria Corte tem adotado posicionamento no sentido de que "a possibilidade de suspensão do curso da ação penal promovida contra parlamentar pressupõe fatos ocorridos após a diplomação e no curso do mandato atual" (BRASIL, HC nº 117.338 ED, 2016; BRASIL, AC nº 700 AgR, 2005; BRASIL, AI nº 769.798 AgR, 2011). Logo, tendo em vista que os fatos aconteceram em 2004, sob legislatura federal anterior à do recebimento da denúncia (ocorrida em 13.12.2007), sequer haveria razão para a cientificação da Casa, já que não lhe seria concedida a faculdade de sustar o processo[206].

Noutro julgado mais recente, e de forma ainda mais drástica, a Primeira Turma julgou excepcionalmente inaplicável a regra do art. 53, § 2º, da Constituição (BRASIL, HC nº 89.417, 2006).

Na situação, o Tribunal apreciou em *habeas corpus* a prisão do parlamentar estadual José Carlos de Oliveira, presidente da Assembleia Legislativa de Rondônia, e afirmou que não seria possível que a Assembleia resolvesse sobre a prisão, a despeito do que determina o dispositivo constitucional citado, visto que o órgão legislativo, composto de vinte e quatro deputados, possuía, naquele momento, vinte e três membros "indiciados em diversos inquéritos" (BRASIL, HC nº 89.417, 2006). Mais que isso, havia ali uma organização criminosa instalada e com amplo domínio da Assembleia. Essa conjuntura *sui generis*, que adquiriu grande repercussão em todo o país, somada à condição do réu de presidente da Casa Legislativa – com evidentes poderes políticos para direcionar a postura da Assembleia –, impediria, segundo a exegese da Corte, a observância da imunidade formal, sob pena de se

[206] Apenas para registro, no entanto, entende-se que outro fundamento apresentado pelo relator, com amparo no parecer ministerial, não parece igualmente apropriado, qual seja, o argumento de que a denúncia foi recebida em dezembro de 2007 e a legislatura para a qual fora eleito o parlamentar se encerraria em "31 de janeiro de 2008, de modo que, mesmo que comunicada à época a Câmara Federal, uma possível deliberação pela sustação do processo somente teria eficácia por período irrisório". Esse argumento mostra-se inadequado por dois motivos: tanto porque a aludida legislatura federal se iniciara em 2007 e se estenderia até 2011, como porque, ainda que a legislatura estivesse próxima do fim, o deputado logrou se reeleger, o que, ao menos em princípio, manteria a ação criminal suspensa, se a Casa pudesse efetivamente sustar o seu andamento e tivesse deliberado nesse sentido.

violarem vários preceitos constitucionais, tais como o princípio republicano, o regime democrático e o estado de direito.

Esse caso é bastante particular e complexo. A orientação adotada pela Turma, vista apenas pelo dispositivo da decisão, apresenta um tom voluntarista e perigoso para a segurança jurídica. Mas a gravidade e multiplicidade dos fatos, e, sobretudo, a concertação criminosa existente entre a grande maioria dos deputados, geravam uma espécie de *impedimento* para que os deputados estaduais resolvessem sobre a prisão uns dos outros.

A excepcional inaplicabilidade do art. 53, § 2º, da Constituição evitou que os deputados se beneficiassem da própria torpeza e, ao mesmo tempo, que o Parlamento e mesmo a República fossem tomados de assalto, resguardando vários fundamentos e objetivos do ordenamento jurídico estabelecidos pela CF88 (arts. 1º e 3º). À luz da doutrina de Barcellos, cuida o caso concreto, pode-se dizer, de uma cláusula de exceção ao parâmetro interpretativo de que a aplicação de regras constitucionais prefere à aplicação de princípios, que tem lugar, em casos raros, quando a norma produzida em função da aplicação da regra (art. 53, §2º) seja inconstitucional no seu "contexto particular", a despeito da "validade geral do enunciado" de que deriva (2005, p. 232). Sarmento e Souza Neto, de modo semelhante, apontam que a situação comentada seria um acontecimento excepcionalíssimo em que a aplicação da regra constitucional deveria ser afastada por ponderação (2017, p. 525)[207].

No entanto, ainda que a decisão tenha produzido uma solução justa no microcosmo político em foco, sobretudo quando se lança mão de uma abordagem *tópica* (VIEHWEG, 2007), a orientação não deve se converter em frequente *standard* de atuação judicial, invocado despretensiosamente sem atenção à gravíssima trama fática subjacente. Esse, aliás, é um dilema muitas vezes enfrentado pelo STF, em razão do acúmulo dos papéis de tribunal constitucional e de instância competente para o processamento de ações criminais e recursos[208]. Por mais paradoxal que pareça, às vezes é difícil conciliar numa só determinação judicial a solução adequada ao caso concreto e a definição do precedente que fica no imaginário e orienta o cotidiano do sistema de Justiça – que, muitas vezes, infelizmente, é lembrado apenas como dispositivo ou súmula, e não como precedente devidamente enraizado

[207] Essa exegese parece condizente com as possibilidades ponderativas definidas pelo próprio Alexy (2015, pp. 140/141). Mesmo Neves, crítico do manejo abusivo de princípios em detrimento das regras, concebe a realização excepcional do que chama "ponderação comparativa" (2019, pp. 191/193 e 222).

[208] Não é à toa o vaivém de orientação jurisprudencial que se observa em todo tipo de matéria, como os casos de prerrogativa de foro, de requisitos de admissibilidade de reclamação constitucional, de cumprimento da pena de prisão, entre tantos outros temas. Ao lado de várias disfuncionalidades identificáveis na atuação do STF, o acúmulo das funções descritas contribui para a oscilação de entendimentos.

em seus fundamentos e conjuntura. É preciso também compreender que a aludida decisão apresenta o propósito um tanto velado de pressionar os Legislativos estaduais a estabelecerem uma cultura mais republicana na análise de prisões e processos criminais. Nesse ponto, a Corte fala por toda a sociedade, quando repudia o relaxamento de prisões e a suspensão de processos que se dá de maneira corporativa e indiscriminada.

5.2.2 As possibilidades consolidadas de prisão de parlamentares

A Constituição de 1988 dispõe que o congressista, uma vez diplomado, somente pode ser preso no caso de flagrante de crime inafiançável. Nessa matéria, o STF realizou importantes exegeses que permitem que a cláusula da imunidade formal relacionada à *prisão* não se converta em biombo para o cometimento de crimes, mantendo, ao mesmo tempo, a proteção especial de que necessita o parlamentar para que exerça o mandato em plenitude.

Isso porque a Corte entende que o art. 53, §2º, da CF88 cuida do "estado de relativa incoercibilidade pessoal dos congressistas (*freedom from arrest*)" e trata, exatamente, da "prisão provisória ou cautelar" (BRASIL, INQ nº 510, 1991). A partir daí, foi construída a interpretação já bastante sedimentada de que, além da hipótese expressa de flagrante de crime inafiançável, a prisão seria também possível caso sobreviesse condenação transitada em julgado do parlamentar, para que se efetivasse o cumprimento da pena.

Essa exegese foi aplicada nos julgamentos dos deputados federais Natan Donadon, Celso Jacob, Paulo Maluf e João Rodrigues, presos durante o mandato (BRASIL, AP nº 396 ED-ED, 2013; BRASIL, PET nº 6.341 ED-ED, 2017; BRASIL, HC nº 152.707 MC-Ref, 2018; BRASIL, RE 696.533, 2018)[209], e é, sob todos os ângulos, adequada. De outra maneira, a condenação criminal definitiva poderia nunca ser cumprida, caso houvesse a renovação sucessiva do mandato. A suspensão da execução da pena seria uma consequência natural da reeleição, sem que para isso fosse sequer necessário que o Parlamento arcasse com o ônus político de se manifestar sobre a questão.

Assim, a prisão pode se dar tanto em razão de flagrante de crime inafiançável, como para o cumprimento de sanção penal definitiva.

---

[209] Em acréscimo, sobre a construção jurisprudencial do tema, é esclarecedor o voto do min. Teori Zavascki em: BRASIL, AP nº 396 QO, 2013.

Além do que, em julgado mais recente, a Corte entendeu que poderia "impor aos parlamentares, por autoridade própria, as medidas cautelares a que se refere o art. 319 do Código de Processo Penal" (CPP), quer fosse em substituição de prisão em flagrante delito por crime inafiançável, "por constituírem medidas individuais e específicas menos gravosas", quer fosse "autonomamente, em circunstancias de excepcional gravidade". Nesses casos, se as cautelares impossibilitassem, "direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar e de suas funções legislativas", restaria assegurada a observância do artigo 53, §2º, da CF88 com a remessa dos autos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto nominal da maioria de seus membros – e *aberto*, como ressaltou o Tribunal –, deliberasse sobre a questão (BRASIL, ADI nº 5.526, 2017; BRASIL, AC nº 4.327 AgR-terceiro-AgR, 2017)[210].

Aqui, é de se notar que a orientação da Corte suscita, de maneira reflexa, a possibilidade de uma terceira hipótese de prisão parlamentar não colocada expressamente: a prisão decorrente do descumprimento da medida cautelar, eventualmente decretada a fim de conservar, em *ultima ratio*, a autoridade da decisão judicial, na linha do que autorizam, para os cidadãos em geral, os artigos 282, §4º, e 312, §1º, do Código de Processo Penal[211]. Seria, nesse caso, uma espécie de prisão preventiva aplicável em face dos parlamentares por materializar, sobretudo, os *poderes implícitos* da jurisdição, de extração constitucional[212]. A decisão – em *ultima ratio*, repita-se, e observados criteriosamente todos os subprincípios da

---

[210] Destaca-se, todavia, que subsiste, tanto no art. 251 do Regimento Interno da Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989), como no art. 291, I, "c", do Regimento do Senado (SENADO FEDERAL, 1970), a regra segundo a qual a votação será secreta nos casos de prisão decorrente de flagrante de crime inafiançável. Não obstante, viu-se no *caso Daniel Silveira* que a votação foi aberta, na linha da orientação do STF. Votação disponível em: < https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=60387 >. Acesso em 21 fev 2021.

[211] Houve, inclusive, recentes decisões monocráticas no *caso Daniel Silveira* que determinaram o restabelecimento de sua prisão, em função do descumprimento de medidas cautelares (BRASIL, AP nº 1.044, 2021).

[212] A teoria dos poderes implícitos sustenta que as atribuições de um tribunal (constitucional, em particular) estão naturalmente acompanhadas de poderes ínsitos, não expressos, necessários para lhes conferir efetividade; caso contrário, suas decisões seriam frágeis, porque poderiam ser contornadas. Essa construção teórica decorre do precedente da Suprema Corte estadunidense no caso "McCulloch v. Maryland", julgado em 1819, segundo o qual o Congresso Nacional americano teria competência para instituir o *Second Bank of the United States*, embora a Constituição do país não dispusesse a respeito da matéria. A decisão da Suprema Corte americana baseou-se em proposta de Alexander Hamilton, que sustentou anos antes, em 1791, a constitucionalidade da criação, mediante lei federal, do *First Bank of the United State* (conferir: *Hamilton's Opinion as to the Constitutionality of the Bank of the United States: 1791*, disponível em: < https://avalon.law.yale.edu/18th_century/bank-ah.asp >, acesso em 21 set. 2021). Para Hamilton, as atribuições de governo implicavam o correspondente direito de utilização dos meios adequados para alcançar os fins constitucionais. Antes ainda, as ideias de poderes implícitos já haviam sido rascunhadas por James Madison em "O Federalista" (HAMILTON; JAY; MADISON, 1840, p. 161).

proporcionalidade – revelaria circunstância excepcionalíssima de necessidade de afastamento de regra constitucional (art. 53, §2º) por ponderação, a fim de resguardar a ordem jurídica e, com isso, o estado de direito.

Desses julgados, que com o tempo se mostraram paradigmáticos, vê-se que o STF estabeleceu critérios interpretativos adequados à imunidade formal atinente à prisão dos parlamentares. E, a partir das orientações adotadas, entende-se que as hipóteses de *decretação* do aprisionamento de parlamentares são, na verdade, *três*: *i)* em razão de flagrante de crime inafiançável; *ii)* para o cumprimento de sanção penal definitiva; *iii)* motivada pelo descumprimento de medida cautelar diversa da prisão, a fim de conservar, em *ultima ratio*, a autoridade da decisão judicial.

Caso a prisão seja decretada em razão de flagrante de crime inafiançável (situação "*i"*) ou pelo descumprimento de cautelar, a fim de conservar, em *ultima ratio*, a autoridade da decisão judicial *(*situação *"iii")*, os autos são enviados à Casa Legislativa para que resolva sobre a prisão. Daí o Parlamento pode, então, *manter* a prisão, através de uma deliberação de natureza política, que, em geral, revela que a medida judicial baseou-se em motivos sólidos e, a par disso, que há razões para o aprisionamento preventivo, embora o Legislativo possa sustentar outros motivos, já que a conjuntura e temperatura política sempre são levadas em consideração nesses momentos e o voto prescinde de justificativa expressa. Na verdade, o referendo do Parlamento não indica que a prisão será, necessariamente, mantida até o fim da persecução penal, e sim que a prisão pode seguir o curso natural no âmbito judicial, de modo que o Judiciário pode manter o parlamentar preso, enquanto existirem, a critério deste Poder, elementos para a prisão preventiva.

5.2.3 A crítica sobre a *elasticidade* da flagrância

Especificamente sobre a *prisão* de parlamentares, a CF88 estabelece que, "desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável". Ainda assim, ocorrida a prisão, os autos devem ser

remetidos "dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão" (art. 53, §2º)[213].

As restrições são contundentes e, à primeira vista, podem causar espécie. Mas, como explicado no tópico anterior, não existe somente uma hipótese de prisão. São três, na verdade. A despeito disso, em casos rumorosos, há grande insatisfação social com a impossibilidade de aprisionamento célere de parlamentares cujos crimes vêm à tona sem situação de flagrante. Exemplos bem recentes são o caso da deputada federal Flordelis dos Santos, acusada de assassinar o próprio marido[214], e o episódio que envolveu o senador Chico Rodrigues, com quem, durante uma medida de busca e apreensão, foram encontrados, "no interior de sua cueca, próximo às suas nádegas, maços de dinheiro que totalizaram a quantia de R$ 15.000,00" (BRASIL, PET nº 9.218, 2020)[215].

O clamor social que envolve a impossibilidade de prisão provisória imediata de parlamentares federais e estaduais parece estimular o ímpeto do STF de apresentar alguma resposta. Nesse contexto, cabe investigar se há uma certa tendência da Suprema Corte em *esticar* os requisitos definidores da flagrância, a fim de enquadrar condutas de parlamentares na fórmula descrita no art. 53, §2º, da Constituição.

Essa questão passou a ser debatida após a decretação de prisão do senador Delcídio Amaral, por tentar obstruir as investigações da operação "Lava Jato" (BRASIL, AC nº 4.039 Ref, 2015)[216]. A prisão foi decretada pelo ministro Teori Zavascki e referendada, no dia seguinte, pela Segunda Turma do STF, antes de ser encaminhada para apreciação do Senado. Entendeu-se, sobretudo, que o parlamentar incorria no delito de organização criminosa (artigo

---

[213] Essas limitações se aplicam apenas aos legisladores federais e estaduais. Consoante descrito no item 3.3.1, os vereadores não gozam de imunidades formais. A prisão preventiva do vereador carioca Jairinho, por exemplo, suspeito de torturar e matar o enteado, foi decretada no exercício do mandato. Após a prisão, o parlamentar, em 30 de junho de 2021, teve o mandato cassado pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro (fato inédito na Casa). Sobre o episódio, conferir: < http://www.tjrj.jus.br/web/guest/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/12295650 >. Acesso em 10 set. 2021.

[214] A deputada somente foi presa preventivamente após ter o mandato cassado pela Casa Legislativa, mais de dois anos depois do crime (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Informações sobre o caso disponíveis em: < http://www.tjrj.jus.br/web/guest/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/15158567 >. Acesso em 10 set. 2021.

[215] Até o momento, o senador não foi cassado pela Casa Legislativa, e responde ao inquérito em liberdade e no exercício de suas funções. Conferir: < www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/policia-federal-indicia-senador-chico-rodrigues-flagrado-com-dinheiro-nas-nadegas.shtml >. Acesso em 10 set. 2021.

[216] Antes do *caso Delcídio Amaral*, pode-se dizer que a Corte, ao julgar o já comentado *caso da Assembleia de Rondônia* (BRASIL, HC nº 89.417, 2006; BRASIL, HC nº 89.549, 2006), desconsiderou o requisito da flagrância para decretar (manter) a prisão discutida. Mas, tendo em conta que, ali, a Primeira Turma decidiu, expressamente, afastar a aplicação do artigo 53, §2º, da CF88 – para muito além de uma leitura extensiva dos requisitos do flagrante –, a decisão não será abordada neste subtópico.

2º da Lei nº 12.850/13), de natureza permanente, o que autorizaria a prisão em flagrante a qualquer tempo. E a inafiançabilidade do crime assim como a necessidade de manutenção da prisão decorreriam, em concreto, da presença dos requisitos autorizadores da preventiva (CPP, art. 324, IV c/c art. 312).

O Senado manteve o decreto prisional proferido pelo STF e, posteriormente, cassou o parlamentar (SENADO FEDERAL, 2016). Não obstante, a prisão não ocorreu, de fato, em flagrante. Isso porque a decretação do ato prisional se deu pelo juiz relator, através de decisão judicial, e não em um contexto administrativo-cautelar de interrupção criminosa pelo povo ou pela polícia. Além disso, constatar que a prisão em flagrante é possível nos casos de crimes permanentes enquanto não cessada a permanência (CPP, art. 303), como fez a Corte – e o crime imputado de organização criminosa realmente é enquadrado nessa chave pela jurisprudência do STF (BRASIL, HC nº 157.972 AgR, 2021; BRASIL, AO nº 2.275, 2018) –, não modifica o fato de que a prisão não se consumou, na prática, em flagrante, ainda que pudesse ter sido realizada dessa maneira. Inclusive, o artigo 283, *caput*, do CPP é claro ao diferenciar a prisão em flagrante da que se materializa por "ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente".

