

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

SARA GABRIELA ZOLANDEK

A RELATIVIZAÇÃO DA IMUNIDADE MATERIAL PARLAMENTAR

**CURITIBA
2012**

SARA GABRIELA ZOLANDEK

A RELATIVIZAÇÃO DA IMUNIDADE MATERIAL PARLAMENTAR

**Monografia apresentada à Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.
Orientadora: Prof. Dra. Eneida Desiree Salgado.**

**CURITIBA
2012**

À minha mãe, Nilva, e ao meu pai, Darci, pelo amor aos livros e ao conhecimento.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof. Dra. Eneida Desireé Salgado, pela indicação de bibliografia, pelas críticas sempre construtivas e pela atenção dispensada ao presente trabalho.

Ao meu irmão, Luís Paulo, por ser sempre carinhoso e atencioso. Por ser sempre uma inspiração na advocacia e por me incentivar em tudo que faço.

À minha irmã, Élide, pelas conversas, pelos conselhos, pelo cuidado e, principalmente, pela paciência com as minhas “crises nervosas”.

À minha irmã, Sophia, por ser sempre companheira e ouvir minhas queixas, ainda que infundadas.

Ao Diogo, pela preocupação, pela atenção, pelo carinho com que cuida de mim e por fazer com que meus dias pareçam mais leves e tranquilos.

Aos meus eternos amigos Luana, Maria Luiza, Suelen, Roan e Thaísa, por fazerem desses cinco anos mais prazerosos e menos enfadonhos. Pela amizade e companheirismo sempre presentes. Sem vocês tudo teria sido mais difícil.

SUMÁRIO

RESUMO.....	VI
RESUMEN	VII
INTRODUÇÃO	1
1. A IMUNIDADE PARLAMENTAR: JUSTIFICAÇÃO E TRATAMENTO CONSTITUCIONAL	3
2. ANÁLISE SISTEMÁTICA DA IMUNIDADE MATERIAL EM FACE DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.	20
3. CARACTERIZAÇÃO NORMATIVA DA IMUNIDADE MATERIAL: ANÁLISE DE CASO	28
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

RESUMO

A imunidade material parlamentar tem por finalidade a proteção da separação dos poderes e do próprio Estado Democrático de Direito, já que visa a garantir a independência do Legislativo. Porém, a aplicação da inviolabilidade em casos em que não haja estrita vinculação com o exercício do mandato parlamentar pode gerar incompatibilidades com o próprio texto constitucional em determinados casos concretos, ante a possibilidade de o discurso parlamentar ferir outros direitos fundamentais, como a honra e a privacidade. Assim, para que seja atendido o objetivo pelo qual a imunidade material foi construída, necessário se faz, quando em colisão com outros princípios, que a regra do artigo 53 da Constituição Federal seja ponderada, tendo por parâmetro o princípio que a embasa. Abre-se, então, a possibilidade de relativização da imunidade material parlamentar diante das peculiaridades dos casos concretos.

Palavras-chave: Imunidade material parlamentar. Regras e princípios. Ponderação.

RESUMEN

La inmunidad parlamentaria material está destinada a proteger la separación de los poderes y el Estado Democrático de Derecho, ya que trata de garantizar la independencia del Poder Legislativo. Sin embargo, la aplicación de la inviolabilidad en los casos en que no existe una estrecha conexión con el ejercicio de las funciones parlamentarias pueden provocar incompatibilidades con el texto constitucional en casos individuales, ante la posibilidad del discurso parlamentario herir otros derechos fundamentales, como la privacidad e el honor. Por consiguiente, para ser cumplida la finalidad para la que se construyó la inmunidad parlamentaria material, hace necesario, al colisionar con otros principios, que la regla del artículo 53 de la Constitución Federal sea ponderada, tendo por parámetro el principio que la sustenta. Se abre, entonces, la posibilidad de relativizar la inmunidad parlamentaria material, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada caso.

Palabras clave: Inmunidad parlamentaria material. Reglas y principios. Ponderación.

INTRODUÇÃO

As imunidades parlamentares foram construídas com o objetivo de blindar o Parlamento contra ingerências externas, seja dos poderes constituídos ou de outros grupos de poder da sociedade, mantendo-se a liberdade necessária ao desempenho da função legiferante e fiscalizadora.

O que se busca é a proteção da separação dos poderes e da própria democracia, já que se está mantendo a liberdade de atuação dos representantes do povo eleitos democraticamente.

Porém, o contexto atual da democracia brasileira demonstra uma quase completa descrença da população nos Poderes do Estado, o que é ainda mais visível no que se refere ao Legislativo, tendo em vista os escândalos de corrupção envolvendo o Congresso Nacional.

A desconfiança do povo com relação aos representantes faz com que as imunidades parlamentares, assim como as demais prerrogativas e direitos previstos no Estatuto dos Congressistas, sejam questionadas quanto à sua necessidade e legitimidade.

A previsão de direitos e prerrogativas traz consigo a noção de que há desigualdade de tratamento na lei, já que os parlamentares teriam sobre si um “manto protetor” que os tornaria invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, além de serem julgados por instância superior e da possibilidade de suspensão da ação penal pela respectiva Casa Legislativa.

Faz-se necessário, então, investigar em que medida o Estatuto dos Congressistas e, mais especificamente, a imunidade parlamentar material, fere o princípio da igualdade e se a finalidade de tais direitos e prerrogativas legitimam uma eventual supressão de algumas das posições jusfundamentais protegidas por esse princípio.

Além disso, deve-se também verificar a adequação da imunidade parlamentar material com relação a alguns direitos fundamentais, tais como a honra, a intimidade e a vida privada, já que o discurso parlamentar albergado pela inviolabilidade pode ferir tais direitos, sem que dele decorra responsabilidade cível ou penal, quando se verifique nexo de causalidade entre as palavras proferidas e o exercício do mandato

representativo.

Nesse sentido, o presente trabalho busca investigar a possibilidade de relativização da aplicação da imunidade parlamentar material em casos extremos, em que a finalidade da regra insculpida no artigo 53 da Constituição Federal tenha sido claramente desviada, autorizando-se o afastamento da inviolabilidade cível e criminal, e conseqüentemente a propositura de ação penal e de reparação de danos, ainda que o fato tenha ocorrido dentro do recinto da Casa Legislativa.