Sobre o argumento de que a Lei n. 12.850, de 2013, permite a "ação controlada" nas investigações relativas à prática de organizações criminosas – o que significa retardar a intervenção policial ou administrativa para que se possa colher mais elementos do crime (art. 8º) –, a justificar um *flagrante diferido* nessa situação, é adequada a compreensão de Badaró (2009, p. 187), para quem "a autoridade policial, no momento posterior, quando descobrir os elementos mais relevantes, não poderá realizar a prisão em flagrante, pelo ato pretérito que foi tolerado com vista à eficácia da investigação"[217]. Ou seja, a utilização do instrumento da ação controlada não significa que a futura e eventual prisão ocorrerá em flagrante. Menos ainda no caso analisado, em que o argumento foi utilizado na decisão apenas com efeito retórico, para demonstrar que a prisão se daria em flagrante se a ação controlada tivesse ocorrido.

Mais recentemente, o STF tomou outra decisão em que se discutiu o possível caráter elástico da caracterização da flagrância criminosa, dessa vez no contexto da prisão do deputado federal Daniel Silveira (BRASIL, INQ nº 4.781 Ref, 2021).

---

[217] O autor, comentando a antiga Lei n. 9.034, de 1995, que já previa a ação controlada, prossegue: "não se trata, porém, de uma nova modalidade de prisão em flagrante, ou da disciplina legal de uma nova situação de flagrante delito. Há, apenas, uma autorização legal para que a autoridade policial e seus agentes que, a princípio, teriam a obrigação de efetuar a prisão em flagrante (CPP, art. 310, 2a parte), deixem de fazê-lo, com vistas a maior eficácia da investigação" (BADARÓ, 2009, p. 187).

O referido inquérito enseja discussão desde o surgimento. Isso porque foi instaurado de ofício, pelo então Presidente do STF, com designação direta do ministro que, inicialmente, conduziu as investigações e assinou decisões. O propósito do inquérito, relacionado a um intenso e notório conflito institucional entre a Corte e o presidente da República, seria investigar "notícias fraudulentas (*fake news*), denunciações caluniosas, ameaças e infrações revestidas de *animus calumniandi*, *diffamandi* e *injuriandi*", que atingissem a "honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares".

No curso do inquérito, o ministro Alexandre de Moraes, através de decisão monocrática, referendada pelos demais ministros no dia seguinte, determinou a prisão do deputado Daniel Silveira, em fevereiro de 2021, por divulgar um vídeo em que, conforme descreveu a decisão, ele ataca "frontalmente os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por meio de diversas ameaças e ofensas à honra, expressamente"; "propaga a adoção de medidas antidemocráticas contra o Supremo Tribunal Federal, defendendo o AI-5; inclusive com a substituição imediata de todos os Ministros" e, ainda, instiga atitudes "violentas contra a vida e segurança dos mesmos, em clara afronta aos princípios democráticos, republicanos e da separação de poderes".

A respeito, a Corte assentou que as palavras do parlamentar não eram protegidas pelo ordenamento jurídico, por lesarem ou exporem a perigo de lesão a independência dos Poderes e o próprio estado democrático de direito. Entendeu-se que o deputado incorreu, possivelmente, em crimes contra a honra do Poder Judiciário e dos ministros do STF, além de crimes previstos na Lei de Segurança Nacional, então vigente, tipificados nos artigos 17, 18, 22, I e IV, 23, I, II e IV e 26. Quanto à possibilidade de aprisionamento, o ministro relator justificou que a prisão seria em flagrante, uma vez que o vídeo através do qual as ofensas foram irrogadas permanecia disponível pela *internet*, o que caracterizaria infração permanente. Enfim, a inafiançabilidade estaria configurada em razão da presença dos elementos necessários à prisão preventiva, na forma do artigo 324, IV, do Código de Processo Penal.

Ao ser notificada da decisão, a Câmara dos Deputados manteve a prisão de Silveira[218].

Sobre o caso, entende-se que a manifestação veiculada pelo parlamentar não guarda relação com os fins legítimos do ofício legislativo. Embora se adote a noção de que a presença do liame deve considerar a atuação política do deputado de maneira ampla – o que inclui a

[218] Votação disponível em: < https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=60387 >. Acesso em 21 fev. 2021.

discussão sobre projetos políticos e conflitos com entes e órgãos públicos – e se leve em conta o modelo concreto de atuação política do deputado Silveira, que se baseia, em grande medida, nas críticas ao sistema de justiça, fato é que o histórico do deputado revela, além de críticas ácidas – naturais no regime democrático –, coações e ameaças habituais ao Judiciário. Ele, por exemplo, após o STF decidir pela impossibilidade de execução da pena de prisão em segunda instância, tuitou, em 2019: "se precisar de um cabo, estou a disposição" *(sic)*[219]. A referência era clara à declaração do deputado federal Eduardo Bolsonaro, filho do presidente da República, de que para fechar o STF bastavam um soldado e um cabo. Já em 2020, Silveira escreveu sobre uma proposta de emenda constitucional em tramitação: "o voto impresso vai acontecer ou então o STF e a Justiça Eleitoral não mais existirão porque a gente não vai permitir"[220]. Todas as declarações foram proferidas num contexto particular de tensão, enfrentamento, polarização e risco de recesso democrático que o deputado conhecia e buscava inflamar. Não havia nas falas um tom de bravata. Também por isso ele já era investigado no Inquérito nº 4.828, instaurado a pedido da Procuradoria-Geral da República com o intuito de apurar "'fatos ocorridos no dia 19 de abril de 2020 e seus antecedentes', em virtude da ocorrência de 'aglomerações de indivíduos diante de quartéis do Exército brasileiro das quais foram noticiadas pretensões de animosidade entre as Forças Armadas e as instituições nacionais'"[221].

Entende-se, assim, a partir do critério proposto para a compreensão da imunidade material, que as manifestações do deputado Silveira apontam o cometimento sistemático de convocações de ataques às instituições republicanas e democráticas, não como situações pontuais e isoladas, mas sim como um *modus operandi* que, inclusive pela reiteração, revela a essência de uma plataforma política. Nada mais distante, portanto, dos fins legítimos do ofício legislativo.

O STF recebeu, à unanimidade, a denúncia oferecida pela Procuradoria-Geral da República (BRASIL, PET nº 9.456, 2021) e a ação penal segue seu curso (BRASIL, AP nº 1.044, 2021). Não sendo o caso de discurso inviolável, o Judiciário identificará,

---

[219] Disponível em: < https://veja.abril.com.br/politica/deputado-do-psl-ameaca-stf-se-precisar-de-um-cabo-estou-a-disposicao/ >. Acesso em 14 set. 2021.

[220] Disponível em: < https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/quem-e-daniel-silveira-o-deputado-bolsonarista-preso-por-atacar-o-stf/ >. Acesso em 14 set. 2021.

[221] O inquérito foi recentemente arquivado, a pedido da Procuradoria, mas deu origem a outras investigações, determinadas pelo ministro Alexandre de Moraes. A respectiva decisão encontra-se disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346945140&ext=.pdf >. Acesso em 13 set. 2021.

oportunamente, se houve a ocorrência dos prováveis crimes, o que só é possível concluir após a instrução penal, com ampla defesa e contraditório. Mas já se pode antever que a Lei n. 14.197/21 promoveu a continuidade normativo-típica de várias das condutas descritas na antiga Lei de Segurança Nacional, citadas para justificar o aprisionamento, como é o caso do crime de "abolição violenta do estado democrático de direito" (art. 359-L, acrescido ao Código Penal) e da incitação ao crime *equiparada* (art. 286, parágrafo único, acrescido ao Código Penal), e que podem se adequar aos fatos e ensejar punição por constituírem, na espécie, exceção à regra da inviolabilidade.

Paralelamente, no que toca à imunidade formal, e especificamente quanto à caracterização do flagrante para a ordem de prisão, o ministro relator, como dito, declarou que o vídeo através do qual as ofensas foram irrogadas permanecia disponível pela *internet*, o que caracterizaria infração permanente. Discorda-se desse entendimento, porque a realização de crime mediante a veiculação de vídeo na internet, ao menos em casos dessa natureza, não deve ser considerada infração permanente, e sim crime instantâneo, cujos efeitos, estes sim, podem ser permanentes.

Tanto o delito de abolição violenta do estado democrático de direito como o da incitação ao crime, aludidos acima, reúnem os elementos de sua definição legal com a divulgação do vídeo, isto é, em um momento determinado. Ademais, a manutenção ou não do vídeo na internet nem sempre se sujeita à vontade do agente, diferentemente do que ocorre com os crimes permanentes, cuja execução prolongada se dá por decisão do sujeito ativo do crime, segundo costuma apontar a doutrina (BITENCOURT, 2012). O tempo de exposição do material na página pessoal do infrator e mesmo as condições específicas de que dispunha o criminoso para fazer cessar a circulação do vídeo na internet são questões que podem influenciar na aplicação da pena (CP, art. 59), mas não alteram a natureza do delito.

Exemplos práticos corroboram essa orientação. O artigo 111, III, do Código Penal estabelece que "a prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr: (...) nos crimes permanentes, do dia em que cessou a permanência". Considerando esse dispositivo, é preciso admitir, com a exegese endossada pelo STF, que crimes cometidos por meio da divulgação de vídeos se tornem imprescritíveis, caso não se consiga impedir sua circulação, a despeito dos esforços do próprio autor e da Justiça nesse sentido. Sem falar que o precedente pode servir à seletividade arbitrária e à truculência policial[222], aprofundando

[222] Ademar Borges de Sousa Filho salienta, a propósito, que "a enorme tolerância social e estatal com a violência policial praticada contra os mais pobres não se reproduz em relação às classes mais privilegiadas" (2019, p.

desmandos contra moradores de comunidades pobres, especialmente, por meio de flagrantes que debilitem ainda mais o seu já precário direito à inviolabilidade domiciliar. Nessa linha, Daniel Sarmento comenta que "não é difícil imaginar a prisão sem mandado judicial, por autoridades policiais, de blogueiros, jornalistas e ativistas, por postagens em redes sociais criticando, por exemplo, abusos e violações de direitos humanos cometidas pela própria polícia" (2021).

Sobre o episódio, embora critique a noção de que o crime seria permanente, Sarmento (2021) entende que a ordem de prisão foi expedida de forma correta, porquanto amparada pelo artigo 302, II, do CPP, que considera em flagrante delito quem acaba de cometer a infração penal, visto que "o deputado postou o vídeo poucas horas antes da prisão, e continuou insistindo nos atentados à democracia em suas redes sociais nos momentos posteriores". O presente estudo rende-se a entendimento diverso nesse ponto, a partir da compreensão de que o enunciado inscrito no artigo 302, II, tem conotação de *imediatidade*. Ou na expressão de Tourinho Filho, "quase absoluta imediatidade", vez que "a doutrina chega a equiparar a situação de quem é surpreendido praticando uma infração penal à daquele que acaba de cometê-la" (2012, p. 502), enquadrando-os ambos na categoria de *flagrante próprio*. Essa noção é coerente com a leitura integral do artigo, que, gradual e sequencialmente, desde o inciso I ao IV, estabelece critérios temporais cada vez mais afastados do fato típico ao descrever o conjunto possível de prisões em flagrante. Quer dizer, a interpretação do artigo 302, II, deve ser "totalmente restritiva, contemplando a hipótese do indivíduo que, imediatamente após a consumação da infração, vale dizer, sem o decurso de qualquer intervalo temporal, é surpreendido no cenário da prática delituosa" (AVENA, 2018, p. 1108). De outro modo se entortaria o conceito do flagrante próprio, porque o faria mais elástico que o flagrante impróprio e o presumido (art. 302, III e IV, do CPP).

Além do que, conceber que a caracterização do flagrante seria possível horas depois de consumado o crime abriria um precedente tão perigoso quanto o fundamento endossado pelo ministro Moraes, já que poderia servir, igualmente, como justificativa para o incremento de batidas policiais, sem mandado judicial, realizadas para consumar prisões horas após o cometimento de crimes, durante uma espécie de *período de flagrante autorizado*.

---

50). Na mesma linha, Batista aponta que "seletividade, repressividade e estigmatização são algumas características centrais de sistemas penais como brasileiro. Não pode o jurista encerrar-se no estudo – necessário, importante e específico, sem dúvida – de um mundo normativo, ignorando a contradição entre as linhas programáticas legais e o real funcionamento das instituições que as executam" (2007, p. 26).

De resto, assim como explicado em relação ao *caso Delcídio Amaral*, ainda que a situação tratasse de crime permanente ou que o flagrante fosse possível em tese, entende-se que a prisão, na prática, não se realizou em flagrante. A decretação do ato prisional se deu, através de decisão judicial, e não em contexto administrativo-cautelar de interrupção criminosa pelo povo ou pela polícia.

Não se trata de questão conceitual apenas, conquanto a delimitação do conceito seja pedra angular de temas que cuidam do *status libertatis*, sob pena de ofensa ao devido processo legal. Criminalistas como Mir Puig (2008, p. 106), aliás, inserem no próprio conteúdo do princípio da legalidade penal (estrita) certas "garantias" de natureza processual, como a *garantía jurisdiccional*, que "exige que a existência do delito e a imposição da pena sejam determinadas por meio de uma sentença judicial *e segundo um procedimento legalmente estabelecido*" (tradução livre)[223]. Igualmente, Zaffaroni (1998, p. 140) aponta que, "considerando que o princípio da legalidade cumpre uma função de primordial importância no plano da tipicidade, não é menos certo que ele se estende a todo limite de punição, abarcando, inclusive, a lei processual" (tradução livre)[224]. Afinal, as medidas coercitivas do processo penal sempre envolvem algum nível de restrição a direito fundamental (ROXIN, 2000, p. 250). Sousa Filho, em acréscimo, aponta que o STF já decidiu que "o postulado constitucional da legalidade estrita se aplica à matéria processual penal, razão pela qual não existe, no processo penal, o poder geral de cautela dos juízes" (2019, p. 404). Nessa linha, o autor entende que "o direito processual penal – especialmente quando se estiver em jogo a liberdade de locomoção – submete-se, integralmente, ao princípio da reserva legal"; e aplica-se a ele, ainda, "a proibição de edição de sentenças aditivas que ampliem o poder punitivo estatal" (2019, p. 404).

Trata-se, além do mais, da natureza e teleologia da prisão em flagrante. Pacelli resume bem, quando explica que esta modalidade de aprisionamento, no sistema processual penal

---

[223] O texto em língua estrangeira é: "Por una parte, se distinguen los siguientes aspectos del principio de legalidad: una garantía criminal, una garantía penal, una garantía jurisdiccional o judicial, y una garantía de ejecución. La garantía criminal exige que el delito (=crimen) se halle determinado por la ley (nullum crimen sine lege). La garantía penal requiere que la ley señale la pena que corresponda al hecho (nulla poena sine lege). La garantía jurisdiccional exige que la existencia del delito y la imposición de la pena se determinen por medio de una sentencia judicial y según un procedimiento legalmente establecido. La garantía de ejecución requiere que también la ejecución de la pena se sujete a una ley que la regule" (MIR PUIG, 2008, p. 106).

[224] O texto em língua estrangeira é: "Si bien el principio de legalidad cumple una función de primordial importancia en el plano de da tipicidad, no es menos cierto que el mismo se extiende a todo limite de punición, abarcando incluso la ley procesal" (ZAFFARONI, 1998, p. 140).

brasileiro, tem duas missões: impedir a execução ou exaurimento do crime e preparar a instrução penal, pela colheita de provas idôneas e de qualidade (2018, p. 429). No *caso Daniel Silveira*, a prisão não serviu para impedir a execução do crime, já consumado (segundo a exegese ora adotada de que se trata de crime instantâneo), nem o seu exaurimento, já que a providência que tratou, diretamente, desse aspecto foi a determinação ao *youtube* para que procedesse ao "bloqueio da disponibilização do vídeo". Além do mais, a determinação de prisão do deputado não propiciou a colheita de melhores provas, considerando o que já seria possível obter com a busca domiciliar e medidas afins.

Na verdade, a prisão pretendia alcançar objetivos distintos, sobretudo apresentar uma resposta célere do Poder Judiciário e impedir, preventivamente, que novos delitos ocorressem, garantindo a ordem pública[225]. Os propósitos são compreensíveis, mas há de se manejar os instrumentos disponíveis e reconhecer a impossibilidade de prisão do parlamentar fora dos limites previamente traçados, em respeito à Constituição, inclusive para não cair na armadilha dos que desprezam a democracia e forçam o erro das instituições para venderem o cenário de anomia e se beneficiarem do caos.

5.2.4 O caráter inafiançável do crime

Tanto no *caso Delcídio Amaral* como no *caso Daniel Silveira* houve a determinação de prisão do parlamentar com fundamento no artigo 53, §2º, da CF88. O STF apontou que os crimes foram interrompidos em flagrante e que eram inafiançáveis. Entende-se que a caracterização do flagrante foi indevida em ambos os julgados, conforme explicado no tópico anterior. Vale, a par disso, e tomando esses episódios como mote, comentar os elementos essenciais à caracterização da inafiançabilidade do delito.

A Corte Suprema adotou a noção, nos dois casos, de que a inafiançabilidade – necessária para a prisão do parlamentar em flagrante – estaria configurada, porquanto

[225] Ainda que a prisão preventiva fosse autorizada contra parlamentares federais e estaduais, haveria discussão sobre o cabimento no caso. Hassemer, por exemplo, ao analisar a legislação alemã, conclui que o aprisionamento preventivo nunca é aplicável na "luta contra o perigo da reiteração", porque esse seria um objetivo penal material, e não de garantia do procedimento ou da execução da pena, que feriria, outrossim, o princípio da presunção de inocência. Para ele, só constituem fundamentos para a preventiva: a fuga, o perigo de fuga e o perigo de obstrução da investigação (2003, p. 127).

presentes os requisitos que autorizavam a decretação da prisão preventiva, na forma do artigo 324, IV, do Código de Processo Penal. É dizer, a interpretação endossada pelo STF considera crimes inafiançáveis não apenas aqueles que têm essa natureza definida constitucionalmente (art. 5º, XLII, XLIII e XLIV), consolidados pelo art. 323 do CPP, mas também os delitos que envolvam as demais situações que impedem a concessão da fiança, listadas pelo artigo 324 do CPP.