Para tanto, parte-se da teoria dos princípios e da diferenciação entre regras e princípios de Robert Alexy, demonstrando-se que a norma do artigo 53 da Constituição Federal, que trata da imunidade material parlamentar é uma regra e não um princípio.

Além disso, busca-se uma possível solução para os casos difíceis em que a imunidade parlamentar material entra em colisão com outros direitos fundamentais, através das técnicas de solução de conflitos entre regras e princípios, utilizando-se das doutrinas de Robert Alexy e Humberto Ávila.

1. A IMUNIDADE PARLAMENTAR: JUSTIFICAÇÃO E TRATAMENTO CONSTITUCIONAL

Foi no contexto parlamentarista inglês medieval que surgiram as franquias *freedom of speech*, entendida como o direito do representante de não ser processado por suas opiniões e votos, e *freedom from arrest*, consistente em excluir os efeitos de mandatos de arresto expedidos contra o parlamentar; ou seja, ambas tinham por finalidade defender a liberdade de expressão e o direito de reunião dos parlamentares, protegendo-os dos desejos da Monarquia de fazer com que o Parlamento voltasse a ser um órgão hierarquicamente subordinado¹.

A chamada *freedom of speech* teve sua consagração legal em 1689 no artigo 9º do Bill of Rights², tendo a *freedom from arrest* caído em desuso quando, em 1869, a prisão por dívidas foi abolida na Inglaterra³, já que o instituto, historicamente, destinava-se a impedir somente a prisão cível, não tutelando as prisões decorrentes de crimes⁴.

Os revolucionários burgueses do século XVIII inspiraram-se no instituto inglês e “a afirmação da inviolabilidade parlamentar já se fizera, por ocasião da reunião dos Estados Gerais, que precedeu a Revolução de 1789”, decretando que nenhum deputado “poderia ser inquirido perseguido, detido ou preso, por motivo de proposta, parecer, opinião ou discurso feito aos Estados Gerais”⁵.

Um ano depois a Constituinte de 1790 contemplou a imunidade em matéria criminal, sendo que, com a Constituição de 1799, adquiriu os contornos depois sedimentados no Direito francês, impedindo que qualquer processo criminal contra parlamentar pudesse ser iniciado sem que fosse previamente autorizado pelo Poder Legislativo⁶.

Contudo, para Eloy García, os pressupostos que justificam as imunidades parlamentares não são os mesmos no medievo inglês e na modernidade, já que o

¹GARCÍA, Eloy. **Imunidad Parlamentaria y Estado de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1989. p.23.

²*Idem*. p. 24.

³ALMEIDA. Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 78.

⁴MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 405.

⁵ALMEIDA. Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 78.

⁶*Idem, Ibidem*.

Parlamento inglês da época desconhece as bases da concepção liberal das imunidades, na medida em que não tinha poder de decisão que pudesse fazer frente à Coroa, além de não haver o sentido político, e não jurídico, de representatividade, já que sua missão não era a de transmitir uma vontade coletiva, mas de repetir, quase que literalmente, as opiniões dos representados⁷.

Veja-se que a representação política da modernidade não se confunde com as experiências anteriores e também não se configura em uma evolução do instituto. Isso porque, na modernidade não há uma vontade pré-existente, mas sim, uma distinção entre representantes e seus representados⁸.

Proíbe-se o mandato imperativo, na medida em que se exige que os representantes sejam independentes, sendo a relação com os representados fundamentada na escolha mediante eleição, do que decorre que “simbolicamente, a decisão independente dos representantes seja reconduzível ao consenso dos representados”. O que há, portanto, é a vontade da própria Assembleia enquanto órgão⁹.

Assim sendo, em última análise, para Eloy García, por haver distinta fundamentação e natureza jurídica, pode-se afirmar que a imunidade parlamentar pouco tem das franquias medievais inglesas, o que leva a supor a origem liberal do instituto¹⁰.

O absolutismo, que perdurou durante séculos, entregou parte de seu monopólio de poder, mas a liberdade do parlamento frente à influência do governo foi alcançada com grandes dificuldades, o que faz com que haja constante vigilância, requerendo a existência de institutos capazes de assegurar a independência do Congresso. Por isso, o objetivo fundamental da primeira época do constitucionalismo *“fue emancipar al parlamento dela influencia gubernamental sobre su composición personal y sus funciones legislativas”*¹¹.

Assim, a imunidade parlamentar que surge no contexto medieval inglês tem por escopo a proteção da separação dos poderes, na medida em que garante a

⁷ GARCÍA, Eloy. **Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1989. p.23.

⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral**. 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. p. 35.

⁹ *Idem*. p. 36.

¹⁰ GARCÍA, Eloy. **Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 26-28.

¹¹ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Contitución**. Barcelona: Editora Ariel. 2. ed. na Espanha, 1975. p. 255.

independência funcional do Poder Legislativo¹² frente aos demais órgãos de poder, pois proclamam “que a liberdade de expressão e de debate ou de troca de opiniões no Parlamento não pode ser impedida ou posta em questão em qualquer corte ou lugar fora do Parlamento”¹³.

Não é possível, na visão de Karl Loewenstein, que um parlamentar esteja totalmente livre de seus laços, sejam profissionais, religiosos ou por suas próprias convicções políticas, o que influencia sua atuação. Porém, o parlamento deve estar imune às pressões do governo, para que se garanta a independência funcional, conservando-se a separação dos poderes e fazendo com que o processo político esteja de acordo com a Constituição¹⁴.

Para Loewenstein, há sete principais posições que devem ser asseguradas para que se garanta a independência funcional dos parlamentares. São elas: a eliminação da influência governamental na eleição dos membros do parlamento; a eliminação da preponderância que o governo havia alcançado no processo legislativo através da nomeação dos parlamentares; a eliminação do controle governamental das sessões parlamentares, inclusive quanto à convocação, suspensão e dissolução; a eliminação da influência governamental sobre a gestão parlamentar em si mesma; a eliminação de requisitos econômicos e outros tipos de limitações para determinar a elegibilidade do parlamentar; a existência de incompatibilidades, que consistem na proibição de exercer o cargo parlamentar e outras profissões simultaneamente, como, por exemplo, um cargo público e, por fim, e o que aqui interessa, a eliminação de possíveis pressões do governo sobre o mandato do parlamentar, o que é suficientemente alcançado pelas imunidades parlamentares¹⁵.