A exegese do STF é correta, porque a CF88 não limita a prisão de parlamentares aos delitos cuja inafiançabilidade é ontológica e de raiz constitucional, ainda que alguns penalistas intitulem apenas estes crimes como verdadeiramente *inafiançáveis* (NUCCI, 2016, p. 605).

Além do que, a fórmula de que o aprisionamento de parlamentares só pode ocorrer em casos de flagrância de crime inafiançável vem de longe, e foi enunciada por quase todas as Constituições brasileiras, sendo que nenhuma delas, salvo a CF88, chegou a enumerar crimes inafiançáveis[226]. Dessa constatação já se vê que a interpretação histórica e finalística do instituto revela que a intenção do constituinte, ao descrever a imunidade formal, nunca foi limitar a prisão dos parlamentares a um rol de crimes mencionados pela Constituição. A definição das hipóteses de cabimento e das conjunturas em que seria possível a fiança sempre foi matéria sujeita à lei formal – sem *reserva de Constituição* (CANOTILHO, 2003, p. 247) –, e é à legislação que o artigo 53, §2º, da CF88 remete em complemento.

No extremo oposto, entende-se inadequada, outrossim, a tese que aponta a exigência da prisão em flagrante de crime inafiançável como uma fórmula anacrônica, passível de ser contornada pelo Judiciário. Segundo essa corrente, a cláusula deveria ser atualizada, a partir de uma leitura que a tome como referência para crimes que possuam gravidade indiscutível e que ensejem a decretação de prisão preventiva. Essa noção foi defendida, por exemplo, pela Procuradoria-Geral da República, quando do pedido de prisão no *caso Delcídio Amaral* (contudo, a fundamentação não foi sustentada pelo ministro relator).

A tese se encorpa quando se considera que o instituto da inafiançabilidade perdeu força a partir do momento em que o STF passou a entender que, mesmo nesse contexto, a prisão carece de requisitos específicos para que seja mantida. Isto é, confirmando a vereda que havia sido originalmente aberta pela Lei nº 6.416, de 1977, o Tribunal reputou incabível a manutenção da prisão automática e em abstrato, fundamentada apenas pelo caráter

---

[226] Este fato, aliás, é um dos indicativos da "virada punitiva brasileira", promovida pela Constituição de 1988 em face da reforma liberalizante do Código Penal e da Lei de Execução Penal, ambas de 1984 (SOUSA FILHO, 2019, p. 99).

inafiançável do delito (BRASIL, HC nº 104.339, 2012). Desde então, é possível suscitar que a cautela mirada pelo enunciado do artigo 53, §2º, da CF88 foi um tanto esvaziada, já que o parlamentar não se sujeita mais ao risco, caso seja preso em flagrante de crime inafiançável, de permanecer aprisionado por tempo indeterminado, sem a indicação nos autos judiciais de motivos para a prisão preventiva.

Discorda-se desse entendimento, porque o artigo 53, §2º, não se restringe a garantir que a manutenção da prisão do parlamentar tenha motivação expressa judicialmente. A imunidade formal pretende reservar ao Parlamento a possibilidade de decidir, de maneira autônoma, sobre a prisão. Caso a prisão seja decretada em razão de flagrante de crime inafiançável, a Casa pode, então, mantê-la, através de uma deliberação de natureza política, que, em geral, assevera que a medida judicial baseou-se em motivos sólidos e, a par disso, que há razões para o aprisionamento preventivo, embora o Parlamento possa lançar mão de outra lógica e gramática para dar seu referendo[227]. Na verdade, o fundamental é que a Casa Legislativa retém o poder de deliberar sobre a prisão, a qual, por sua vez, se dá apenas em casos específicos e predeterminados. E esse propósito da cláusula constitucional não foi esvaziado ou enfraquecido.

Além disso, a interpretação de qualquer instituto jurídico, ainda que comporte matizes, não pode ignorar o texto normativo. E o exercício de interpretação dos vocábulos encontra limites de alcance e sentido. A Constituição, a respeito, faz clara menção a institutos jurídicos consolidados e tradicionalmente descritos pela legislação, como é o caso da prisão em flagrante e da inafiançabilidade, os quais não podem ser desprezados ou convertidos em outros. Sem falar que o artigo 53, §2º, materializa regra constitucional que goza de preferência *prima facie* diante de princípios constitucionais (ALEXY, 2015, p. 140; SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 526), tais como os que podem sugerir a persecução penal na hipótese. E essa fórmula, especificamente quanto ao aspecto da prisão do parlamentar, foi mantida intocada pela EC n. 35, de 2001, de modo que a cláusula é, portanto, oriunda da redação originária da Constituição, o que torna sua constitucionalidade indiscutível (BRASIL, ADI nº 815, 1996; BRASIL, ADI nº 4.097 AgR, 2008)[228].

---

[227] Inclusive, o fato de a Casa Legislativa manter a prisão não significa o acerto técnico da decisão judicial. O Parlamento pode, por exemplo, aceder, estrategicamente, para não se indispor com a opinião pública ou com o Judiciário.

[228] O STF, afastando tese decorrente de uma das possíveis leituras da obra de Bachof (2008), entende que normas constitucionais originárias não podem ser declaradas inconstitucionais, com fundamento na rigidez da Constituição e no princípio da unidade hierárquico-normativa, dentre outros argumentos.

Sobre o tema, é relevante o debate que sugere a possibilidade de prisão preventiva do legislador e de prisão civil pelo inadimplemento voluntário e inescusável de alimentos, quando configurados os requisitos próprios. Há vários argumentos nesse sentido, notadamente quando se mantém a regra de notificação do Parlamento, a fim de que delibere, *a posteriori*, sobre o aprisionamento. Mas para que essa orientação prevaleça de modo legítimo, é necessário que a Constituição seja formalmente alterada – medida que, como já anunciado, não se sugere neste estudo –, afinal "admitir mutações constitucionais violadoras do texto da Constituição implicaria negar a própria força normativa e a rigidez da Lei Maior, tornando-a excessivamente dependente dos fatores reais de poder ou das preferências do intérprete de plantão" (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 356).

5.2.5 Limites sugeridos para a prisão e o processamento criminal

A partir da análise histórica brasileira e das consequências efetivamente produzidas pelas imunidades formais, julga-se que o regramento atual do instituto jurídico parece ajustado ao que convém à realidade do país.

Em especial, nota-se que a inversão de procedimento realizada pela EC n. 35/01, quanto ao processamento criminal, promoveu efeitos positivos, ao menos no âmbito do Legislativo federal, onde o relaxamento de prisões e a sustação de processos criminais rareou nos últimos anos. Por outro lado, muitas Assembleias Legislativas mantêm o vezo de sustar processos e relaxar prisões sem critério republicano.

A conquista alcançada no Parlamento federal deve ser estendida aos Legislativos dos estados através de mobilização e pressão social contínuas[229]. Essa mudança na cultura política é evidentemente possível e nenhuma alteração normativa é necessária para tanto. A propósito, é muitas vezes justificada a indignação da sociedade com receituários que, simplesmente, defendem a mudança de cultura como solução para determinado problema, sem atentar, no caso, para a urgência do tema ou a pequena probabilidade de transformação da paisagem sem arranjos institucionais propiciadores. No entanto, aqui não se trata de pregar no deserto. Se o controle social exercido sobre o Congresso Nacional foi eficaz, não há motivo para que, em

[229] Lembra-se, conforme explicado, que integrantes do Legislativo municipal não gozam de imunidades formais.

outras Casas Legislativas – cujos membros, inclusive, estão mais próximos do eleitorado –, não se alcance o mesmo desfecho positivo[230].

Além disso, percebe-se que, desde a CF88, a Suprema Corte realizou temperamentos dos requisitos constitucionais atinentes às imunidades formais, tanto para o processamento criminal, como para a prisão de parlamentares. A maioria com fortes justificativas, ressalte-se, e que impediram situações de impunidade.

Houve, inclusive, orientações excepcionais, como o *caso Asdrúbal Bentes* (BRASIL, AP nº 481 EI-ED, 2014) e o *caso da Assembleia de Rondônia* (BRASIL, HC nº 89.417, 2006), em que o tribunal decidiu pela não aplicação de elementos da imunidade formal. As decisões foram adequadas para os contextos particulares em que se inseriram, embora não devam se converter em frequente *standard* de atuação judicial, invocado despretensiosamente sem atenção ao grave enredo subjacente. Do mesmo modo, o STF deve evitar interpretações casuísticas e frouxas que tendem a *esticar* os requisitos definidores da flagrância, guiadas pelo propósito de enquadrar a conjuntura examinada na fórmula do art. 53, §2º, da Constituição.

Enfim, a Corte deve, em atenção à sua jurisprudência, restringir-se a determinar a prisão de parlamentares nas *três* hipóteses possíveis: *i)* em razão de flagrante de crime inafiançável; *ii)* para o cumprimento de sanção penal definitiva; *iii)* e motivada pelo descumprimento de medida cautelar, a fim de conservar, em *ultima ratio*, a autoridade da decisão judicial. Essas situações são todas as que justificam, acertadamente, a prisão do parlamentar. A respeito, é oportuno lembrar que a constrição a direito de liberdade em âmbito criminal merece leitura estrita, e o investigado/réu, além disso, não pode se tornar refém de uma exegese sem critério.

---

[230] Recentemente, inclusive, foi apreciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos o episódio referente ao assassinato de Márcia Barbosa de Souza pelo deputado estadual Aércio Pereira de Lima (*Caso 12.263*). A morosidade da persecução penal e as negativas de licença da Assembleia Legislativa da Paraíba para processamento do parlamentar, na situação, resultaram em responsabilização do Estado. Esse episódio, sem dúvida, é mais uma oportunidade para chamar a atenção da sociedade para os crimes que são encobertos pelos Legislativos estaduais. Relatório da Comissão disponível em: < http://cidh.org/annualrep/2007port/Brasil12.263port.htm >. Acesso em 24 fev. 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstra que autoritarismo e pouco caso com a democracia não foram circunstâncias isoladas na conturbada trajetória política nacional. O Brasil não testemunhou um processo consistente de criação e enraizamento de instituições políticas, embora o estado de direito tenha sido um palavrório amplamente sustentado em discursos e declarações. Esse foi sempre um fantasma a atormentar a história nacional, conforme demonstram as análises elaboradas desde o Império até a Constituição de 1988. Conquanto se fale comumente de uma cultura pouco dada à beligerância, e muito afeita a obtemperações, acomodações e jeitinhos, fato é que, por aqui, os atos de força voluntaristas, as quarteladas, os golpes e as contrarrevoluções mantiveram-se todo tempo à espreita e incomodamente presentes, prontos para roubar a cena.

Atrelado a isso, houve, na prática, frágeis garantias ao exercício do Legislativo em todos os períodos anteriores à atual Constituição. Em especial, destaca-se o déficit de normatividade evidente das imunidades parlamentares.

Com a redemocratização, os constituintes, ressabiados por tudo que se abateu sobre o Parlamento, especialmente nos anos de ditadura militar, foram pródigos ao estabelecer as garantias e prerrogativas dos membros do Legislativo. Para cada assertiva da redação original do artigo 53 da CF88 correspondia uma cicatriz histórica. E isso confirma por que, no caso

brasileiro, a análise da realidade histórica subjacente às imunidades e dos seus resultados concretos é mais elucidativa do que um enfoque puramente normativo ou comparativo. Além do que, a realidade vivida pelo país nos anos subsequentes à Constituição de 1988 – o que também se buscou descrever nesta pesquisa – revela muitos dos motivos pelos quais, através da EC nº 35, de 2001, o regramento das imunidades sofreu profundas modificações.

Sem perder de vista os conhecimentos históricos acumulados, e detendo-se, igualmente, ao estudo tanto do marco normativo atual como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, foi possível extrair pormenores da efetiva aplicação das imunidades e as suas reais consequências para o sistema político brasileiro. De tudo, restou a compreensão de que a manutenção do instituto produz um custo-benefício positivo para a sociedade brasileira.

A fim de impedir que a história brasileira seja um triste e eterno retorno, e com o intuito de fortalecer cada vez mais as tradições democráticas iniciadas pela Constituição de 1988, parece razoável supor que é válido atentar para a efetividade das imunidades parlamentares, instituto jurídico que assinala a separação e a limitação dos poderes, elementos fundantes do constitucionalismo e do estado de direito. A propósito, as imunidades parlamentares podem servir como espécie de fusível, cujo curto-circuito indica a deterioração do regime democrático.

As imunidades parlamentares não são uma panaceia, tampouco são mais importantes que as demais salvaguardas institucionais. Na verdade, quando se busca seriamente assegurar a estabilidade institucional e a democracia, é preciso separar e controlar os poderes, firmar mecanismos de participação e assegurar a igualdade e a liberdade dos indivíduos. Essas são algumas das diretrizes mais gerais e relevantes. As imunidades parlamentares, juntamente com outras garantias concretas (proteções institucionais e funcionais de juízes e promotores, sigilo da fonte dos jornalistas, remédios constitucionais *etc.*), são elementos práticos que buscam dar concretude àquelas diretrizes. Dessa forma, são úteis, porque resguardam os regimes democráticos e, caso vilipendiadas, podem alertar para a sua erosão.

Todavia, é preciso esclarecer que as críticas às imunidades parlamentares são contundentes, de modo que a defesa da permanência do instituto jurídico nesta pesquisa está vinculada a sugestões específicas de interpretação e aplicação, endereçadas, sobretudo, ao sistema de justiça.

Não se tencionou prescrever em definitivo um modelo mais adequado ao país, o que seria, além de imodesto, quase um exercício de prestidigitação, pela complexidade da matéria e pelos rasos limites deste estudo. Trata-se tão somente de, a partir da pesquisa concebida,

apontar diretrizes para a compreensão das imunidades parlamentares, as quais atentem para a história nacional e sejam coerentes com os princípios constitucionais. Longe de serem definitivas, as sugestões que se apresentam, caso postas em prática, precisam ser continuamente reavaliadas. Além disso, o estudo aborda o tema de uma perspectiva menos filosófica ou normativa, e mais material, à vista do que parece plausível, praticável e do que faz sentido pelo curso histórico do país. Este campo de visão é reconhecidamente estreito e, por isso, precisa ser complementado e confrontado por outras perspectivas.

As propostas decorrentes deste estudo foram consolidadas em duas subseções acima (5.1.3 e 5.2.5), às quais se remete nesta oportunidade, para que repetições supérfluas sejam evitadas.

Com os ajustes interpretativos indicados, as imunidades parlamentares exercem, ainda, um relevante papel. Aliás, cabe realçar: as imunidades são valiosas mesmo hoje, no cenário posterior à Constituição de 1988, não apenas pela atmosfera palpável de ameaça à democracia dos últimos anos, que ainda não se tinha visto desde o fim da ditadura militar. Mais que isso, o desenrolar desta pesquisa empilhou fatos indicativos de que os abalos institucionais são frequentes na trajetória do país. Há motivo para imaginar que se trata de eventos periódicos e que a sociedade deve se preparar – como fazem, mal comparando, países assentados sobre o encontro de placas tectônicas em relação a abalos sísmicos. O desinteresse pela institucionalidade, do mesmo modo, é um coxeio típico do nosso caminhar, contra o qual ainda não há terapêutica eficaz disponível, o que se reconhece, embora sem fatalismo. De fato, esses problemas existem, precisam ser encarados e só podem, eventualmente, ser dados por resolvidos em algum futuro distante. Ao menos até lá, o ofício legislativo carece de proteção especial.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundations*. The Belknap Press of Harvard University Press: London, 1991.

ADAMS, George Burton. *The Descendants of the Curia Regis*. The American Historical Review, Vol. 13, No. 1 (Oct., 1907), pp. 11-15.

ALEIXO, Pedro. *Imunidades parlamentares*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

ALEXY, Robert. *Individual rights and collective goods*. *Rights* (ed. Carlos Santiago Nino). New York: New York University Press, pp. 163-181, 1992.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica*. 4 ed. Trad.: Zilda Hutchinson. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *As imunidades parlamentares na Constituição Brasileira de 1988*. Anuário Português de Direito Constitucional. v. 3. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

ALVES, Márcio Moreira. Discurso proferido na sessão de 12 de dezembro de 1968. *Diário da Câmara dos Deputados*. 1º jun. 2000. p. 87. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/190-anos-do-parlamento-brasileiro/marcio-moreira-alves_121268 >. Acesso em 1º abr. 2020.

ALVES, Márcio Moreira. *Torturas e torturados*. Rio de Janeiro: Idade Nova, 1966.

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

ANAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO. Assembleia Constituinte do Império do Brasil. Livro 1. Rio de Janeiro: Senado Imperial, 1823.

ANAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO. Assembleia Constituinte do Império do Brasil. Livro 4. Rio de Janeiro: Senado Imperial, 1823.

ANAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO. Assembleia Constituinte do Império do Brasil. Livro 5. Rio de Janeiro: Senado Imperial, 1823.

ARENDT, Hannah. *The human condition.* Introduction by Margaret Canovan. 2 ed. Chicago: University of Chicago Press, 1958.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. Novos estudos. CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, Abr. 2018.

AVENA, Norberto. *Processo penal*. 10. ed. (versão digital). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

AZEVEDO, Débora Bithiah de; RABAT, Márcio Nuno. *Parlamento mutilado: Deputados federais cassados pela ditadura de 1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

AZEVEDO, Paulo Cezar; COSTA, Ângela Marques da; SCHWARCZ, Lilia Moritz. *A longa viagem da biblioteca dos reis: do terremoto de Lisboa à independência do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BACHOF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Trad.: José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 2008.

BADARÓ, Gustavo. *Direito processual penal: tomo II*. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1891. vol. II*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BALKIN, Jack M. *Constitutional crisis and constitutional rot*. In: GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. Constitutional Democracy in Crisis?. New York: Oxford University Press, 2018.

BANDEIRA, Esmeraldino. Relatório apresentado ao presidente Nilo Peçanha pelo ministro da justiça, no qual este declara que decreto reputado ilegal pela Suprema Corte continuava válido (publicado no Diário Oficial de 7 de junho de 1910). *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 114, pp. 5/10, 1911.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Imunidades parlamentares*. Revista de informação legislativa, v. 17, n. 68, p. 33-64, out./dez. 1980.

BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira*. 5 ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1920.

BARBOSA, Rui. *Conferência popular em 24 de maio de 1897 no Polytheama Bahiano*. *In*: Discursos e conferências. Porto: Empresa Litteraria e Typographica, 1907.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério"*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. ISSN 2236-1677. p. 252 *et seq*. v. 8, n. 2, agosto/2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARRETO, Célia de Barros *et. al*. *O Brasil monárquico, tomo II: o processo de emancipação (História geral da civilização brasileira; t. 2; v. 3, coletânea dirigida inicialmente por Sérgio Buarque de Holanda)*. 9 ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim?* In: Luís Roberto Barroso. Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BASTOS, José Tavares. *O habeas corpus na República*. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1911.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.

BECK, Ulrich. *Risk society*: *towards a new modernity*. London: Sage Publications, 1992.

BINDOFF, Stanley Thomas. *The House of Commons, 1509-1558*. London: Secker & Warburg, 1982.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral* (versão digital). 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England*. St. Paul: West Publishing Co., 1897.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. Ato Institucional (AI) nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 1964.

BRASIL. Ato Institucional (AI) nº 2, de 27 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 1965.

BRASIL. Ato Institucional (AI) nº 3, de 5 de fevereiro de 1966. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 fev. 1966.

BRASIL. Ato Institucional (AI) nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 dez. 1966.

BRASIL. Ato Institucional (AI) nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 dez. 1968.

BRASIL. Ato Institucional (AI) nº 6, de 1º de fevereiro de 1969. Altera a composição e competência do Supremo Tribunal Federal, amplia disposição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 e ratifica as emendas constitucionais feitas por Atos Complementares. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 fev. 1969.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, 2014. v. 1. Disponível em: < http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf >. Acesso em 05 Ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado, 1824.

BRASIL. Decreto s/n, de 3 de junho de 1822. Manda convocar uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa composta de Deputados das Províncias do Brasil, os quais serão eleitos pelas instruções que forem expedidas. Rio de Janeiro, 1822. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecao=S&conteudolegin=3+JUNHO&numero=&ano=1822 >. Acesso em 24 Mar. 2020.

BRASIL. Decreto s/n, de 30 de dezembro de 1968. Cassação de mandatos eletivos federais e suspensão dos direitos políticos de parlamentares. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 1968. Seção 1, p. 11267.

BRASIL. Decreto nº 1, de 26 de fevereiro de 1891. Providencia sobre a instalação do Supremo Tribunal Federal e mais funcionários da justiça federal. *Coleção de Leis do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 1891, Vol. 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 2, de 16 de novembro de 1889. Provê a decência da posição da família do ex-imperador e as necessidades do seu estabelecimento no estrangeiro. *Coleção de Leis do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1889, Vol. 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889. Declara que se consideram eleitores para as câmaras gerais, provinciais e municipais todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberam ler e escrever. *Coleção de Leis do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1889, Vol. 1, p. 5.

BRASIL. Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889. Dissolve e extingue as assembleias provinciais e fixa provisoriamente as atribuições dos governadores dos Estados. *Coleção de Leis do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1889, Vol. 1, p. 6.

BRASIL. Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889. Nomeia uma comissão para elaborar um projeto de Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1889, Vol. 1, p. 107.

BRASIL. Decreto nº 72-A, de 5 de agosto de 1892. Aprova os atos praticados pelo Poder Executivo e constantes dos decretos de 10 e 12 de abril de 1892. *Coleção de Leis do Brasil.* Poder Executivo, Rio de Janeiro. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-72-a-5-agosto-1892-540535-norma-pl.html >. Acesso em: 15 mai 2020.

BRASIL. Decreto nº 72-B, de 5 de agosto de 1892. Concede anistia aos cidadãos implicados nos acontecimentos políticos de 10 de abril do mesmo ano, bem como nas revoltas das fortalezas da Lage e Santa Cruz, ocorridas em janeiro de 1892. Coleção de Leis do Brasil. Poder Executivo, Rio de Janeiro. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-72-b-5-agosto-1892-540536-publicacaooriginal-40952-pl.html >. Acesso em: 15 mai 2020.

BRASIL. Decreto nº 78-A, de 21 de dezembro de 1889. Bane do território o Sr. D. Pedro de Alcântara e sua família, e revoga o decreto n. 2 de 16 de novembro de 1889, e estabelece outras providencias. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1889, Vol. 1, p. 274.

BRASIL. Decreto nº 78-B, de 21 de dezembro de 1889. Designa o dia 15 de setembro de 1890 para a eleição geral da Assembleia Constituinte e convoca a sua reunião para dois meses depois, na capital da República Federal. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1889, Vol. 1, p. 275.

BRASIL. Decreto nº 174, de 12 de setembro de 1893. Concede anistia às pessoas implicadas nos acontecimentos políticos ocorridos em 1893 no estado de Santa Catharina, e em 1892 nos municípios do Triumpho e outros do estado de Pernambuco. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 13 set. 1893. Seção I, p. 3973.

BRASIL. Decreto nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890. Promulga o regulamento eleitoral. *Coleção de Leis do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1890, Vol. 1, p. 255.

BRASIL. Decreto nº 229, de 11 de julho de 1935. Ordena o fechamento, em todo o território nacional, dos núcleos da "Alliança Nacional Libertadora". *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 13 jul. 1935, Seção 1, p. 15250.

BRASIL. Decreto nº 457, de 26 de novembro de 1935. Declara em estado de sítio todo o território brasileiro, por trinta dias. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 26 nov. 1935, Seção 1, p. 25779.

BRASIL. Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Coleção de Leis do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1890, Vol. 6, p. 1365. Disponível em: < http://legis.senado.leg.br/norma/388004/publicacao/15722625 >. Acesso em 29 Abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 532, de 24 de dezembro de 1935. Prorroga o estado de sítio em todo o território nacional pelo prazo de noventa dias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 24 dez. 1935, Seção 1, p. 27639.

BRASIL. Decreto nº 641, de 3 de novembro de 1891. Dissolve o Congresso Nacional, convoca a Nação para escolher novos representantes e toma outras providencias. *Coleção de Leis do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 1891, Vol. 2, p. 641.

BRASIL. Decreto nº 677, de 21 de novembro de 1891. Convoca o Congresso Nacional para o dia 3 de maio próximo, designa para a eleição geral o dia 29 de fevereiro antecedente e indica quais os artigos da Constituição que têm de ser revistos. *Coleção de Leis do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 1891, Vol. 2, p. 738.

BRASIL. Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, submetida pelo Governo Provisório ao Congresso Constituinte. *Coleção de Leis do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1890, Vol. 10, p. 3010.

BRASIL. Decreto nº 4.549, de 5 de julho de 1922. Declara, pelo prazo de trinta dias, no Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro, o estado de sítio, e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 6 jul. 1922, Seção 1, p. 13199.

BRASIL. Decreto nº 19.656, de 3 de fevereiro de 1931. Reorganiza provisoriamente o Supremo Tribunal Federal e estabelece regras para abreviar os seus julgamentos. *Diário Oficial da União*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 6 fev. 1931, Seção 1, p. 1829.

BRASIL. Decreto nº 19.711, de 18 de fevereiro de 1931. Aposenta ministros do Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 21 fev. 1931, Seção 1, p. 2549.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Coleção de Leis do Brasil*, Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1932, Vol. 1, p. 222.

BRASIL. Decreto legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935. Emenda à Constituição Federal. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 19 dez. 1935, p. 27329.

BRASIL. Lei nº 136, de 14 de dezembro de 1935. Modifica vários dispositivos da Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935 e define novos crimes contra a ordem político social. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 14 dez. 1935, Seção 1, p. 26990.

BRASIL. Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936. Institui, como órgão da Justiça Militar, o Tribunal de Segurança Nacional, que funcionará no Distrito Federal sempre que for decretado o estado de guerra e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 12 set. 1936, Seção 1, p. 20124.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). *Habeas Corpus* nº 109.941. Relator: Gilson Dipp. Brasília, DF, 2 de dezembro de 2010. Disponível em: < https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). *Habeas Corpus* nº 220.225. Relator: Jorge Mussi. Brasília, DF, 24 de setembro de 2013. Disponível em: < https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). Recurso Especial (REsp) nº 738.338. Relator: Gilson Dipp. Brasília, DF, 25 de outubro de 2005. Disponível em: < https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Cautelar (AC) nº 700 Agravo Regimental (AgR). Relator: Carlos Britto. Brasília, DF, 19 de abril de 2005. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Ação Cautelar (AC) nº 3.883 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 10 de novembro de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Ação Cautelar (AC) nº 4.039 Referendo (Ref). Relator: Teori Zavascki. Brasília, DF, 25 de novembro de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Cautelar (AC) nº 4.070 Referendo (Ref). Relator: Teori Zavascki. Brasília, DF, 5 de maio de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Cautelar (AC) nº 4.327 Agravo Regimental (AgR-terceiro-AgR). Relator: Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 de setembro de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 371. Relator: Maurício Corrêa. Brasília, DF, 5 de setembro de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 371 Medida Cautelar (MC). Relator: Paulo Brossard. Brasília, DF, 31 de outubro de 1990. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 558 Medida Cautelar (MC). Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 16 de agosto de 1991. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 815. Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 28 de março de 1996. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 26 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.231 Agravo Regimental (AgR). Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 28 de março de 1996. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.828 Medida Cautelar (MC). Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 27 de maio de 1998. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.097 Agravo Regimental (AgR). Relator: Cezar Peluso. Brasília, DF, 8 de outubro de 2008. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 26 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.526. Relator: Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 de outubro de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.823 Medida Cautelar (MC). Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 8 de maio de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.824 Medida Cautelar (MC). Relator: Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Marco Aurélio. Brasília, DF, 8 de maio de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Ação Originária (AO) nº 1.770 Agravo Regimental (AgR). Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2 de junho de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Originária (AO) nº 1.819. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 24 de maio de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Ação Originária (AO) nº 2.002. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2 de fevereiro de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Originária (AO) nº 2.275. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 23 de outubro de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 215. Relator: Cordeiro Guerra. Brasília, DF, 6 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 215 recebimento da denúncia. Relator: Oswaldo Trigueiro. Brasília, 9 de novembro de 1972. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 219. Relator: Xavier de Albuquerque. Brasília, DF, 10 de outubro de 1974. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 220 recebimento da denúncia. Relator: Xavier de Albuquerque. Brasília, DF, 13 de março de 1975. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 222 recebimento da queixa. Relator: Rodrigues Alckmin. Brasília, DF, 3 de setembro de 1975. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 230 recebimento da denúncia. Relator: Cunha Peixoto. Brasília, DF, 22 de setembro de 1976. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 233. Relator: Soares Muñoz. Brasília, DF, 29 de março de 1978. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 236. Relator: Soares Muñoz. Brasília, DF, 27 de junho de 1979. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 240 recebimento da denúncia. Relator: Rodrigues Alckmin. Brasília, DF, 27 de abril de 1977. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 244. Relator: Thompson Flores. Brasília, DF, 6 de junho de 1979. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 256. Relator: Soares Muñoz. Brasília, DF, 6 de junho de 1979. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 257. Relator: Soares Muñoz. Brasília, DF, 6 de junho de 1979. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 271 (recebimento da denúncia). Relator: Rafael Mayer. Brasília, DF, 10 de setembro de 1980. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 276. Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 30 de maio de 1984. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 278. Relator: Oscar Correa. Brasília, DF, 12 de dezembro de 1984. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 279. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 20 de novembro de 1986. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 284. Relator: Octavio Gallotti. Brasília, DF, 18 de junho de 1986. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 287. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 11 de junho de 1986. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 292. Relator: Octavio Gallotti. Brasília, DF, 12 de abril de 1989. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 294 Questão de Ordem (QO). Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 9 de março de 1988. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 310 Questão de Ordem (QO). Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 25 de novembro de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 319 Questão de Ordem (QO). Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 25 de agosto de 1999. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 333. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 5 de dezembro de 2007. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 361 Agravo Regimental (AgR). Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 30 de março de 2006. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 396. Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 28 de outubro de 2010. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 396 Embargos de Declaração em Embargos de Declaração (ED-ED). Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 26 de junho de 2013. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 396 Questão de Ordem (QO). Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 26 de junho de 2013. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 421 Questão de Ordem (QO). Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 22 de outubro de 2009. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Ação Penal (AP) nº 464 Agravo Regimental (AgR). Relator: Teori Zavascki. Brasília, DF, 26 de abril de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 470. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 474. Relator: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 12 de setembro de 2012. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 481 Embargos Infringentes em Embargos de Declaração (EI-ED). Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF, 20 de março de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Penal (AP) nº 530. Relatora: Rosa Weber. Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 9 de setembro de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Penal (AP) nº 926. Relator: Rosa Weber. Brasília, DF, 6 de setembro de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Penal (AP) nº 937 Questão de Ordem (QO). Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 3 de maio de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Penal (AP) nº 1.021. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 18 de agosto de 2020. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Ação Penal (AP) nº 1.044. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 24 de junho e 31 de agosto de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento (AI) nº 7.311. Relator: Octavio Kelly. Rio de Janeiro, 7 de julho de 1937. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo de Instrumento (AI) nº 350.280 Agravo Regimental (AgR). Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 1º de março de 2011. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo de Instrumento (AI) nº 401.600 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 2011. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo de Instrumento (AI) nº 657.235 Embargos de Declaração (ED). Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2010. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo de Instrumento (AI) nº 681.629 Agravo Regimental (AgR). Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 19 de outubro de 2010. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo de Instrumento (AI) nº 769.798 Agravo Regimental (AgR). Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 2011. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo de Instrumento (AI) nº 792.756 Agravo Regimental (AgR). Relator: Ayres Britto. Brasília, DF, 31 de agosto de 2010. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Petição (APet) nº 2.981. Agravante: Firmino Pires Ferreira. Agravados: Felix Pacheco e União Federal. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1921. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 30, pp. 286/303, jul. 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 715.182 Agravo Regimental (AgR). Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 17 de agosto de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.037.746 Agravo Regimental (AgR). Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 1º de agosto de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.182.812 Agravo Regimental (AgR). Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 23 de agosto de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.321.116 Agravo Regimental (AgR). Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 21 de junho de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 402 Medida Cautelar (MC) Referendo (Ref). Relator: Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Celso de Mello. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 300. Paciente: Eduardo Wandenkolk e outros. Relator: Ministro Costa Barradas. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1892. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC300.pdf >. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 410. Paciente: Mário Aurélio da Silveira e outros. Relator: José Higyno. Rio de Janeiro, 16 de agosto de 1893. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC410.pdf >. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas Corpus* nº 415. Pacientes: Eduardo Wandenkolk e outros. Relator p/ Acórdão: Trigo de Loreiro. Rio de Janeiro, 2 de setembro de 1893. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 462. Paciente: Antônio Rodrigues. Relator: Ministro Andrade Pinto. Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 1894. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 63, p. 561, 1894.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 512. Paciente: Eliseu Guilherme da Silva. Relator: Ministro Pereira Franco. Rio de Janeiro, 1º de setembro de 1894. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 65, p. 219, 1894.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 793. Paciente: Generoso Marques dos Santos. Rio de Janeiro, 18 de maio de 1895. *Acórdãos anexos ao relatório apresentado pelo presidente do Tribunal e proferidos em 1895.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 12, 1897.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 1.036. Paciente: Fortunato de Campos Medeiros. Rio de Janeiro, 13 de novembro de 1897. O Direito. Rio de Janeiro, v. 26, n. 75, p. 572, 1898.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 1.063. Pacientes: João Cordeiro e outros. Relator: Bernardino Ferreira. Rio de Janeiro, 05 de março de 1898 e 26 de março de 1898. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC1063.pdf >. Acesso em: 19 mai 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 1.073. Pacientes: João Cordeiro e outros. Relator: Ribeiro de Almeida. Rio de Janeiro, 30 de março de 1898, 2 de abril de 1898 e 16 de abril de 1898. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC1073.pdf >. Acesso em: 19 mai 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 1.467. Paciente: José Antônio de Almeida, vulgo "Estudante". Rio de Janeiro, 26 de janeiro de 1901. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 85, p. 447, 1901.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 1.814. Pacientes: Apulchro Motta, Davino Nomysio de Aquino, Álvaro Maciel e Caio Soter de Loureiro Tavares. Rio de Janeiro, 26 de junho de 1902. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 91, p. 159, 1903.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 2.162. Paciente: Victor Francisco Braga Mello. Rio de Janeiro, 16 de abril de 1904. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 32, n. 95, p. 435, 1904.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 2.692 (Recurso). Paciente: Modesto Alves Pereira de Mello. Rio de Janeiro, 2 de março de 1909. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 109, pp. 525/528, mai./ago. 1909.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 2.849. Pacientes: Manoel Baptista Itajahy e outros. Rio de Janeiro, 9 de abril de 1910. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 112, pp. 336/340, 1910.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 3.513. Pacientes: Marcos Franco Rabello e outros. Rio de Janeiro, 1º de abril de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 1, primeira parte, pp. 11/24, abr./jul. 1914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3.536. Paciente: Rui Barbosa. Relator: Oliveira Ribeiro. Rio de Janeiro, 6 de maio de 1914. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC3536.pdf >. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3.542. Paciente: Augusto Corrêa Lima. Relator: Ministro Godofredo Cunha. Rio de janeiro, 14 de maio de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. I, primeira parte, pp. 442/443, abr./jul. 1914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3.545. Paciente: Augusto Corrêa Lima. Relator: Ministro Pedro Mibielli. Rio de Janeiro, 16 de maio de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. I, primeira parte, pp. 509/513, abr./jul. 1914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3.548. Paciente: Augusto Corrêa Lima. Rio de Janeiro, 23 de maio de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. I, primeira parte, pp. 301/305, ago./dez. 1914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3.576. Paciente: Monsenhor Francisco Ferreira Antero e outros. Relator: Oliveira Ribeiro. Rio de Janeiro, 15 de julho de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. I, primeira parte, pp. 414/415, ago./dez. 1914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3.584. Paciente: João Antônio de Oliveira Guimarães e outros. Relator: Ministro Guimarães Natal. Rio de Janeiro, 25 de julho de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. I, primeira parte, pp. 465/474, ago/dez. 1914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas Corpus* nº 3.595. Relator: Oliveira Ribeiro. Rio de Janeiro, 8 de agosto de 1915. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 3.688. Pacientes: Francisco Ferreira Anthero e outros. Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 5, pp. 525/533, set. 1915.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3.983 (Recurso). Paciente: Desidério Gonçalves de Mattos. Rio de Janeiro, 24 de maio de 1916. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 50, pp. 7/8, mar. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 4.032 (Recurso). Paciente: Armando de Aguiar Cardoso. Rio de Janeiro, 26 de julho de 1916. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 50, pp. 11/13, mar. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 4.104. Pacientes: Thaumaturgo de Azevedo e outros. Rio de Janeiro, 18 de outubro de 1916. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 11, pp. 9/20, abr. 1917.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 4.136. Pacientes: Thaumaturgo de Azevedo e Francisco Ferreira de Lima Bacury. Rio de Janeiro, 9 de dezembro de 1916. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 12, pp. 21/24, jul. 1917.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 4.323 (Recurso). Paciente: Ernesto França Soares. Rio de Janeiro, 25 de julho de 1917. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 50, pp. 21/22, mar. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 5.543 (Recurso). Pacientes: Pedro Francisco Rodrigues do Lago e outros. Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1920. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 25, pp. 12/14, out. 1920.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 5.865. Pacientes: José Maria Gomes e outros. Rio de Janeiro, 12 de maio de 1920. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 26, pp. 160/161, jan. 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 6.008. Paciente: Francisco Etienne Desaune. Rio de Janeiro, 7 de junho de 1920. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 24, pp. 267/269, jul. 1920.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 6.367 (Recurso). Pacientes: Zamith França e Alfredo de Carvalho. Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1920. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 33, p. 68, out. 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 6.880. Paciente: Firmino Pires Ferreira. Rio de Janeiro, 25 de abril de 1921. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 28, pp. 43/44, mai. 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 6.910 (Recurso). *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 28, p. 318, mai. 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 7.595 (Recurso). Pacientes: João de Faria Sobrinho e outros. Rio de Janeiro, 22 de agosto de 1921. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 41, pp. 25/26, jun. 1922.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 7.649 (Recurso). Paciente: Attilio Palermo. Rio de Janeiro, 5 de setembro de 1921. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 32, pp. 209/211, set. 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 8.484. Pacientes: Tarquinio Lopes e outros. Rio de Janeiro, 22 de maio de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 48, pp. 49/50, jan. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 8.598 (Recurso). Pacientes: João Huascar de Figueiredo. Rio de Janeiro, 24 de julho de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 53, pp. 11/14, jun. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 8.603. Paciente: Alvaro Rodrigues de Vasconcellos. Relator: Leoni Ramos. Rio de Janeiro, 31 de julho de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 42, pp. 281-299, jul. 1922.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 8.608 (Recurso). Paciente: Paulo Emílio Pereira da Silva. Rio de Janeiro, 7 de agosto de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 43, pp. 126/134, ago. 1922.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 8.674. Paciente: Francisco Joaquim de Bethencourt da Silva Filho. Rio de Janeiro, 9 de outubro de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, vol. 46, pp. 156-159, nov. 1922.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 8.704. Pacientes: José Eduardo de Macedo Soares e outros. Rio de Janeiro, 23 de outubro de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 56, pp. 24/26, set. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 8.736. Pacientes: Irineu Marinho e outros. Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 46, pp. 213/215, nov. 1922.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 8.736 (Acórdão consolidado). Pacientes: Irineu Marinho e outros. Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 55, pp. 17/18 (há erros na paginação da publicação), ago. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 8.878 (Recurso). Pacientes: Sergio Rodrigues e outros. Relator: Hermenegildo de Barros. Rio de Janeiro, 9 de abril de 1923. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 51, pp. 255/258, abr. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 26.077. Relator: Arthur Ribeiro. Rio de Janeiro, 18 de fevereiro de 1936. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 26.178. Relator: Carvalho Mourão. Rio de Janeiro, 20 de julho de 1936. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 26.739. Relator: Carlos Maximiliano. Rio de Janeiro, 11 de maio de 1938. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 29.002. Relator: Annibal Freire. Rio de Janeiro, 11 de abril de 1945. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 29.763. Relator: Castro Nunes. Rio de Janeiro, 28 de maio de 1947. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 29.866. Relator: Ribeiro da Costa. Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1947. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 31.472. Paciente: Manoel Peres Periano. Relator: José Linhares. Rio de Janeiro, 3 de janeiro de 1951. *Archivo Judiciário*. Rio de Janeiro, v. 100, pp. 185/186, 1951.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 33.908. Relator: Afrânio Costa (Convocado). Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 1955. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 34.467. Relator: Sampaio Costa (convocado). Rio de Janeiro, 24 de setembro de 1956. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 35.041. Relator: Ribeiro da Costa. Rio de Janeiro, 16 de setembro de 1957. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 42.560. Relator: Luiz Gallotti. Relator p/ Acórdão: Evandro Lins. Brasília, DF, 27 de setembro de 1965. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 46.118. Relator: Barros Monteiro. Brasília, DF, 02 de outubro de 1968. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 51.161. Relator: Oswaldo Trigueiro. Brasília, DF, 3 de outubro de 1973. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 57.173. Relator: Cordeiro Guerra. Brasília, DF, 24 de outubro de 1979. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 58.410. Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 18 de março de 1981. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 60.262. Relator: Djaci Falcão. Brasília, DF, 29 de setembro de 1982. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 61.923. Relator: Djaci Falcão. Brasília, DF, 25 de abril de 1984. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas corpus* nº 63.507. Relator: Carlos Madeira. Brasília, DF, 10 de dezembro de 1985. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas corpus* nº 69.465. Relator: Paulo Brossard. Brasília, DF, 15 de dezembro de 1992. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 70.352. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 1º de julho de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 72.207. Relator: Néri da Silveira. Brasília, DF, 8 de março de 1995. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 72.718. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 24 de abril de 1996. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 80.100, Relator: Octavio Gallotti. Brasília, DF, 24 de maio de 2000. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas corpus* nº 80.592. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 3 de abril de 2001. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas corpus* nº 80.612. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 13 de fevereiro de 2001. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 80.878. Relator: Nelson Jobim. Brasília, DF, 24 de outubro de 2001. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas corpus* nº 81.730. Relator: Nelson Jobim. Brasília, DF, 18 de junho de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 82.424. Relator: Moreira Alves. Redator p/ acórdão: Maurício Corrêa Brasília, DF, 17 de setembro de 2003. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 1º out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas corpus* nº 89.417. Relator: Carmen Lúcia. Brasília, DF, 22 de outubro de 2006. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Habeas corpus* nº 89.549. Relator: Carmen Lúcia. Brasília, DF, 31 de agosto de 2006. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas corpus* nº 91.266. Relator: Cezar Peluso. Brasília, DF, 2 de março de 2010. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas corpus* nº 91.435. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 1º de abril de 2008. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas corpus* nº 94.059. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 6 de maio de 2008. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 104.339. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 10 de maio de 2012. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas corpus* nº 110.496. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 9 de abril de 2013. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas corpus* nº 115.397. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 16 de maio de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas corpus* nº 117.338 Embargos de Declaração (ED). Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 24 de maio de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas corpus* nº 134.691 Agravo Regimental (AgR). Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 22 de junho de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Habeas corpus* nº 152.707 Referendo em Medida Cautelar (MC-Ref). Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF, 19 de abril de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas corpus* nº 157.972 Agravo Regimental (AgR). Relator: Gilmar Mendes. Redator do acórdão: Nunes Marques. Brasília, DF, 08 de abril de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* s/n. Paciente: José Mariano Carneiro da Cunha. Relator: Amphilophio. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1894. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 65, pp. 217/219, 1894.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* s/n. Paciente: Irineu de Mello Machado. Rio de Janeiro, 27 de junho de 1903. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 92, pp. 134/137, 1903.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 123 Questão de Ordem (QO). Relator: Djaci Falcão. Brasília, DF, 8 de setembro de 1983. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 124. Relator: Alfredo Buzaid. Brasília, DF, 8 de setembro de 1983. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 126. Relator: Aldir Passarinho. Brasília, DF, 10 de novembro de 1982. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 143. Relator: Aldir Passarinho. Brasília, DF, 7 de dezembro de 1983. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 212 Questão de Ordem em Questão de Ordem (QO-QO). Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 1991. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 216 Questão de Ordem (QO). Relator: Aldir Passarinho. Brasília, DF, 8 de outubro de 1986. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 218 suspensão. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 8 de outubro de 1986. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 241 suspensão. Relator: Aldir Passarinho. Brasília, DF, 8 de outubro de 1986. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 242 Questão de Ordem (QO). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 26 de agosto de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 312. Relator: Carlos Madeira. Brasília, DF, 1º de agosto de 1988. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 316. Relator: Néri da Silveira. Brasília, DF, 26 de outubro de 1995. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 356 Questão de Ordem (QO). Relator: Néri da Silveira. Brasília, DF, 27 de março de 1992. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 359. Relator: Oscar Correa. Brasília, DF, 10 de março de 1988. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 376. Relator: Oscar Correa. Brasília, DF, 10 de agosto de 1988. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 385 Questão de Ordem (QO). Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 30 de maio de 1990. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 390 Questão de Ordem (QO). Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 27 de setembro de 1989. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 396 Questão de ordem (QO). Relator: Octavio Gallotti. Brasília, DF, 21 de setembro de 1989. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 412. Relator: Celio Borja. Brasília, DF, 23 de março de 1990. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 440. Relator: Carlos Madeira. Brasília, DF, 9 de agosto de 1989. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 441. Relator: Aldir Passarinho. Brasília, DF, 20 de março de 1991. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 457. Relator: Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 462 Questão de Ordem (QO). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 19 de dezembro de 1990. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 496. Relator: Ilmar Galvão. Brasília, DF, 23 de setembro de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 503 Questão de Ordem (QO). Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 24 de junho de 1992. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 510. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 1991. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 526 Questão de Ordem (QO). Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 24 de novembro de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 542 Questão de Ordem (QO). Relator: Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Néri da Silveira. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 579. Relator: Célio Borja. Brasília, DF, 26 de março de 1992. *Diário da Justiça*. Brasília, 14 ago. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 655. Relator: Maurício Corrêa. Brasília, DF, 1º de julho de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 675 Questão de Ordem em Questão de Ordem (QO-QO). Relator: Néri da Silveira. Brasília, DF, 25 de maio de 1995. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 681 Questão de Ordem (QO). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 9 de março de 1994. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 687 Questão de Ordem (QO). Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 25 de agosto de 1999. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 761. Relator: Maurício Corrêa. Brasília, DF, 19 de outubro de 1995. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 774 Questão de Ordem (QO). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 23 de setembro de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 803. Relator: Octavio Gallotti. Brasília, DF, 30 de agosto de 1995. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 810 Questão de Ordem (QO). Relator: Néri da Silveira. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1994. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 874 Agravo Regimental (AgR). Relator: Carlos Velloso. Brasília, DF, 22 de março de 1995. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.024 Questão de Ordem (QO). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 21 de novembro de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.057 Questão de Ordem (QO). Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 17 de fevereiro de 2000. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.247. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 15 de abril de 1998. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.326. Relator: Cezar Peluso. Brasília, DF, 3 de novembro de 2005. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.328 Questão de Ordem (QO). Relator: Nelson Jobim. Brasília, DF, 15 de outubro de 1997. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.344. Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 7 de agosto de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.400 Questão de Ordem (QO). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 4 de dezembro de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.566 Questão de Ordem (QO). Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 18 de fevereiro de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.588 Questão de Ordem (QO). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 12 de dezembro de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.710. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2002. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.775 Agravo Regimental (AgR). Relator: Nelson Jobim. Brasília, DF, 21 de novembro de 2001. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.739. Relator: Ellen Gracie. Brasília, DF, 26 de março de 2003. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.905. Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 29 de abril de 2004. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.937. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 24 de setembro de 2003. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.944. Relator: Ellen Gracie. Brasília, DF, 1º de outubro de 2003. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.955. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 13 de agosto de 2003. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 1.958. Relator: Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão: Carlos Britto. Brasília, DF, 29 de outubro de 2003. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.036. Relator: Ayres Britto. Brasília, DF, 23 de junho de 2004. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.130. Relatora: Ellen Gracie. Brasília, DF, 13 de outubro de 2004. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.134. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 23 de março de 2006. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.253. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2005. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.282. Relator: Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 30 de junho de 2006. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.295. Relator: Sepúlveda Pertence. Relator p/ Acórdão: Menezes Direito. Brasília, DF, 23 de outubro de 2008. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.332 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 2011. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.390. Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 15 de outubro de 2007. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.453 Agravo Regimental (AgR). Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 17 de maio de 2007. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.674. Relator: Carlos Britto. Brasília, DF, 26 de novembro de 2009. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.813. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 24 de junho de 2010. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.815 Embargos de Declaração Agravo Regimental (ED AgR). Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 25 de novembro de 2009. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.874 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 20 de junho de 2012. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 2.915. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 9 de maio de 2013. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 3.399. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 20 de outubro de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 3.438. Relator: Rosa Weber. Brasília, DF, 11 de novembro de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 3.552 Questão de Ordem (QO). Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Inquérito (Inq) nº 3.604. Relator: Teori Zavascki. Brasília, DF, 10 de março de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 3.672. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 14 de outubro de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 3.677. Relatora: Cármen Lúcia. Relator p/ Acórdão: Teori Zavascki. Brasília, DF, 27 de março de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 3.814. Relator: Rosa Weber. Brasília, DF, 7 de outubro de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 3.817. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 7 de abril de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 3.932 (julgado conjuntamente com a Petição nº 5.243). Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 21 de junho de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 3.948. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 22 de novembro de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 4.088. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 1º de dezembro de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 4.177. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 12 de abril de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 4.373 Agravo Regimental (AgR). Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 17 de setembro de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 4.506. Relator: Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 17 de abril de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Inquérito (Inq) nº 4.694. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 11 de setembro de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito (Inq) nº 4.781 Referendo (Ref). Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 17 de fevereiro de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança (MS) nº 111. Relator: Artur Ribeiro. Rio de Janeiro, 21 de agosto de 1935. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) nº 896. Impetrante: Luís Carlos Prestes. Relator: Macedo Ludolf (convocado). Rio de Janeiro, 25 de maio de 1949. *Archivo Judiciário*. Rio de Janeiro, v. 91, pp. 255/264, 1949.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) nº 900. Impetrantes: Abilio Fernandes e outros. Relator: Hahnemann Guimarães. Rio de Janeiro, 18 de maio de 1949. *Archivo Judiciário.* Rio de Janeiro, v. 91, pp. 165/180, 1949.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança (MS) nº 3.557. Relator: Hahnemann Guimarães. Relator p/ Acórdão: Afrânio Costa (Convocado). Rio de Janeiro, 7 de novembro de 1956. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança (MS) nº 14.571. Relator: Hermes Lima. Brasília, DF, 8 de maio de 1968. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança (MS) nº 17.026. Relator: Djaci Falcão. Brasília, 6 de novembro de 1968. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança (MS) nº 18.107. Relator: Amaral Santos. Brasília, 27 de março de 1969. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança (MS) nº 23.529. Relator: Octavio Gallotti. Brasília, DF, 27 de setembro de 2000. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Mandado de Segurança (MS) nº 37.721/DF. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, decisão monocrática proferida em 26 de fevereiro de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 1.738 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. 1º de setembro de 1999. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 2.973 Agravo Regimental (AgR). Relatora: Ellen Gracie. Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2004. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 3.825 Questão de Ordem (QO). Relator: Sepúlveda Pertence. Relator p/ Acórdão: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 10 de outubro de 2007. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 4.444 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 26 de novembro de 2008. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 5.563 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 15 de março de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 5.626 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 5.647. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 22 de setembro de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 5.705. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 5 de setembro de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 5.714 Agravo Regimental (AgR). Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 28 de novembro de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 5.788, Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 1º de março de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 5.875 Agravo Regimental (AgR). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 17 de março de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 5.956. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 6 de março de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 6.005. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 30 de agosto de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 6.156. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 30 de agosto de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 6.268. Relator: Rosa Weber. Brasília, DF, 6 de março de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 6.341 Embargos de Declaração em Embargos de Declaração (ED-ED). Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 23 de maio de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 6.587. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 1º de agosto de 2017. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 7.107 Agravo de Instrumento (AgR). Relator: Rosa Weber. Brasília, DF, 10 de maio de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 7.174. Relator: Alexandre de Moraes. Relator p/ o Acórdão: Marco Aurélio. Brasília, DF, 10 de março de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 7.434 Agravo Regimental (AgR). Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 1º de março de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 7.634 Agravo Regimental (AgR). Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 27 de setembro de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 7.635. Relator: Marco Aurélio. Redator do acórdão: Edson Fachin. Brasília, DF, 24 de maio de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 7.872. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 22 de setembro de 2020. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 8.318 Agravo Regimental (AgR). Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 4 de maio de 2020. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Petição (PET) nº 8.630 Agravo Regimental (AgR). Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 3 de abril de 2020. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Petição (PET) nº 8.637 (segredo de justiça). Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, decisão monocrática de 23 de dezembro de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 8.674. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 22 de março de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 8.814. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 22 de março de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 8.916 Embargos de Declaração (ED). Relator: Roberto Barroso. Redator do acórdão: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 17 de agosto de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 8.999 Agravo Regimental (AgR). Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2020. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Petição (PET) nº 9.156 Agravo Regimental (AgR). Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 17 de maio de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 9.165. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 22 de março de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 9.189 Agravo Regimental. Relatora: Rosa Weber. Relator p/ o acórdão: Edson Fachin. Brasília, DF, Sessão Virtual de 30.4.2021 a 11.5.2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Petição (PET) nº 9.218. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, decisão monocrática publicada em 16 de outubro de 2020. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Petição (PET) nº 9.456. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 28 de abril de 2021. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Queixa-crime (QC) nº 555. Relator: Néri da Silveira. Brasília, DF, 7 de maio de 1993. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Reclamação (RCL) nº 511. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 9 de fevereiro de 1995. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Reclamação (RCL) nº 15.825 Agravo Regimental (AgR). Relator: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 6 de novembro de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Reclamação (RCL) nº 18.165 Agravo Regimental (AgR). Relator: Teori Zavascki. Brasília, DF, 18 de outubro de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Reclamação (RCL) nº 25.537. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 26 de junho de 2019. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso crime (RC) nº 299. Relator: Manoel Murtinho. Rio de Janeiro, 25 de setembro de 1915. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Criminal (RC) nº 477. Recorrente: Sylvio da Fontoura Rangel. Recorrido: Procurador Criminal da República. Rio de Janeiro, 30 de junho de 1923. *Revista do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, v. 53, pp. 441/485, jun. 1923.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso criminal (RC) nº 552. Recorrente: Procurador da República. Recorrido: Antonio Botto de Menezes. Rio de Janeiro, 9 de julho de 1926. *Archivo Jurídico*. Rio de Janeiro, v. 2, pp. 413/419, abr. 1927.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 26.330. Relator: Costa Manso. Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 1937. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 27.154. Relator: Carlos Maximiliano. Rio de Janeiro, 13 de junho de 1939. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 26.793. Relator: Eduardo Espínola. Rio de Janeiro, 28 de junho de 1938. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 28.209. Relator: José Linhares. Rio de Janeiro, 8 de julho de 1942. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 29.900. Relator: Lafayette de Andrada. Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1947. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 30.256. Relator: Hahnemann Guimarães. Rio de Janeiro, 20 de abril de 1948. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 31.647. Relator: Orozimbo Nonato. Rio de Janeiro, 9 de julho de 1951. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 31.799. Relator: Barros Barreto. Rio de Janeiro, 14 de novembro de 1951. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 32.166. Relator: Barros Barreto. Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1952. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 32.207. Relator: Mário Guimarães. Rio de Janeiro, 1º de outubro de 1952. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 32.911. Relator: Ribeiro da Costa. Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1953. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 58.416. Relator: Djaci Falcão. Brasília, DF, 9 de dezembro de 1980. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 62.503. Relator: Oscar Corrêa. Brasília, DF, 4 de dezembro de 1984. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 66.841. Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 1º de agosto de 1989. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 71.000. Relator: Francisco Rezek. Brasília, DF, 3 de maio de 1994. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 77.123. Relator: Nelson Jobim. Brasília, DF, 2 de fevereiro de 1999. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 80.477. Relator: Néri da Silveira. Brasília, DF, 31 de outubro de 2000. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 82.555. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 6 de fevereiro de 2003. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 108.496. Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 18 de fevereiro de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 135.683. Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF, 25 de outubro de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 17.391. Relator: Themistocles Cavalcanti. Brasília, 10 de setembro de 1968. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário (RE) nº 208. Recorrente: Barão de Ladario. Recorrido: Eduardo Gonçalves Ribeiro. Rio de Janeiro, 6 de outubro de 1900. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 85, p. 583, 1901.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 27.067. Relator: Orozimbo Nonato. Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1954. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário (RE) nº 86.893. Relator: Djaci Falcão. Brasília, DF, 31 de agosto de 1978. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 115.044. Relator: Djaci Falcão. 23 de fevereiro de 1988. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário (RE) nº 140.867. Relator: Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Maurício Corrêa. Brasília, DF, 3 de junho de 1996. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 168.776. Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 12 de abril de 1994. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário (RE) nº 210.917. Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 12 de agosto de 1998. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 220.687. Relator: Carlos Velloso. Brasília, DF, 13 de abril de 1999. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 226.643. Relator: Carlos Velloso. Brasília, DF, 3 de agosto de 2004. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 299.109 Agravo Regimental (AgR). Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 3 de maio de 2011. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 354.987. Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 25 de março de 2003. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 405.386. Relatora: Ellen Gracie. Relator p/ Acórdão: Teori Zavascki. Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso extraordinário (RE) nº 456.679. Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2005. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 463.671 Agravo Regimental (AgR). Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 19 de junho de 2007. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 464.935. Relator: Cezar Peluso. Brasília, DF, 3 de junho de 2008. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 477.837. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 13 de março de 2007. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 526.441 Agravo Regimental (AgR). Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, DF, 19 de março de 2013. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 576.074 Agravo Regimental (AgR). Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 26 de abril de 2011. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 577.785 Agravo Regimental (AgR). Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 2011. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 583.559 Agravo Regimental (AgR). Relator: Eros Grau. Brasília, DF, 10 de junho de 2008. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso extraordinário (RE) nº 600.063. Relator: Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 606.451 Agravo Regimental (AgR-segundo). Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 23 de março de 2011. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 635.609 Agravo Regimental (AgR). Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 9 de agosto de 2016. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 696.533. Relator: Luiz Fux. Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 6 de fevereiro de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso extraordinário (RE) nº 715.182 Agravo Regimental (AgR). Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 17 de agosto de 2018. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Suspensão de Tutela Provisória (STP) nº 157 Agravo Regimental (AgR). Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF, 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/ >. Acesso em: 21 mai. 2021.