Nisso consiste a finalidade das imunidades para a doutrina, ou seja, a independência do Parlamento¹⁶ e a eliminação de pressões que possam ser exercidas sobre o parlamentar enquanto representante da vontade do povo, que, em última análise, é a vontade do próprio Estado.

Portanto, o que se diz é que as imunidades visam a proteger o Poder

¹²LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Contitución**. Barcelona: Editora Ariel. 2. ed. na Espanha, 1975. p. 255.

¹³MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 396.

¹⁴LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Contitución**. Barcelona: Editora Ariel. 2. ed. na Espanha, 1975. p. 255.

¹⁵*Idem, Ibidem.*

¹⁶MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 396.

Legislativo em sua independência funcional, contra a repressão dos poderes constituídos, Executivo e Judiciário, e mesmo contra possíveis pressões advindas de particulares, preservando-se a independência imprescindível ao cumprimento do mandato representativo¹⁷.

Nesse sentido, pontua Cláudio Souto que, além de evitar que as decisões do Parlamento sofram influência dos poderes constituídos, o instituto também tem por objetivo afastar a interferência de grupos de interesse ou grupos de pressão, que “são centros reais de poder, nos regimes representativos, e coexistem com o poder político”¹⁸.

Segundo o autor, o poder de tais grupos explica-se pela “apatia política da maioria do povo, que apenas vota”, fazendo com que os grupos de interesse tenham forte ingerência principalmente sobre o Legislativo, recorrendo ao suborno e à própria intimidação¹⁹.

Para Alexandre de Moraes, as imunidades são imprescindíveis à prática da democracia, na medida em que são condição de independência do Legislativo e garantia de liberdade de opinião “sem a qual inexistirá Poder Legislativo independente e autônomo, que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo e do país”²⁰.

Com o objetivo de manter a independência do Parlamento, há um “conjunto de normas constitucionais que estatui o regime jurídico dos membros do Congresso Nacional, prevendo suas prerrogativas e direitos, seus deveres e incompatibilidades” a que se denomina *estatuto dos congressistas*²¹.

O estatuto dos congressistas encontra-se entre os artigos 53 e 56 da Constituição Federal, prevendo, além das imunidades parlamentares, também o privilégio de foro, a limitação ao dever de testemunhar, a isenção do serviço militar, o direito ao subsídio e as incompatibilidades.

A prerrogativa de foro estabelece que “o congressista é processado criminalmente, durante o mandato, pelo STF”²². A abrangência da prerrogativa

¹⁷ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 61.

¹⁸SOUTO; Cláudio. **As Imunidades Parlamentares**. Recife: Imprensa Universitária, 1962. p. 21.

¹⁹*Idem*. p. 22.

²⁰MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 396.

²¹SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 532.

²²BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. . Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO,

relaciona-se aos crimes comuns, estendendo-se inclusive aos crimes eleitorais e às infrações penais, sendo que a definição de competência rege-se pela regra da atualidade do mandato, ou seja, deixa-se de aplicar a regra da contemporaneidade do crime, significando que a competência é do Supremo somente enquanto durar o mandato²³.

Deputados e Senadores têm o dever de testemunhar em juízo acerca de fatos relevantes à instrução processual penal ou cível, como qualquer cidadão comum, mas devem ser convidados a testemunhar em dia e hora convenientes, o que farão em juízo²⁴. Contudo, há limitações ao testemunho do parlamentar, tendo em vista que não são obrigados a prestar informações obtidas em razão do exercício do mandato, nem sobre pessoas que lhes confiaram ou dele receberam informações (artigo 53, §6º, CF), tratando-se, nesse caso, de “escolha discricionária do parlamentar”²⁵.

Os parlamentares têm direito a subsídio, sendo de competência exclusiva do Congresso Nacional fixá-lo aos deputados federais e senadores (artigo 49, inciso VII, CF), devendo ser idêntico para ambos, não podendo exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal²⁶ e devendo-se dar tratamento tributário igual ao de qualquer contribuinte, incidindo o imposto de renda e informado pelos critérios da generalidade, universalidade e progressividade²⁷.

Há ainda a prerrogativa de isenção do serviço militar, que se assemelha à imunidade, pois o congressista fica imune a um dever imposto a todos os brasileiros pela Constituição Federal em seu artigo 143²⁸. Porém, por caracterizar impedimento ao exercício do mandato, o §7º do artigo 53 da Constituição dispõe que a incorporação de deputado ou senador às Forças Armadas depende de prévia licença da Casa respectiva, mesmo que sejam militares e ainda que esteja em tempo de guerra²⁹.

Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.1032.

²³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 412.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 534.

²⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 414.

²⁶ *Idem*. p. 413.

²⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 535.

²⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 414.

²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo:

Para que seja garantida a independência do Legislativo, não há apenas a previsão de direitos e prerrogativas aos parlamentares, há também algumas vedações aos congressistas, chamadas de incompatibilidades³⁰.

Assim, desde a expedição do diploma os congressistas não poderão firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes, bem como não poderão aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas referidas entidades³¹.

Também é vedado, depois da posse, que ocupe cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum* nas entidades acima citadas ou patrocinar causas em que elas sejam interessadas. Desde a posse não poderão ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada e, ainda, é vedado que os parlamentares sejam titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo³².

Há, ainda, a previsão no estatuto dos congressistas de algumas hipóteses de perda do mandato antes do término da legislatura, no artigo 55 da Constituição Federal. Destaque-se a hipótese de falta de decoro parlamentar, consistente no abuso das prerrogativas parlamentares, bem como na percepção de vantagens indevidas, além de outros casos previstos nos regimentos internos³³.

A perda do mandato pode ocorrer por faltar o parlamentar a mais de um terço das sessões ordinárias, pela perda ou suspensão dos direitos políticos, por decretação pela Justiça Eleitoral nos casos previstos na Constituição, por infidelidade partidária, e por condenação criminal em sentença transitada em julgado³⁴.