BROSSARD, Paulo. *Imunidade parlamentar*. Revista de informação legislativa, v. 16, n. 63, p. 5-38, jul./set. 1979.

CACCURI, Antonio Edving. *Imunidades parlamentares*. Revista de informação legislativa, v. 19, n. 73, p. 45-74, jan./mar. 1982.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Coleção de Anais da Câmara dos Deputados. Sessão em 5 de agosto de 1892. p. 108. Disponível em: < https://imagem.camara.leg.br/pesquisa_diario_basica.asp >. Acesso em 15 mai 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Coleção de Anais da Câmara dos Deputados. Sessão em 16 de maio de 1957. Disponível em: < https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp#/ >. Acesso em 17 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução CD nº 3, de 7 de abril de 1999. Declara a perda de mandato do senhor deputado Talvane Albuquerque. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 8 de abr. 1999a. p. 3.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução CD nº 6, de 22 de setembro de 1999. Declara a perda do mandato do deputado Hildebrando Pascoal, por quebra de decoro parlamentar. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 23 de set. 1999b. p. 3.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução CD nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 22 de set. 1989. Seção I, p. 3.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução CD nº 22, de 27 de maio de 1949. Declara a perda do mandato do deputado Edmundo Barreto Pinto. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 28 de mai. 1949. Seção I, p. 4381.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução CD nº 26, de 11 de agosto de 2021. Declara a perda de mandato da deputada Flordelis por conduta incompatível com o decoro parlamentar. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 12 de ago. 2021. Suplemento, p. 3.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução CD nº 53, de 15 de dezembro de 1993. Declara a perda do mandato do deputado Nobel Moura. Brasília, DF. Registro disponível em: < https://www.camara.leg.br/deputados/133956/biografia >. Acesso em 16 de abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução CD nº 64, de 19 de abril de 1994. Declara a perda do mandato da deputada Raquel Cândido. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 20 de abr. 1994. Seção I, p. 3.

CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional*: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Carlos Antônio da França. Estado de sítio: na sua vigência podem os tribunais conceder *habeas-corpus*, e, por outro lado, as imunidades parlamentares não ficam prejudicadas. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 108, p. 357, 1909.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CASTELLS, Manuel. *Communication, Power and Counter-power in the Network Society*. International Journal of Communication 1, 2007. Disponível em: < https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/46/35 >. Acesso em 24 Set. 2019.

CASTELLS, Manuel. *The information age: economy, society and culture. Vol.I*: *The rise of the network society*. 2 ed. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2010.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de Castro. Seção de direito constitucional brasileiro. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 107, pp. 355/375, set./dez. 1908.

CHAGAS, Carlos. *A ditadura militar e a longa noite dos generais: 1970-1985.* Rio de Janeiro: Record, 2015.

CHAGAS, Carlos. *A ditadura militar e os golpes dentro do golpe*: *1964-1969*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique applicables à tous les gouvernements* (1815). Numilog, 2000.

COOLEY, Thomas M. A. *Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union*. 2nd ed. Boston: Little, Brown & Company, 1871.

CORTINES LAXE, João Baptista. *Regimento das Camaras Municipaes*. 2 ed. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885.

COSTA, Emília Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. 2 ed. São Paulo: UNESP, 2006.

COVAS, Mário. Discurso proferido pelo então deputado federal Mário Covas em defesa da imunidade parlamentar às vésperas da assinatura do Ato Institucional n. 5. 1968. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/190-anos-do-parlamento-brasileiro/mario-covas_121268 >. Acesso em 20 Jan. 2020.

CRUZ, Alcides. *Noções de direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Germano Gundlach e Comp., 1910.

CUNHA, Leonardo Carneiro da; DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal*. 13. ed. v. 3. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

DEL PRIORE, Mary. *Histórias da gente brasileira, Volume 3: República – Memórias (1889-1950)*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

DIAMOND, Larry. *Facing up to the democratic recession*. Journal of Democracy. Vol. 26, N. 1. National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2015.

DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. *Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 49 n. 195 jul./set. 2012.

DOLHNIKOFF, Miriam. *História do Brasil Império*. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2020.

DUNN, John. *Breaking democracy's spell*. New Haven & London: Yale University Press, 2014.

DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. The Belknap Press of Harvard University Press. 1986.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

EGAS, Eugenio (Org.). *Cartas de D. Pedro, Príncipe Regente do Brasil, a seu pae D. João VI, Rei de Portugal (1821-1822)*. São Paulo: Typographia Brasil, de Rotschild & Cia, 1916.

ELY, John Hart. *Democracy and distrust: a theory of judicial review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

ERSKINE MAY, Thomas. *A Treatise Upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Versão original. London: Charles Knight & CO. Ludgate-street, 1844.

FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*. 16 ed. São Paulo: Companhia das letras, 1997.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Fundação do Desenvolvimento da Educação), 1995.

FAUSTO, Boris. *O pensamento nacionalista autoritário (1920-1940)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

FEINBERG, Joel. *The nature and value of rights*. Journal of Value Inquiry, vol. 4, 1970. pp. 245-257.

FERRARI, Sérgio. *A (in)submissão dos Municípios ao ordenamento jurídico estadual: o caso do § 2º do art. 112 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a evolução da jurisprudência do TJRJ*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. XIX, p. 155-169, 2008.

FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Ângela de Castro. *1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FIGUEIREDO, Argemiro de. *Imunidades parlamentares: rápido histórico – licença para o processo criminal – sequestro de bens*. Revista de informação legislativa, v. 2, n. 6, p. 13-16, jun. 1965.

FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*. Madrid: Trotta, 2016.

FISS, Owen M. *The irony of free speech*. Massachusetts: Harvard University Press, 1998.

FLORENTINO, Guilherme Farias. *Câmaras Municipais e disputas por cargos na Primeira República*. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. V. 14, n. 35, mai/ago. 2021. DOI: https://doi.org/10.51206/e-legis.v14i35pp. 218/237. Disponível em: < https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/issue/view/47/42 >. Acesso em 12 set. 2021.

FONSECA, Hermes da. Mensagem ao Congresso Nacional que questiona decisão judicial adotada pelo Supremo Tribunal Federal, acompanhada de respostas de ministros da Corte. *O Direito*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 115, pp. 244/311, mai./ago. 1911.

FRANÇA E LEITE, Nicolau Rodrigues dos Santos. *Considerações políticas sobre a Constituição do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Tipografia de J. M. A. A. de Aguiar, 1872.

FREIRE, Felisbello. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil* (*vol. III)*. *Livro III: O Congresso Constituinte*. Rio de Janeiro: Tipografia Aldina, 1895.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 1992.

GAINOUS, Jason; WAGNER, Kevin M. *Tweeting to power: the social media revolution in American politics*. Oxford University Press, 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I*. 16 ed. Madrid: Civitas, 2013.

GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the constitution*. New York: Oxford University Press, 2013.

GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GASPARI, Elio. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.

GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.

GIDDENS, Anthony. *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press, 1991.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to lose a constitutional democracy*. UCLA Law Review, Vol. 65, Forthcoming; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 642, 2017. Disponível em: < https://ssrn.com/abstract=2901776 > ou < http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901776 >. Acesso em 16 jan 2020.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

GÓES E VASCONCELLOS, Zacarias de. *Da natureza e limites do poder moderador*. 2 ed. Rio de Janeiro: Typ. Universal de Laemmert, 1862.

GREENAWALT, Kent. *Fighting words: individuals, communities and liberties of speech*. Princeton: Princeton University Press. 1995.

GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Trad: Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Volume II. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp. 1840. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661 >. Acesso em 21 set. 2021.

HARDT, Sascha. *Parliamentary Immunity: A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*. Maastricht: Maastricht University, 2013.

HASSEMER, Winfried. *Crítica al derecho penal de hoy*. 2 ed. 1 reimp. Trad.: Patricia S. Ziffer. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2003.

HAYASHI, Marli Guimarães. *Paulo Duarte: um Quixote brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2010.

HERODOTUS. *The history of Herodotus*, vol I. Tradução: G. C. Macaulay. The Project Gutenberg Ebook. Disponível em: < http://www.gutenberg.org/files/2707/2707-h/2707-h.htm >. Acesso em 16 jan. 2020.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad.: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad.: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLDSWORTH. William. *Some makers of English Law: The Tagore Lectures (1937-1938)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 2 ed. Trad.: Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

HORTA, Raul Machado. *Imunidades parlamentares*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. [S.l.], n. 7, p. 64-108, fev. 2014. ISSN 1984-1841.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile democracies : contested power in the era of constitutional courts*. New York: Cambridge University Press, 2015.

JHERING, Rudolf von. *O espírito do direito romano: nas diversas fases de seu desenvolvimento*. Vol. I. Tradução de Rafael Benaion. Rio de Janeiro: Alba, 1943.

KANT, Immanuel. *Para a paz perpétua*. Tradução: Bárbara Kristensen. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

KOERNER, Andrei. *O poder judiciário no sistema político da primeira República*. São Paulo: Revista USP (21), pp. 58-69, 1994.

KRASTEV, Ivan. *Democracy disrupted: the politics of global protest*. Pennsylvania; University of Pennsylvania Press, 2014.

KRELL, Andreas J. *Diferenças do conceito, desenvolvimento e conteúdo da autonomia municipal na Alemanha e no Brasil*. Revista da Informação Legislativa. Brasília, a. 32, n. 128, out/dez, 1995.

LEAL, Aurelino. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915.

LEAL, Aurelino. *Técnica constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1914.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem* (tradução Renato Aguiar). 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Manuel de Oliveira. *O Império brasileiro (1822-1889)*. São Paulo: Comp. Melhoramentos de São Paulo, 1927.

LIMONGI, Fernando. *Revisitando as eleições do Segundo Reinado: manipulação, fraude e violência*. Lua Nova, São Paulo, n. 91, pp. 13-51, abr. 2014. Disponível em <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000100002&lng=pt&nrm=iso >. Acesso em: 01 out. 2020.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries.* 2 ed. London: Yale University Press, 2012.

LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights, II*. The American Political Science Review, v. 31, n. 4, pp. 638/658, 1937.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.

LOPES JUNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 17 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LUHMANN, Niklas. *Social Systems*. Trad.: John Bednarz Jr.; Dirk Baecker. Stanford: Stanford University Press, 1995.

LYNCH, Christian Edward Cyril. *O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado*. A. 47. N. 188. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 2010.

LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio*. Revista Quaestio Iuris, vol. 05, n. 01, pp. 85-136. Rio de Janeiro, 2012.

MacCORMICK, Neil. *Razonamiento jurídico y teoría del derecho*. Trad.: José Ángel Gascón Salvador. 1 ed. Lima: Palestra Editores, 2018.

MAGALHÃES JÚNIOR, Raimundo. *Deodoro: a espada contra o Império*. *Volume II: O galo na torre (do desterro em Mato Grosso à fundação da República)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET; Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTÍNEZ, Gregório Peces-Barba. *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1999.

MARTINS JUNIOR, José Isidoro. *História do Direito Nacional*. Rio de Janeiro: Typographia da Empreza Democratica Editora, 1895.

McILWAIN, Charles Howard. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. *Revised Edition*. New York: Cornell University Press, 1947.

MELLO, Oswaldo Trigueiro de Albuquerque. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

MENDES, Conrado Hübner. *O projeto de uma corte deliberativa*. Jurisdição Constitucional no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades*. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 169-189, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.792.

MENDONÇA, Manuel Inácio Carvalho de. Considerações sobre a inviolabilidade da palavra no Congresso. *O Direito*. Rio de Janeiro, ano 29, v. 86, pp. 449/457, 1901.

MICHELMAN, Frank. *Law's Republic*. Yale Law Journal, Vol. 97 (8), 1988. Disponível em: < https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol97/iss8/1 >. Acesso em 13 Ago. 2019.

MILL, John Stuart. *On liberty* (original de 1859). Kitchener: Batoche Books, 2001. Disponível em: < https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/liberty.pdf >. Acesso em 5 out. 2021.

MIR PUIG, Santiago. *Derecho penal: parte general*. 8 ed. Barcelona: Reppertor, 2008.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O poder judiciário e a efetividade da nova Constituição*. In: Revista forense, v. 84, n. 304, p. 151-155, out./dez. 1988.

MOREL, Marco. *O período das Regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

MORRIS, William A. *The Lesser Curia Regis Under the First Two Norman Kings of England*. The American Historical Review, Vol. 34, No. 4 (Jul., 1929), pp. 772-778.

MOUFFE, Chantal. *L'illusion du consensus*. Paris: Albin Michel, 2016.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 3 ed. Trad.: Peter Naumann. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

NAUD, Leda Maria Cardoso. *Estado de Sítio (1ª Parte: introdução)*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v.2, n.5, pp. 134-180, mar. 1965. Disponível em: < http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180648/000347360_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. Acesso em: 21 mai. 2020.

NAUD, Leda Maria Cardoso. *Estado de sítio (2ª Parte: 1910-1922)*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 2, n. 6, pp. 61-88, jun. 1965. pp. 62-66. Disponível em: < http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180648/000347360_2.pdf?sequence=10&isAllowed=y >. Acesso em: 29 mai. 2020.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3 ed. 4 tiragem. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico*. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins, 2019.

NEVES, Marcelo. *Luhmann, Habermas e o estado de direito*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online], n. 37, pp. 93-106, 1996.

NINO, Carlos Santiago. *Ocho lecciones sobre ética y derecho para pensar la democracia*. 2 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2017.

NINO, Carlos Santiago (ed.). *Rights*. Introduction. New York: New York University Press, 1992.