Quanto à renúncia, quando tem por finalidade escapar à perda do mandato, somente poderá ocorrer antes de aberto procedimento para esse fim, de acordo com

Malheiros, 2003. p. 534.

³⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 415.

³¹ *Idem*. p. 416.

³² *Idem, Ibidem*.

³³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.1034.

³⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 416.

o §4º do artigo 55 da Constituição Federal³⁵.

Nos casos de perda do mandato por falta de decoro e por sentença criminal transitada em julgado, deverá haver votação da Casa respectiva, mediante voto secreto e maioria absoluta, por provocação da Mesa ou de partido político com representação, observando-se a ampla defesa, instaurando-se um processo político de cassação, cuja decisão será constitutiva³⁶. Caberá ao Judiciário, nesses casos, apenas analisar a legalidade da medida, “pois as medidas políticas sujeitas à discricção de um dos poderes são incensuráveis, salvo quando tomadas com desrespeito à constituição ou às leis”³⁷.

Já nos casos de perda do mandato por ausência, por perda ou suspensão dos direitos políticos e por decreto da Justiça Eleitoral, há apenas declaração do acontecimento pela Mesa³⁸, já que há somente “o reconhecimento da ocorrência do fato ou ato de seu perecimento”³⁹.

Tendo em vista que as imunidades parlamentares, assim como as demais prerrogativas e vedações previstas no estatuto dos congressistas, têm por escopo a blindagem do Parlamento contra interferências indesejadas na criação de leis e no exercício da fiscalização, o que acabaria por comprometer a tripartição dos poderes, diz-se que é antes uma garantia dada ao povo ou, para alguns autores como José Afonso da Silva, à instituição parlamentar⁴⁰, e não à pessoa do titular do mandato propriamente dita.

As imunidades não são direito subjetivo do congressista, já que, nas palavras de Francisco Amaral, o direito subjetivo consiste no “poder que a ordem jurídica confere a alguém de agir e de exigir de outrem determinado comportamento”, sendo que se denomina subjetivo “por ser exclusivo do respectivo

³⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.1034.

³⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 538.

³⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 417.

³⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.1035.

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 538.

⁴⁰ *Idem*. p. 532.

titular (...). Seu titular é determinado e seu objetivo é específico”⁴¹.

No caso, o interesse juridicamente protegido é antes da Casa Legislativa ou do próprio povo, que pretende ter sua representatividade respeitada, para que se possibilite o exercício, de forma independente, do cargo para o qual foi outorgado o mandato eletivo⁴².

Trata-se, portanto, de um instituto de direito objetivo. Este posicionamento doutrinário deriva do fato de que as atribuições dadas pela Constituição ao Parlamento podem ver-se limitadas por processos judiciais, que são formalmente dirigidos ao parlamentar, mas que possuem objetivo real de impedir o correto funcionamento da Casa Legislativa, fazendo com que seja necessária a proteção de seus membros, individualmente, para que se garanta a independência da assembleia⁴³.

Todavia, Carlos Ayres Britto defende que as imunidades são prerrogativas⁴⁴. O que as diferenciaria dos direitos subjetivos é o âmbito pessoal de abrangência restrita que as prerrogativas possuem, já que há um universo maior de destinatários dos direitos subjetivos se comparados às prerrogativas⁴⁵.

As prerrogativas não deixam de ser direitos referidos a um sujeito e destinadas a um desfrute particular, mas são direitos especiais “geralmente complementares dos direitos comuns e ainda mais significativos do que estes. (...) porque se destinam a reforçar a realizabilidade de valores que a Constituição qualificou de modo exponencial”⁴⁶.

Tendo em vista que as imunidades parlamentares têm por escopo a proteção do Legislativo contra interferências indesejadas, preservando-se o próprio estado democrático⁴⁷, é patente que não se cuida de favorecer alguém como um fim em si mesmo, mas antes servem “para melhor habilitar o sujeito favorecido a preservar instituições-idéia de relevante apreço constitucional”, revelando seu caráter político-institucional, o que leva a concluir que se trata de prerrogativas e não direitos

⁴¹ AMARAL, Francisco. **Direito Civil- Introdução**. 7. ed. rev. e mod. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 224.

⁴² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 61.

⁴³ GARCÍA; Eloy. **Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 57-58.

⁴⁴ BRITTO, Carlos Ayres. Direitos Subjetivos e Prerrogativas Constitucionais. **Revista de Direito Público**. São Paulo. n. 90. p. 70-78, abr/jun, 1989. p. 72.

⁴⁵ *Idem*. p. 73.

⁴⁶ *Idem*, p. 75.

⁴⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 373.

subjetivos “comuns”⁴⁸.

Dessa forma, a imunidade adquire um significado instrumental acerca de seu primordial objetivo, qual seja, “*la salvaguarda de la posición constitucional del Parlamento*”, o que leva novamente à conclusão de que as imunidades não são um direito subjetivo do representante, mas sim, como pontua Eloy García ao citar o pensamento da maior parte da doutrina, “*patrimonio exclusivo de la corporación parlamentaria*”⁴⁹.

Outra consequência de se admitir que as imunidades são antes direito pertencente ao Congresso, ou mesmo ao povo, e não ao parlamentar em si, é a de que são garantias de ordem pública, ou seja, são direitos indisponíveis do parlamentar, que não pode renunciá-las e que devem ser invocadas de ofício pelo juiz a qualquer tempo e grau de jurisdição⁵⁰.

Porém, há autores que defendem que os próprios parlamentares são os titulares das imunidades. Como é o caso de Eloy García, que parte da ideia de que o conceito jurídico e o substrato histórico das imunidades estão assentados no Parlamento enquanto corporação, mas também, e com o mesmo grau de importância, na garantia de livre formulação da vontade por parte do representante individual⁵¹.

Sendo assim, para o autor, o bem jurídico que as imunidades têm por escopo proteger é a própria liberdade individual do parlamentar, da qual a autonomia do Congresso é apenas um corolário lógico. Decorrência disso é que as imunidades configurar-se-iam em autênticos direitos subjetivos, podendo ser exercitados em relação a terceiros e exigíveis judicialmente, havendo inclusive a possibilidade de serem renunciadas⁵².

Ambos os posicionamentos doutrinários acerca da titularidade das imunidades parlamentares, apesar de divergirem substancialmente, têm em comum a ideia de que o instituto foi construído com a finalidade de garantir a independência do Parlamento frente a possíveis interferências indesejadas dos outros Poderes ou mesmo de grupos de poder, como já demonstrado.

⁴⁸ BRITTO. Carlos Ayres. Direitos Subjetivos e Prerrogativas Constitucionais. **Revista de Direito Público**. São Paulo. n. 90. p. 70-78, abr/jun, 1989. p. 77.

⁴⁹GARCÍA; Eloy. **Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 58.

⁵⁰*Idem*. p. 59.

⁵¹*Idem*. p. 60.

⁵²*Idem*. p. 62.

Desde o aparecimento das imunidades no medievo inglês, já havia a distinção entre a *freedom of speech* e a *freedom from arrest*, que consistiam, respectivamente, em liberdade para o parlamentar expressar suas opiniões e em excluir os efeitos dos mandados contra ele expedidos⁵³.

Apesar de haver controvérsias quanto à origem do instituto, havendo defensores de sua matriz liberal⁵⁴, ainda hoje as imunidades parlamentares são divididas em material e formal, a exemplo do que ocorre em nosso ordenamento jurídico, no artigo 53 da Constituição Federal, em que pese terem sofrido grandes transformações desde o seu surgimento no ordenamento jurídico pátrio.

Assim dispõe o referido artigo:

Art.53 - Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º-Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§2º-Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§3º-Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§4º-O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§5º-A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§6º-Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§7º-A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§8º-As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão 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 Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

⁵³GARCÍA, Eloy. **Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 23.

⁵⁴ *Idem*. p.26-28.

A imunidade faz com que o congressista torne-se excluído da incidência de certas normas gerais, sendo que “pode tornar o parlamentar insuscetível de ser punido por certos fatos”, o que caracteriza a imunidade material ou pode torná-lo “livre de certos constrangimentos previstos no ordenamento processual penal”, caracterizando a imunidade formal⁵⁵.

Nessa esteira, a imunidade formal garante ao parlamentar a possibilidade de que seja sustada a ação penal que corre contra ele ou que não seja preso ou não permaneça preso, não se admitindo sequer a prisão cível⁵⁶.

Contudo, a prerrogativa da imunidade formal não afasta a possibilidade de que seja instaurado inquérito policial contra parlamentar, que estará sujeito aos atos de investigação pela Polícia Judiciária, não podendo nem mesmo ocorrer a suspensão do feito, desde que seja instaurado perante o órgão competente, de acordo com a prerrogativa de foro dada aos congressistas de serem julgados perante o Supremo Tribunal Federal durante a vigência do mandato, como ficou sobejamente demonstrado⁵⁷.

A imunidade formal, ao contrário do que ocorre com a material, “não exclui o crime, antes o pressupõe, mas impede o processo”, tratando-se de uma prerrogativa processual, que disciplina a prisão e o processo dos congressistas⁵⁸.

De importante destaque é que, no ordenamento jurídico brasileiro, a imunidade protege o parlamentar antes mesmo da posse, já que a Constituição Federal prevê, em seu §2º do artigo 53, que a norma incide desde a expedição do diploma até o primeiro dia da legislatura seguinte⁵⁹.

Isso se dá porque é no momento da diplomação que se presume a eleição válida do representante do povo, devendo ser protegido desde então pela Constituição⁶⁰, para que não haja interferências que façam com que não possa assumir regularmente o mandato para o qual foi democraticamente eleito.

Ou seja, forma-se o *vinculum iuris* entre os eleitores e os parlamentares

⁵⁵BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 899.

⁵⁶Idem. p. 901.

⁵⁷MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 407.

⁵⁸SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 533.

⁵⁹BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 901.

⁶⁰MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 407.

quando da diplomação, “que equivale ao título de nomeação para o agente público” e, por isso, “somente incidirá a imunidade formal em relação ao processo nos crimes praticados após sua ocorrência”⁶¹.

Todavia, o artigo 53, §2º, da Constituição Federal, prevê uma exceção em se tratando de flagrante de crime inafiançável, caso em que a prisão é cabível. Entretanto, para que seja mantida a prisão, faz-se necessário que a Casa a que o parlamentar pertence dê anuência por voto da maioria de seus membros,⁶² nesse caso, os autos devem ser remetidos à respectiva Casa dentro de 24 horas após a prisão⁶³.

Outra exceção advém do entendimento jurisprudencial acerca do tema, pois o Supremo Tribunal Federal entende ser possível a prisão decorrente de sentença judicial transitada em julgado, como demonstrado no seguinte julgado:

Dentro do contexto normativo delineado pela Constituição, a garantia jurídico-institucional da imunidade parlamentar formal não obsta, observado o "due process of law", a execução de penas privativas da liberdade definitivamente impostas ao membro do Congresso Nacional. Precedentes: RTJ 70/607
Inq. 510/DF, RTJ, 135/509, Rel. Min. Celso de Mello.

É imperioso lembrar que o artigo 5º, inciso LXVI, da Constituição Federal prevê que ninguém será levado à prisão ou nela mantido quando a lei admitir liberdade provisória. Portanto, o tratamento a ser dispensado ao congressista com relação a crime que admite liberdade provisória deverá ser o mesmo dado aos crimes afiançáveis, ou seja, veda-se a prisão⁶⁴.

A Emenda Constitucional n. 35/2001 trouxe significativas mudanças no âmbito da imunidade formal em nosso ordenamento jurídico. Antes da referida emenda, a denúncia contra o parlamentar apenas poderia ter seguimento se a respectiva Casa desse consentimento acerca da persecução penal. A ausência da licença fazia com que a ação não prosseguisse enquanto durasse o mandato do parlamentar, contudo, a prescrição não corria enquanto o processo estivesse

⁶¹ *Idem, Ibidem.*

⁶² *Idem, Ibidem.*

⁶³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 533.

⁶⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 901.

paralisado⁶⁵.

Após a edição da EC 35/2001 não há a necessidade da anuência da Casa Legislativa para que o processo tenha andamento. A previsão da Constituição é que a Casa pode determinar a sustação da ação penal, ou seja, somente há a manifestação depois de acolhida e recebida a denúncia ou a queixa⁶⁶.