NOGUEIRA, Rubem. *Concepção ampla do "habeas corpus" antecipa o mandado de segurança*. R. Inf. Legisl. Brasília a. 21, n. 84, pp. 133/146, out./dez. 1984.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal comentado*. 15. ed. rev., atual. e ampl. Livro digital. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

O DIREITO. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. 40, n. 119, pp. 455/494, 1912.

OLIVEIRA, Yves Orlando Tito de. *Otávio Mangabeira: alma e voz da República*. 2 ed. Rio de Janeiro: Saga, 1971.

ORMROD, W. M. *Political life in medieval England, 1300-1450*. London: Macmillan Press LTD, 1995.

ORTEGA Y GASSET, José. *La rebelión de las masas*. Madri: Instantes, 1930.

PACELLI, Eugênio. *Curso de processo penal*. 22 ed. (versão digital). São Paulo: Atlas, 2018.

PACHUKANIS, Evguiéni. *Teoria geral do direito e marxismo* [epub]. Tradução: Paula Vaz de Almeida. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. De J. Villeneuve E C, 1857.

PEIXOTO, Rodrigo Luz. *O Supremo Tribunal Federal e o Estado de Sítio na República Velha: a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o Estado de Sítio, do início da República até a Revolução de 30 (1893-1930)*. Revista Quaestio Iuris. vol. 10, nº. 02, Rio de Janeiro, pp. 1090-1124, 2017. DOI: https://doi.org/10.12957/rqi.2017.22705.

PENNEY, Joel. *The citizen marketer: promoting political opinion in the social media age*. New York: Oxford University Press, 2017.

PICCININ, Fabiana; DE CASTRO, Henrique Carlos de O.; CASTILLO, Sofía Vizcarra. *Fake News nas eleições: notas sobre a crise de confiança e a cultura política brasileira*. v. 1, n. 3, ago. 2019. ISSN 2526-222X. Disponível em: < http://midiaticom.org/anais/index.php/seminariointernacional/article/view/269 >. Acesso em: 13 set. 2019.

PIRES, Ézio de Souza. *O julgamento da liberdade*. Brasília: Senado Federal Centro Gráfico, 1979.

POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. *Dois aspectos da imunidade formal dos parlamentares. Extensão aos deputados estaduais. O inquérito policial*. Brasília: R. Inf. Legisl. a. 19 n. 74 abr./jun. 1982.

PONTES, João Gabriel Madeira. *Democracia militante em tempos de crise*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020.

POPPER, Karl R. *The open society and its enemies*. v. I/II. 5 ed. 1966. ISBN 0-691-01968-1, 0-691-01972-X.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. *Roe Rage: democratic constitutionalism and backlash*. Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review 42:373, 2007.

PLUTARCO. *Vidas Paralelas*. Tradução brasileira de Aristides da Silva Lobo, cf. a edição francesa de 1818. Notas de Brotier, Vauvilliere e Clavier. Ed. Das Américas, 1960.

PROTHERO, George Walter. *The Parliamentary Privilege of Freedom from Arrest, and Sir Thomas Shirley's Case, 1604*. The English Historical Review, Vol. 8, No. 32, 1893.

QUEIROZ, Péricles Aurélio Lima de. *IPM "República do Galeão": uma abordagem histórica e jurídica*. *In:* Revista do Ministério Público Militar. Ano XXXIX. ed. 24. 2014.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1999.

RAWLS, John. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996.

RECONDO, Felipe. *Tanques e togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

REIS, Aarão Leal de Carvalho. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Villas Boas, 1923.

RIBAS, Antônio Joaquim. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C, 1866.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. 1 ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RODRIGUES, José Honório. *Teoria da história do Brasil: introdução metodológica*. 5 ed. São Paulo: Nacional, 1978.

RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal. Tomo I: 1891-1898. Defesa das liberdades civis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal. Tomo IV: 1930-1963*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

RODRIGUES, Rogério Costa. *Imunidades Parlamentares*. Revista de informação legislativa, v. 2, n. 6, p. 169-184, jun. 1965.

ROSKELL, J. S. *Thomas Thorpe, Speaker in the Reading Parliament of 1453-4*. *Nottingham Mediaeval Studies*. Vol VII. Nottingham: University of Nottingham, 1963.

ROURE, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. Vol. I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920.

ROXIN, Claus. *Derecho procesal penal*. 25 ed. Tradução para o espanhol: Gabriela E. Córdoba; Daniel R. Pastor. Buenos Aires: Editores del puerto, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Quem dará o golpe no Brasil?* Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1962.

SARMENTO, Daniel. *A Liberdade de Expressão e o Problema do 'Hate Speech'*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: < http://www.dsarmento.adv.br/ >. Acesso em 16 Nov. 2018.

SARMENTO, Daniel. *O deputado, o STF e o guarda da esquina*. Artigo publicado no periódico Jota em 18 de fevereiro de 2021. Disponível em: < https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-deputado-o-stf-e-o-guarda-da-esquina-18022021 >. Acesso em 14 set. 2021.

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

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SARTORI, Giovanni. *The theory of democracy revisited*. *Part two: the classical issues*. Chatham House Publishers, Inc. Chatham: New Jersey, 1987.

SATO, Leonardo Seiichi Sasada; GONCALVES, Priscila Petereit de Paola. *A atuação do Supremo Tribunal Federal na crise política dos estados na Primeira República (1908-1911): uma análise a partir do periódico jurídico O Direito*. Estud. hist. (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 421-440, Ago. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862016000200421&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 set. 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/S2178-14942016000200006

SAVIGNY, Friedrich Carl von. *Sistema del derecho romano actual*. Tomo I. Tradução de Jacinto Mesía e Manuel Poley. Madrid: F. Góngora y Compañía, 1878.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SENADO FEDERAL. *Annaes do Senado Federal. Segunda Sessão da Primeira Legislatura. Sessões de 28 de abril a 15 de junho de 1892*. Vol. I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892.

SENADO FEDERAL. *Annaes do Senado Federal. Terceira Sessão da Primeira Legislatura. Sessões de 16 de agosto a 25 de setembro de 1893*. Sessão em 28 de agosto de 1893. Vol. IV. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894.

SENADO FEDERAL. Resolução SF nº 21, de 10 de maio de 2016. Decreta a perda do mandato do senador Delcídio do Amaral Gomez. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, col. II, 11 de mai. 2016. p. 4.

SENADO FEDERAL. Resolução SF nº 35, de 7 de dezembro de 1963. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, col. I, 8 de dez. 1963. Seção II, p. 3738.

SENADO FEDERAL. Resolução SF nº 51, de 28 de junho de 2000. Decreta a perda do mandato do senador Luiz Estevão. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 29 de jun. 2000. Seção I. p. 2.

SENADO FEDERAL. Resolução SF nº 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, col. 1, 28 de nov. 1970. Seção II, p. 5098.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. *Interpretação constitucional e sincretismo metodológico*. *in*: Virgílio Afonso da Silva (org.), Interpretação constitucional. pp. 115/143. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. *O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública*. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 250, p. 197–227, 2009. DOI: 10.12660/rda.v250.2009.4144.

SILVA, Virgílio Afonso da. *O Supremo Tribunal Federal precisa de Iolau*: resposta às objeções de Marcelo Neves ao sopesamento e à otimização. Direito UnB, jan./abr., v. 02, n.01, pp. 96/118, 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Ponderação e objetividade na interpretação constitucional*. Ronaldo Porto Macedo Jr. & Catarina Helena Cortada Barbieri (orgs.). Direito e interpretação: racionalidades e instituições, pp. 363-380, São Paulo: Direito GV/Saraiva, 2011.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Tradução de Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SNYDER, Timothy. *Na contramão da liberdade: a guinada autoritária nas democracias contemporâneas*. Tradução: Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

SOUSA, Joaquim Rodrigues de. *Análise e comentário da Constituição Política do Império do Brasil ou teoria e prática do governo constitucional brasileiro*. Vol. I. São Luís: B. de Mattos, 1867.

SOUSA FILHO, Ademar Borges de. *O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil*: graus de deferência ao legislador, parâmetros materiais e técnicas de decisão. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOUZA, Braz Florentino Henriques de. *Do poder moderador: ensaio de direito constitucional contendo a análise do Tit. V, Cap. 1 da Constituição Política do Brasil*. Recife: Tipografia Universal, 1864.

SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. *Prefácio in: O constitucionalismo de D. Pedro I no Brasil e em Portugal*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

SOUZA, José Soriano de. *Princípios gerais de direito público e constitucional*. Recife: Casa Editora Empresa da Província, 1893.

SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Tomo II. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1862.

SOUZA, Tarquínio de. *O estado de sítio*. Rio de Janeiro: Companhia Typographica do Brazil, 1895.

STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Vol. II. Chapter XII. CH. XII. 1833. Disponível em: < http://resources.utulsa.edu/law/classes/rice/Constitutional/Storey/story_hist_const_privilege.html >. Acesso em 06.09.2020.

STUBBS, William. *The constitutional history of England in its origin and development*. Vol. II. Library ed. Oxford: Clarendon Press, 1880.

SUNSTEIN, Cass R. *Legal reasoning and political conflict*. New York: Oxford University Press, 1996.

SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. Olin Working Paper No. 156. Chicago: U Chicago Law & Economics, 2002.

SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press: London, 2008.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TELLES JÚNIOR, Goffredo *et al*. *Carta aos brasileiros*. Discurso lido no Largo do São Francisco, em 8 de agosto de 1977. Disponível em: < http://www.goffredotellesjr.adv.br/site/pagina.php?id_pg=30 >. Acesso em 1º abr. 2020.

THOMSON, Mark A. *A constitutional history of England*. Vol. IV. 1642-1801. London: Methuen & Co, 1938.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. v. 3. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TUSHNET, Mark V. *Constitutional Hardball*. Georgetown University Law Center. 37 J. Marshall L. Rev. 523-553 (2004). Disponível em: < https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1557&context=facpub >. Acesso em 16 jan. 2020.

VALE, Osvaldo Trigueiro do. *O Supremo Tribunal Federal e a instabilidade político-institucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.

VARELA, Alfredo. *Direito constitucional brasileiro: reforma das instituições nacionais*. 2 ed. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1902.

VELOSO, Zeno. *Imunidades parlamentares dos vereadores*. Revista Informação Legislativa. Brasília, ano 23, n. 92, out/dez, 1986. pp. 147/170.

VENTURA, Zuenir. *1968 – O ano que não terminou*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

VERMEULE, Adrian. *The constitution of risk*. Nova York: Cambridge University Press, 2014.

VIEHWEG, Theodor. *Tópica y jurisprudencia*. 2 ed. Madrid: Thomson-Civitas, 2007.

VISCARDI, Cláudia. *O teatro das oligarquias: uma revisão da "política do café com leite"*. 2 ed. Belo Horizonte: Traço fino, 2019.

VOLKMER, Ingrid. *The global public sphere: public communication in the age of reflective interdependence*. Malden: Polity Press, 2014.

WEBER, Max. *El político y el científico*. Trad.: Francisco Llorente. 5 ed. Madrid: Alianza Editorial, 1979.

YONG, Caleb. *Does Freedom of Speech Include Hate Speech?* Res Publica, 17(4), 385–403, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Tratado de derecho penal: parte general*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar, 1998.

APÊNDICE – Comentários sobre a PEC n. 3/2021

A pesquisa de que esta dissertação resulta iniciou-se ainda em 2018. Passados mais de dois anos, e já próximo da conclusão do estudo, a Câmara dos Deputados começou, em fevereiro de 2021, um processo acelerado para modificar o regramento constitucional das

imunidades parlamentares. Daí, a necessidade de elaboração deste *Apêndice*, com análise acerca da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 3/2021, apresentada pelo deputado Celso Sabino[231].

De antemão, é preciso explicar o contexto da PEC.

Há no Parlamento, e não é de hoje, um número expressivo de vozes críticas à atuação do Supremo Tribunal Federal. As críticas mais genéricas miram decisões voluntaristas da Corte, medidas monocráticas conflitantes, manifestações fora dos autos, indevidas sinalizações de preferências, falta de previsibilidade, integridade, coerência e estabilidade da jurisprudência em diversos temas, além de outras condutas impróprias.

No campo das imunidades – matéria em que a sensibilidade dos parlamentares é especialmente aguçada, como se pode imaginar –, o descontentamento dirige-se a um somatório de decisões recentes. Dentre elas, algumas determinaram, monocraticamente, o afastamento de congressistas de suas funções públicas, como se deu no *caso Eduardo Cunha*, presidente da Câmara, posteriormente cassado, preso e condenado por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas (BRASIL, AC nº 4.070 Ref, 2016), no *caso Renan Calheiros*, presidente do Senado, cujo afastamento do comando da Casa foi determinado pelo ministro Marco Aurélio Mello, embora a decisão tenha sido revertida na sequência pelo STF, após resistência do senador em cumprir a ordem (BRASIL, ADPF nº 402 MC Ref, 2016), no *caso Wilson Santiago*, deputado federal acusado de corrupção e organização criminosa, cujo afastamento foi derrubado pela Câmara (BRASIL, PET nº 8.637, 2019), e no *caso Chico Rodrigues*, senador com quem, durante uma busca e apreensão, foram encontrados, "no interior de sua cueca, próximo às suas nádegas, maços de dinheiro que totalizaram a quantia de R$ 15.000,00" (BRASIL, PET nº 9.218, 2020). Nas quatro situações, as ordens jurídicas emanadas possuíam fundamentações sólidas. Para além do mérito das decisões, o que reuniu críticas relevantes foi a possibilidade frequente de interrupção de funções eleitas por decisão precária e individual, emanada por órgão cuja lógica de atuação é colegiada.

Outros julgados marcaram oscilações jurisprudenciais acerca dos limites da imunidade material, em afronta à segurança jurídica[232]. Houve, ainda, decisões que deixaram de reconhecer requisitos da imunidade formal, como no comentado *caso da Assembleia de*

---

[231] Tramitação da PEC disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270800 >. Acesso em 25 fev 2021.

[232] Conferir, em detalhes, as idas e vindas da Corte no tópico 5.1.1.2.

Rondônia (BRASIL, HC nº 89.417, 2006), e julgados que atribuíram caráter elástico à flagrância para a prisão de parlamentares, como no *caso Delcídio Amaral*, em que o senador foi preso e posteriormente cassado por tentar atrapalhar as investigações da operação "Lava Jato" (BRASIL, AC nº 4.039 Ref, 2015). Enfim, houve, também, um caso de busca e apreensão que foi ordenado no âmbito do Parlamento federal por um juiz de 1º grau, com o referendo parcial do STF, que gerou grande insatisfação, notadamente entre os senadores (BRASIL, RCL nº 25.537, 2019).

Mas o estopim para a elaboração da PEC, já em fevereiro de 2021, foi o início do *caso Daniel Silveira* (BRASIL, INQ nº 4.781 Ref, 2021).

O deputado federal foi preso por uma miríade de atos e pronunciamentos agressivos contra autoridades e instituições. A propósito, embora sua conduta seja execrável, não faltaram motivos para questionar os fundamentos da ordem judicial que determinou sua prisão, bem como os métodos de condução do inquérito. Em especial, destaca-se que a caracterização do flagrante, no caso, gerou grande controvérsia entre os criminalistas. Além disso, o inquérito foi instaurado de ofício, no âmbito do STF, com designação direta do ministro que conduziu, inicialmente, as investigações e assinou as decisões. E a prisão do parlamentar foi determinada monocraticamente e de ofício (no dia seguinte à decisão, o Plenário da Suprema Corte ratificou a decisão, por unanimidade)[233].

Reconhecendo a gravidade do caso, mas incomodadas com a pouca cerimônia da Corte para afastar suas prerrogativas, as lideranças da Câmara dos Deputados acordaram, a um só tempo, martelar o cravo e a ferradura. Isto é, manter a prisão de Silveira[234] e avaliar, celeremente, a necessidade de modificações no artigo 53 da CF88 ou de regulação do dispositivo, a fim de enquadrar a atuação do Judiciário[235].

Então, surgiu a PEC n. 3/2021.

A princípio, o empenho de muitos congressistas sugeriu que a tramitação da proposta seria atropelada. No entanto, foi visível o recuo do Legislativo em função das críticas feitas pela opinião pública[236]. Inclusive, um ministro do STF já manifestou reservas ao texto em

---

[233] Mais detalhes sobre o caso foram trazidos no tópico 5.2.3.

[234] Votação disponível em: < https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=60387 >. Acesso em 21 fev 2021.

[235] Disponível em: < https://www.camara.leg.br/radio/radioagencia/729361-apos-prisao-de-deputado-comissao-deve-definir-os-limites-da-inviolabilidade-dos-mandatos/ >. Acesso em: 22 fev 2021.

[236] Conferir notícias sobre o caso disponíveis em: < https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/apos-caso-silveira-lira-acelera-pec-para-aumentar-imunidade-parlamentar-e-gera-criticas-por-atropelo.shtml > (acesso

mandado de segurança impetrado contra a tramitação da PEC, cuja liminar foi negada (BRASIL, MS nº 37.721, 2021).

Diante desse cenário, é oportuno, neste espaço, comentar as modificações pretendidas. Analisa-se, aqui, a proposta original[237], ainda que se saiba que, em matérias de grande repercussão como esta, é provável que a PEC, caso aprovada, incorpore antes emendas, agregue substitutivos ou sofra destaques – e já há, inclusive, substitutivo elaborado pela própria relatora. Se isso ocorrer após a conclusão desta dissertação, a análise do texto final será realizada oportunamente, em publicação específica. Inclusive por essa razão, entende-se que não é o caso de se debruçar, por ora, sobre detalhes do texto, e sim apresentar as possíveis mudanças de forma genérica, com críticas breves.

Antes de tratar da PEC, é interessante, ainda, reiterar o que foi dito no tópico anterior sobre a desnecessidade de modificações normativas em relação às imunidades parlamentares. Entende-se que o artigo 53 da CF88 é adequado, atual e capaz de prover garantias suficientes aos parlamentares, a despeito de pequenas imprecisões ou tautologias. Ademais, há um custo inerente a qualquer inovação[238], que, no contexto em foco, superaria algum aprimoramento redacional.