Após o recebimento da peça acusatória o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa Legislativa a que o parlamentar pertence para análise de eventual sustação⁶⁷.

A sustação deve ser determinada pelo voto ostensivo e nominal da maioria absoluta dos membros⁶⁸, por iniciativa de qualquer partido político que tenha representação na Casa, o que significa que o próprio parlamentar não pode requerer a sustação, mas não há necessidade de que o requerimento seja realizado pelo partido a que ele é filiado.⁶⁹

O pedido de sustação realizado por partido político com representação na Casa deve ser apreciado dentro do prazo improrrogável de 45 dias de seu recebimento pela Mesa Diretora⁷⁰.

De acordo com o que prescreve o artigo 53, §3º, da Constituição Federal, a sustação deve referir-se a processos que tiveram início por crimes ocorridos depois da diplomação e durante o mandato do parlamentar⁷¹, ou seja, a imunidade formal possui eficácia temporal limitada⁷².

Além disso, enquanto estiver suspenso o processo a prescrição não corre, voltando a ter curso quando do encerramento do mandato⁷³.

Para que seja sustada a ação penal, devem os parlamentares analisar a

⁶⁵BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 901.

⁶⁶*Idem, Ibidem*.

⁶⁷MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 408.

⁶⁸*Idem*, p. 409.

⁶⁹BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. P 901.

⁷⁰SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 533.

⁷¹BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 902.

⁷²MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 409.

⁷³BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.p. 902.

viabilidade da persecução penal, tendo em vista possíveis ingerências externas, afastando a perspectiva de perseguição política, “suspendendo o feito criminal em ordem a preservar a liberdade e a autonomia do Legislativo”.⁷⁴

Portanto, a decisão acerca da sustação, que deve ser sempre realizada pelo Plenário da Casa, não podendo ser delegada à Mesa Diretora ou a alguma de suas comissões, possui critérios que “não são jurídico-normativos, mas movidos por motivos políticos de conveniência e oportunidade”⁷⁵.

Por outro lado, a imunidade material, prevista na Constituição Federal em seu artigo 53, *caput*, consiste na inviolabilidade cível e penal dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos, significando que não serão responsabilizados nessas esferas⁷⁶, desde que haja conexão com o exercício do mandato representativo.

Alexandre de Moraes amplia a abrangência da imunidade material, afirmando que a conduta do parlamentar, além de não gerar responsabilização penal e cível, também está imune a sanções disciplinares e à responsabilidade política, “pois trata-se de cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional material”⁷⁷.

A irresponsabilidade política estaria configurada na medida em que os parlamentares não podem ser destituídos pelos eleitores e nem pelos partidos políticos em razão de suas opiniões palavras e votos⁷⁸ e a irresponsabilidade administrativa adviria do fato de que está protegido inclusive nos relatórios e trabalhos em Comissões⁷⁹.

Segundo José Afonso da Silva, a *inviolabilidade*, como também é chamada a imunidade material, foi sempre a exclusão de crime de opinião por parte dos parlamentares, porém, após a edição da Emenda n. 35/2001, estabelece-se que são invioláveis civil e penalmente, excluindo-se também a responsabilidade civil⁸⁰.

⁷⁴ *Idem, Ibidem.*

⁷⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 410.

⁷⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.p.900.

⁷⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 401.

⁷⁸ *Idem.* p. 402.

⁷⁹ *Idem.* p. 401.

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 532.

Assim, a Emenda n. 35 tornou expressa a imunidade cível⁸¹, e que pese o Supremo Tribunal Federal já admiti-la antes de 2001, a exemplo do seguinte julgado de Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, de 12 de agosto de 1998⁸²:

I. Recurso extraordinário: prazo de interposição: suspensão pelas férias forenses. II. Recurso extraordinário: decisão interlocutória que resolve a questão constitucional controvertida: acórdão que, provendo apelação de sentença que extinguiu o processo por entender incidente o art. 53, caput, da Constituição, assenta o contrário e determina a seqüência do processo: RE cabível. III. Recurso extraordinário: cabimento: inaplicabilidade da Súmula 279, quando se cuida de rever a qualificação jurídica de fatos incontroversos e não de discutir-lhes a realidade ou as circunstâncias. IV. Imunidade parlamentar material (Const. art. 53): âmbito de abrangência e eficácia. 1. Na interpretação do art. 53 da Constituição - que suprimiu a cláusula restritiva do âmbito material da garantia -, o STF tem seguido linha intermediária que, de um lado, se recusa a fazer da imunidade material um privilégio pessoal do político que detenha um mandato, mas, de outro, atende às justas ponderações daqueles que, já sob os regimes anteriores, realçavam como a restrição da inviolabilidade aos atos de estrito e formal exercício do mandato deixava ao desabrigo da garantia manifestações que o contexto do século dominado pela comunicação de massas tornou um prolongamento necessário da atividade parlamentar: para o Tribunal, a inviolabilidade alcança toda manifestação do congressista onde se possa identificar um laço de implicação recíproca entre o ato praticado, ainda que fora do estrito exercício do mandato, e a qualidade de mandatário político do agente. 2. Esse liame é de reconhecer-se na espécie, na qual o encaminhamento ao Ministério Público de notícia criminis contra autoridades judiciais e administrativas por suspeita de práticas ilícitas em prejuízo de uma autarquia federal - posto não constitua exercício do mandato parlamentar stricto sensu -, quando feito por uma Deputada, notoriamente empenhada no assunto, guarda inequívoca relação de pertinência com o poder de controle do Parlamento sobre a administração da União. 3. A imunidade parlamentar material se estende à divulgação pela imprensa, por iniciativa do congressista ou de terceiros, do fato coberto pela inviolabilidade. 4. **A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela:** é conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema. RE 210917/ Rio de Janeiro, RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

De acordo com o que ensina Paulo Branco, na mesma esteira da jurisprudência da Corte, a própria finalidade da imunidade material faz com que

⁸¹BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 900.

⁸² Nesse mesmo sentido é o Recurso Extraordinário 220687/MG, Rel. Min. Carlos Veloso, DJ: 13/04/1999.

possua alcance limitado, exigindo-se que o ato praticado pelo parlamentar possua nexo de causalidade com o seu mandato⁸³, para que seja imune à censura cível e penal⁸⁴.