Entende-se que os desafios e problemas ainda subsistentes podem ser resolvidos através das medidas propostas no capítulo anterior, ao qual se remete. É verdade que muitas das diretrizes apresentadas são dirigidas ao sistema de justiça, e é compreensível que o Legislativo busque agir – legislando! – para assegurar suas prerrogativas, em vez de esperar que a atuação jurisprudencial se consolide adequadamente. Mas fato é que os textos constitucionais que se sucederam sobre as imunidades revelam muitas semelhanças e consensos, que foram assentados, paulatinamente, por quase dois séculos de história. E já existem muitas boas orientações na doutrina e jurisprudência que precisam de um marco estável para aprofundar suas raízes.

---

em 25 fev. 2021); < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/25/senadores-reagem-com-criticas-a-pec-da-imunidade-parlamentar > (acesso em 27 fev. 2021); < https://oglobo.globo.com/brasil/resistencia-pec-da-imunidade-une-lideres-de-diferentes-partidos-no-senado-24901938 > (acesso em 27 fev. 2021); < https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-02/sem-acordo-lira-cria-comissao-especial-para-discutir-pec-da-imunidade > (acesso em 27 fev. 2021).

237 Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01gh22a9n0uwhp1hudo0uys9g4j1785608.node0?codteor=1966563&filename=Tramitacao-PEC+3/2021 >. Acesso em 25 fev 2021.

238 "(...) *nem sempre inovar é bom*. O custo, social e pessoal, de cultura jurídica que adotasse formas radicalmente inovadoras, seria alto. É importante, para que trocas sejam possíveis, certo grau de permanência. É nesse sentido que se identifica, em tom crítico, os fenômenos da impermanência das leis e da inflação legislativa em nosso país" (MENDONÇA, 2017, p. 173).

Além disso, as mudanças normativas pretendidas não apaziguarão as disputas ora existentes. Ao contrário, possivelmente acarretarão perda de prestígio do Parlamento com a sociedade, animosidade com o Judiciário e até declarações de inconstitucionalidade. Sem falar no comprometimento que se tem da segurança jurídica (com a possibilidade de influência em casos já apreciados) e no reforço do sentimento de que as instituições podem ser vergadas a todo tempo e sem motivos apropriados.

Desse modo, entende-se que a alteração constitucional é, quando menos, inconveniente.

A seu turno, a regulação do artigo 53 em lei própria, embora não seja crucial, poderia, esta sim, contribuir para a fixação de parâmetros mais claros sobre o tema e, além disso, para aplacar a sanha do Legislativo, extravasando seu ímpeto de dar resposta a impropérios da Suprema Corte.

Dito isso, comenta-se agora o teor original da PEC n. 3/2021.

Sobre a imunidade material, a PEC pretende alterar o *caput* do artigo 53, a fim de que os parlamentares respondam por suas palavras, opiniões e votos apenas *interna corporis*, no âmbito da própria Casa Legislativa, caso sua conduta seja interpretada como incompatível com o decoro parlamentar. O texto declara o seguinte:

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

Entende-se que a solução é inconstitucional. E as razões são as mesmas lançadas anteriormente neste estudo, quando se estabeleceu a interpretação que se julga adequada para o artigo 53 da CF88, após a modificação promovida pela EC n. 35, de 2001. Conceber que *pronunciamentos*[239] parlamentares não sofram escrutínio judicial produziria resultados tendentes a abolir cláusulas pétreas. Por isso, caso a PEC venha a ser aprovada, entende-se que o STF deve reafirmar a jurisprudência da Corte no sentido de que as manifestações protegidas, livres de escrutínio judicial, são apenas as que possuem relação com o ofício legislativo – melhor dizendo, com os *fins legítimos* do mandato, conforme se defende neste estudo –, a fim de resguardar os bens jurídicos entrincheirados no artigo 60, §4º, da Constituição. Os detalhes sobre a exegese constam do tópico 5.1.3.

---

[239] O conteúdo ("objeto") dos *votos*, diferentemente dos pronunciamentos, já é absolutamente inviolável hoje em dia, conforme se defendeu no tópico 5.1.3. Permitir o escrutínio do objeto do voto do legislador mesmo que pela própria Casa seria violar o regime representativo e, com isso, direitos políticos, sobretudo de minorias, o que, igualmente, infringiria cláusula pétrea constitucional.

Outra mudança pretendida pela PEC n. 3/2021 é que a prisão do parlamentar por flagrante de crime inafiançável, prevista no §2º do artigo 53 da CF88, se restrinja aos crimes cuja inafiançabilidade esteja prevista na própria Constituição, quais sejam: a "prática do racismo" (art. 5º, XLII); a "prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos" (art. 5º, XLIII); e a "a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o estado democrático" (art. 5º, XLIV)[240].

Essa restrição extrema dos casos de prisão em flagrante, defendida como mera interpretação autêntica[241], é claramente inconstitucional, por atentar contra o *direito individual* da igualdade (ou *princípio republicano*) e, dessa maneira, ir de encontro aos artigos 60, §4º, IV, e 5º, *caput*, da Constituição. Um exemplo basta para concluir nesse sentido. Se a locução pretendida vingar, o parlamentar que comete homicídio simples somente poderá ser preso após a decisão judicial definitiva – ainda que seja capturado em flagrante, confesse o crime e estejam presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva. Considerando as condições concretas da jurisdição criminal brasileira, ineficiente e morosa, trata-se quase de um salvo-conduto para matar, o que, obviamente, não tem lugar no ordenamento jurídico.

Caso ocorra a prisão em flagrante, a redação original da PEC n. 3/2021 estabelece que "o membro do Congresso Nacional deverá ser encaminhado à Casa respectiva logo após a lavratura do auto, permanecendo sob sua custódia até o pronunciamento definitivo do Plenário". Trata-se de uma cautela extra, a fim de evitar pressões indevidas e arbitrariedades de outros Poderes, o que não é sem lastro na história brasileira, como a prisão e o assassinato do deputado Rubens Paiva pela ditadura militar demonstram. A respeito, não se vislumbra inconstitucionalidade no texto, em princípio. É de se realçar, no entanto, que eventual

---

[240] O substitutivo apresentado pela relatora flexibiliza esse tópico, permitindo a prisão em flagrante por "crime que, por sua natureza, seja inafiançável na forma da lei". Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node011wug6gfb864kgw6sl0j9ks4x2742776.node0?codteor=1967549&filename=Parecer-CEURG-25-02-2021 >. Acesso em: 26 fev. 2021.

[241] Não se trata de interpretação autêntica, como se esclareceu no tópico 5.2.4. Conforme explicado, a fórmula de que o aprisionamento de parlamentares só pode ocorrer em casos de flagrância de crime inafiançável vem de longe, e foi enunciada por quase todas as Constituições brasileiras, sendo que nenhuma delas, salvo a CF88, chegou a enumerar crimes inafiançáveis. Dessa constatação já se vê que a interpretação histórica e finalística do instituto revela que a intenção do constituinte, ao descrever a imunidade formal, nunca foi limitar a prisão dos parlamentares a um rol de crimes mencionados pela Constituição. A definição das hipóteses de cabimento e das conjunturas em que seria possível a fiança sempre foi matéria sujeita à lei formal – sem *reserva de Constituição* (CANOTILHO, 2003, p. 247) –, e é à legislação que o artigo 53, §2º, da CF88 remete em complemento.

custódia *vip* promovida pela Casa Legislativa ou recolhimento domiciliar incabível seriam afrontas ao *direito individual* da igualdade (ou *princípio republicano*) e aos princípios da *impessoalidade* e *moralidade*. Por isso, qualquer conduta nessa linha ensejaria a punição dos responsáveis, inclusive pelo possível cometimento de ato de improbidade administrativa (BRASIL, Lei nº 8.429, 1992).

A PEC n. 3/2021 esmiúça ainda mais o trâmite após a prisão em flagrante. A proposição dispõe que:

> Mantida a prisão, o juízo competente deverá promover, em até vinte e quatro horas, audiência com a presença do custodiado, de sua defesa técnica e de membro do Ministério Público, oportunidade em que deverá relaxar a prisão, conceder a liberdade provisória ou, havendo requerimento do Ministério Público: I – converter a prisão em flagrante em preventiva; II – aplicar medida cautelar diversa do afastamento da função pública, nos termos da lei.

Sobre o detalhamento apresentado, não se extrai inconstitucionalidade. Na verdade, sua função é não apenas esclarecer o encaminhamento a ser dado no âmbito do Judiciário, evitando determinações autoritárias, mas também abrir terreno para o que dispõe, mais enfaticamente, outro dispositivo alterador, segundo o qual passa a ser "vedado o afastamento judicial cautelar de membro do Congresso Nacional, somente podendo ser decretada a perda do mandato nos termos do art. 55".

Em complemento, a PEC prevê que eventual cautelar contra membro do Congresso Nacional "que afete, direta ou indiretamente, o exercício do mandato e as funções parlamentares: I – somente produzirá eficácia após a confirmação da medida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal; II – não poderá ser deferida em regime de plantão forense" [242]. Além disso, "os elementos recolhidos, no caso de busca e apreensão, ficarão acautelados e não poderão ser analisados até a confirmação a que se refere o § 12 *(que impõe a ratificação do Plenário)*, sob pena de crime de abuso de autoridade, nos termos da lei".

Quer dizer, aprovada a alteração, o Judiciário não pode determinar, cautelarmente, que o congressista seja afastado de suas funções. Mas os ministros do STF podem, individualmente, impor outras cautelares contra deputados e senadores. Caso a cautelar determinada afete de algum modo o exercício das funções – como a ordem de recolhimento domiciliar noturno, por exemplo, dado que o Parlamento delibera com frequência nesse

---

[242] O substitutivo apresentado pela relatora, dentre outros pequenos ajustes, suprimiu a limitação acerca do regime de plantão forense. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node011wug6gfb864kgw6sl0j9ks4x2742776.node0?codteor=1967549&filename=Parecer-CEURG-25-02-2021 >. Acesso em 26 fev. 2021.

período –, a medida, que não pode ser deferida em plantão, somente produzirá efeitos após a ratificação do Plenário do STF. Além disso, se a diligência judicial proferida for de busca e apreensão, os elementos obtidos serão guardados e não poderão ser analisados até a sua ratificação pelo Plenário do STF, sob pena de crime de abuso de autoridade[243].

Nota-se, assim, que as cláusulas – buscando delimitar o que acabou decidido pela Corte há poucos anos (BRASIL, ADI nº 5.526, 2017; BRASIL, AC nº 4.327 AgR-terceiro-AgR, 2017) – possuem dois escopos: i) impedir que o Judiciário determine a suspensão ou interrupção do exercício das funções do parlamentar fora das hipóteses expressas descritas pelo artigo 55 da CF88 (especialmente, na forma do art. 319, VI, do CPP); ii) impedir que decisões monocráticas, como as dos aludidos *casos Eduardo Cunha, Renan Calheiros, Wilson Santiago e Chico Rodrigues* (BRASIL, AC nº 4.070 Ref, 2016; BRASIL, ADPF nº 402 MC Ref, 2016; BRASIL, PET nº 8.637, 2019; BRASIL, PET nº 9.218, 2020), ou de órgão fracionário, como a do *caso Aécio* (BRASIL, AC nº 4.327 AgR-terceiro-AgR, 2017) afetem o mandato parlamentar e o funcionamento da Casa Legislativa.

A propósito das possíveis alterações, entende-se que não há inconstitucionalidade a se debater. Pelo contrário, a proteção do voto popular e da separação dos poderes é um argumento forte em favor dessas mudanças – salvo quanto à necessidade, no caso de busca e apreensão, de ratificação da medida judicial pelo Plenário do STF, o que parece exagerado e pode resultar, sem necessidade, em maior lentidão na condução de inquéritos e processos criminais. É plausível que os excessos cometidos pelo Judiciário sejam potencializados por decisões monocráticas, que, além disso, contribuem para as *guerras de liminares*. Assim, embora se defenda, neste estudo, a ideia de que a alteração da Constituição não é oportuna, é compreensível que o Parlamento busque legislar e não aceite simplesmente esperar por uma postura autocontida do Supremo Tribunal Federal.

Prosseguindo, a PEC n. 3/2021 estabelece que o regime das imunidades parlamentares descrito pelo artigo 53 aplica-se aos deputados estaduais, no que couber[244]. A afirmação é desnecessária, porque, como explicado em capítulo próprio, os deputados estaduais já

---

[243] Todos esses condicionamentos valem, também, para os deputados estaduais, no foro próprio.

[244] O substitutivo apresentado pela relatora suprimiu esse esclarecimento, por reconhecer sua desnecessidade. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node011wug6gfb864kgw6sl0j9ks4x2742776.node0?codteor=1967549&filename=Parecer-CEURG-25-02-2021 >. Acesso em 26 fev. 2021.

desfrutam hoje do mesmo regramento de imunidades dos congressistas federais (ver tópico 3.3.1)[245].

Além das imunidades parlamentares, a PEC cuida das hipóteses de inelegibilidade, da competência recursal em ações penais e do delineamento da prerrogativa de foro dos congressistas.

Acerca da inelegibilidade, a proposta, seguindo a mesma toada de autoproteção, limita a produção de efeitos dos casos previstos na Lei Complementar n. 64, de 1990, às situações em que observado o duplo grau de jurisdição. Quanto às ações penais, a PEC estabelece a possibilidade de recurso ordinário nas "ações penais decididas, em única instância, pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores" e nas "ações penais decididas, em única instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios". Esses aspectos não serão objeto de análise, por fugirem do tema da pesquisa e porque, provavelmente, serão excluídos do texto final, vez que já foram extraídos do substitutivo apresentado pela própria relatora da proposição[246].

Sobre a prerrogativa de foro, a PEC afirma que "os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos processos relativos a crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções parlamentares". Nesse ponto, a proposição se limita a reproduzir orientação adotada hoje pelo STF (BRASIL, AP nº 937 QO, 2018). A diretriz jurisprudencial é notória e a alteração é, portanto, sem relevância.

Ocorre que a PEC n. 3/2021 assenta que "é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal a busca e apreensão deferida em desfavor de membro do Congresso Nacional, quando cumprida nas dependências das respectivas Casas ou residências de parlamentares" [247]. Ou seja, nesses casos, a competência do STF se firma mesmo que o possível crime cometido pelo parlamentar seja anterior à expedição do diploma ou não tenha

---

[245] Inclusive, em relação à possibilidade de o Parlamento estadual resolver sobre prisão e medidas cautelares diversas decretadas pelo Judiciário (BRASIL, ADI nº 5.823 MC, 2019; BRASIL, ADI nº 5.824 MC, 2019), tal como se dá com os deputados federais e senadores (BRASIL, ADI nº 5.526, 2017).

[246] Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node011wug6gfb864kgw6sl0j9ks4x2742776.node0?codteor=1967549&filename=Parecer-CEURG-25-02-2021 >. Acesso em 26 fev. 2021.

[247] O substitutivo apresentado pela relatora suprimiu a referência à residência de parlamentares. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node011wug6gfb864kgw6sl0j9ks4x2742776.node0?codteor=1967549&filename=Parecer-CEURG-25-02-2021 >. Acesso em 26 fev. 2021.

relação com as funções parlamentares. Essa cláusula é uma resposta ao que decidiu a Corte recentemente (BRASIL, RCL nº 25.537, 2019)[248].

Conquanto não revele inconstitucionalidade, crê-se que se trata de uma cláusula com efeitos indesejados, porque, ao exigir que as buscas e apreensões na residência dos parlamentares ou nas Casas Legislativas sejam determinadas pelo STF, a PEC praticamente torna inócua a tentativa de racionalização dos trabalhos da Corte, através da limitação da prerrogativa de foro ocorrida a partir da AP 937 QO, já que muitas das investigações contra parlamentares demandam medidas de busca e apreensão exatamente nesses locais. Sem falar que a prerrogativa de foro específica para a diligência de busca e apreensão causa tumulto processual e atraso significativos, em razão da necessidade de interrupção dos trabalhos na instância própria e envio ao STF.

A seu turno, a previsão inscrita na PEC de que "a medida cautelar, quando cumprida nas dependências do Congresso Nacional, deve ser executada com o acompanhamento da polícia legislativa" parece um cuidado suplementar contra o qual não se visualizam impeditivos jurídicos nem efeitos indesejados.

De resto, destaca-se que a já comentada exigência de que a cautelar deferida contra o membro do Congresso Nacional somente produza eficácia após a sua confirmação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal acaba, também, por promover um alargamento da prerrogativa de foro. Embora possível que a investigação ou ação em curso diga respeito a crimes anteriores ao exercício do cargo ou que, simplesmente, não tenham relação com as funções parlamentares – e tramitem, bem assim, noutra instância –, a deliberação sobre a cautelar, especificamente, torna-se, nos termos da PEC, sempre competência do Pleno do STF.

Cabe uma última palavra sobre os efeitos da PEC n. 3/2021.

Muitas das medidas propostas terão impacto sobre processos em curso ou casos já apreciados. Também por essa razão – afora o próprio conteúdo do texto e a maneira atropelada como a Câmara, ao menos de início, tentou aprovar a matéria, sem debater com a

---

[248] "(...) a determinação de busca e apreensão nas dependências do Senado Federal, desde que não direcionada a apurar conduta de congressista - matéria que será apreciada adiante - não se relaciona com as imunidades parlamentares, sob pena de que tais prerrogativas sejam, ao fim e ao cabo, estendidas a agentes públicos não detentores de mandato eletivo e que, bem por isso, não se submetem a esse estatuto jurídico específico. Em suma, ao contrário do que ocorre quanto às imunidades diplomáticas, cujo estatuto jurídico que lhes é próprio impede a atuação jurisdicional do Estado acreditado não só em relação aos Chefes das Missões Diplomáticas, mas também em relação ao corpo auxiliar, à sede da Missão Diplomática, bem como veículos e malas diplomáticas, as prerrogativas e imunidades parlamentares não se estendem aos locais onde os parlamentares exercem suas atividades nem ao corpo auxiliar" (BRASIL, RCL nº 25.537, 2019).

sociedade –, é inegável a mensagem de casuísmo e impunidade que, no momento, a PEC transmite, ainda que este não seja o móvel de muitos dos defensores da mudança no texto constitucional. A comoção social, no caso, se justifica. E o descrédito do Parlamento cresce. Desse caldo, os apelos difusos por controles cada vez mais intervencionistas e sem autocontenção podem, paradoxalmente, ensejar ainda mais excessos do Judiciário – inclusive contra as prerrogativas parlamentares.