Nesse sentido, diz o autor⁸⁵:

Se a manifestação oral ocorre no recinto parlamentar, a jurisprudência atual dá como assentada a existência de imunidade. Se as palavras são proferidas fora do Congresso, haverá a necessidade de se perquirir o seu vínculo com a atividade de representação política.(...)
De outra parte, assentou-se, igualmente, que 'a imunidade parlamentar material se estende à divulgação pela imprensa, por iniciativa do congressista ou de terceiros, do fato coberto pela inviolabilidade'.

Assim sendo, para a jurisprudência e a doutrina majoritária, só há neutralização da responsabilidade acerca das palavras proferidas quando houver liame entre as declarações e o exercício do mandato político⁸⁶. Isso porque se considera que as imunidades têm por escopo proteger o Legislativo de ingerências externas indevidas, não se estendendo o instituto a situações nas quais há desvio da finalidade, como ficou demonstrado do capítulo anterior.

Veja-se que a imunidade alcança inclusive os depoimentos prestados por membro do Congresso Nacional a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, principalmente no que concerne a fatos que guardam conexão com o ofício legislativo⁸⁷.

Insta observar ainda que quando alguém é injuriado por parlamentar, sobre o qual incide a imunidade, “e retruca de imediato, pode também se ver livre de repressão criminal”.⁸⁸ Porém, esta é a única hipótese em que pessoas que não exercem mandato representativo serão albergadas pela imunidade material, já que

⁸³ A exigência de nexo de causalidade entre as palavras proferidas e o exercício do mandato é jurisprudência pacífica da Corte, o que pode ser verificado nos seguintes julgados: RE 299109, AgrR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 31/05/2011; RE 576074/ AgR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 24/05/2011.

⁸⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 900.

⁸⁵ *Idem. Ibidem.*

⁸⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 900.

⁸⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 403.

⁸⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 901.

os beneficiados pela prerrogativa são somente os parlamentares⁸⁹.

A imunidade material é absoluta e perpétua, tendo em vista que o congressista não poderá ser responsabilizado por suas opiniões, palavras e votos mesmo após o término do mandato⁹⁰.

Como ensina José Afonso da Silva, as imunidades, tanto a formal quanto a material, subsistem durante o estado de sítio, caso em que só poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços da Casa, “nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional que sejam incompatíveis com a execução da medida”⁹¹, ou seja, se forem praticados dentro do Congresso terão caráter absoluto, não comportando suspensão.

⁸⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 403.

⁹⁰ *Idem, Ibidem*.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 534.

2. ANÁLISE SISTEMÁTICA DA IMUNIDADE MATERIAL EM FACE DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Cumpra neste capítulo analisar a adequação da imunidade material parlamentar frente aos princípios fundamentais e aos direitos fundamentais insculpidos na Constituição da República.

As imunidades têm por finalidade a proteção à separação dos poderes, como demonstrado no capítulo anterior, que “é um princípio geral do Direito Constitucional que a Constituição inscreve como um dos princípios fundamentais que ela adota”⁹², especificamente em seu artigo 2º.

A imunidade material, que é caracterizada pela livre manifestação de opinião por parte do parlamentar sem que de seu discurso decorra responsabilidade cível ou criminal, afasta a possibilidade de sofrer repressões advindas de outros órgãos de Poder⁹³.

O instituto configura-se de grande importância nesse contexto, já que é um instrumento garantidor da livre formulação dos votos pelo Congressista, fazendo com que possa expressar seu entendimento acerca das questões debatidas sem sofrer interferências externas indesejadas.

Isso faz com que o parlamentar possa exercer seu mandato de forma independente, representando da melhor forma os cidadãos que o elegeram, pois se supõe que o fizeram levando em conta as opiniões do parlamentar acerca dos assuntos de interesse da sociedade.

Assim pontua o autor português Jorge Miranda⁹⁴:

As imunidades visam, em última análise, preservar a independência do Parlamento perante os outros órgãos do Estado e quaisquer autoridades. Destinam-se a evitar que quem quer que seja possa ferir a imprescindível liberdade de actuação dos Deputados. As regalias visam simplesmente propiciar o desempenho do cargo em condições óptimas e contribuir para a dignificação da função; destinam-se a afastar dificuldades ao exercício dos poderes funcionais ou a tornar mais satisfatório esse exercício.

⁹²SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 106.

⁹³ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 61.

⁹⁴MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral – Direito Parlamentar**. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. p. 251.

Vê-se, portanto, que a imunidade material possui importante papel na preservação do princípio da separação dos poderes, evitando ingerências indesejadas por parte dos outros poderes constituídos, que poderiam interferir na formulação da vontade do Congresso.

Ingerências externas não previstas constitucionalmente, não estão legitimadas a ocorrer, já que tornariam vulnerável a liberdade⁹⁵ do parlamentar em sua atuação perante o Poder Legislativo, quebrando a harmonia que deve haver entre os três poderes.

Na esteira do que ensina Luis Javier Moreno Ortiz⁹⁶:

El principio de controles y contrapesos, Checks and balances, es fundamental para el ejercicio equilibrado del poder en las democracias occidentales. La Constitución organiza el poder atribuyendo a las autoridades competencias precisas, brindando garantías para poder ejercerlas y estableciendo responsabilidades por ese ejercicio. Las competencias determinan la capacidad de obrar de las autoridades y la validez de sus conductas, sean actos, hechos u operaciones. Las garantías fijan el grado de autonomía de las autoridades y la autenticidad de sus conductas. Las responsabilidades concretan las consecuencias que se siguen del ejercicio inadecuado de las competencias, al margen de las garantías, por parte de las autoridades. Es menester lograr un equilibrio entre la necesidad de controlar el ejercicio inadecuado de las competencias y la necesidad de preservar la autonomía de las autoridades en el ejercicio de sus funciones.

Nesse sentido, a imunidade parlamentar material não só está adequada ao princípio da separação dos poderes, mas também se configura em um importante instrumento para sua preservação, já que protege a autonomia dos membros do Legislativo.

Além da separação dos poderes, as imunidades previstas pela Constituição também devem ser analisadas “à luz do princípio da igualdade, informador dos direitos fundamentais e de todo o ordenamento constitucional”⁹⁷, pois se trata de “verdadeiro vetor de interpretação constitucional da Democracia, em virtude de seu valor e de seu caráter principiológico”⁹⁸.

Em uma análise superficial poder-se-ia concluir que há desigualdade, vez que uns cidadãos gozam de determinados privilégios enquanto outros não. Porém,

⁹⁵ MORENO ORTIZ, Luis Javier. **La inviolabilidad de los congresistas**. In: Boletín n.20 del Instituto de Estudios Constitucionales – Escuela de Derecho. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009. p. 29-105. p.2.

⁹⁶ *Idem, Ibidem.*

⁹⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 370.

⁹⁸ *Idem, Idem.*

ao aprofundarmos a questão, é possível verificar que o princípio da igualdade só é afetado se o instituto for utilizado para além de sua finalidade. É essa a ideia preconizada por Joaquín García Morillo⁹⁹:

En una primera aproximación, resultaría manifiesto que la inmunidad afecta a la igualdad, en tanto que unos ciudadanos pueden ser procesados y otros no. Pero debe notarse que, em rigor, no es la inmunidad en sí, como concepto constitucionalmente consagrado, la que afectaría a la igualdad, sino la utilización injustificada, vale decir, extraña a su auténtica finalidad, de la inmunidad.

Isso porque, como se sabe, o referido princípio “significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que se desiguam”¹⁰⁰, razão pela qual o instituto da imunidade material deve ser aplicado atendendo à finalidade constitucional, para que se evite “una desigualdad constitucionalmente no deseada”¹⁰¹.

Isso porque o princípio da igualdade possui dois objetivos, quais sejam, propiciar garantia individual, afastando perseguições, e tolher favoritismos. Disso decorre que, para que seja garantida a igualdade de uma lei, deve-se observar alguns critérios cumulativos: a isonomia no fator de discriminação, não podendo adotar por critério traço específico que singularize o sujeito a que se refere o regime jurídico diferenciado, devendo o traço diferencial residir na pessoa ou coisa discriminada; a correlação lógica entre o fator de discriminação e a desequiparação pretendida, ou seja, “tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro, se há justificativa racional para, à vista do traço desigualador adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada”¹⁰²; e, por fim, a adequação da discriminação com os interesses constitucionais, já que a lei não pode atribuir efeitos discriminatórios em

⁹⁹ GARCÍA MORILLO. Joaquín. **Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria**. In: Inmunidad Parlamentaria e Jurisprudencia Constitucional – Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración de los Diputados y del Senado. Madrid: Editora Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 92.

¹⁰⁰ COELHO. Inocêncio Mártires. Fundamentos do Estado de Direito. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 221.

¹⁰¹ GARCÍA MORILLO. Joaquín. **Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria**. In: Inmunidad Parlamentaria e Jurisprudencia Constitucional – Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración de los Diputados y del Senado. Madrid: Editora Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 94.

¹⁰² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. atual. 12. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 38.

desconformidade com valores constitucionais expressos ou implícitos¹⁰³.

Como ensina Alexandre de Moraes, o que é vedado pela Constituição “são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas”, mostrando que o princípio da igualdade protege certas finalidades, já que todo o ordenamento jurídico deve ser examinado à luz da teleologia que o informa “somente sendo ferido quando não se encontra a serviço de uma finalidade própria, escolhida pelo direito”¹⁰⁴.

Nesse contexto, é importante lembrar a construção doutrinária da diferença entre a igualdade *na* lei e a igualdade *diante* da lei. Enquanto a primeira diz respeito ao próprio legislador, que não pode valer-se da lei para tratar desigualmente pessoas que merecem tratamentos iguais; a segunda refere-se aos aplicadores da lei, a quem é vedado “concretizar enunciados jurídicos dando tratamento distinto a quem a lei encarou como iguais”¹⁰⁵.

Ou seja, não se pode admitir que a lei disponha de forma diferente quando haja igualdade entre os cidadãos. Porém, há casos em que o tratamento dispensado deve ser outro, em vistas a preservar a própria estrutura do Estado.

E, não há desigualdade quando a lei atinge uma determinada categoria de pessoas sem visar sujeito determinado, havendo correlação lógica entre a distinção estabelecida e a desigualdade de situações e estando de acordo com os valores constitucionais¹⁰⁶.

É o que ocorre com as garantias e imunidades previstas pela Constituição, que têm por objetivo a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da separação dos poderes, o que legitima o tratamento diferenciado fixado a seus membros. Portanto, “estas eventuais diferenciações são compatíveis com a cláusula igualitária por existência de um vínculo de correlação lógica entre o tópico diferencial acolhido por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, pois compatíveis com interesses prestigiados na constituição”¹⁰⁷.

Esse é o caso das imunidades parlamentares e, mais especificamente, da

¹⁰³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. atual. 12. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 21-22.

¹⁰⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 371.

¹⁰⁵ COELHO, Inocêncio Mártires. Fundamentos do Estado de Direito. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 221.

¹⁰⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. atual. 12. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 20.

¹⁰⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 371.

imunidade material. Tal conclusão é decorrência do objetivo pelo qual a Constituição prevê as imunidades que é, como já visto, “de assegurar às Câmaras sua plena independência e seu livre funcionamento”¹⁰⁸, preservando-se a separação dos poderes e o regime democrático.

Contudo, para que se atenda ao princípio da igualdade, há sempre que se perquirir se a aplicação do instituto está de acordo com seu escopo constitucional. Assim como preconizado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e do que se pode extrair da própria literalidade do artigo 53 da Constituição Federal, o parlamentar será inviolável por suas opiniões, palavras e votos, quando estes tiverem relação com o exercício do mandato eletivo.

Se, no entanto, não houver essa implicação entre o exercício da legislatura e as palavras proferidas pelo congressista, a aplicação da inviolabilidade ao caso estaria gerando desigualdade de tratamento, na medida em que se estaria desviando da finalidade¹⁰⁹ do instituto que é exatamente a preservação da liberdade do titular do mandato.

Diante de um caso em que não há relação das opiniões com o cargo do parlamentar, aplicar a inviolabilidade seria o mesmo que negar aos cidadãos tratamento igualitário *diant*e da lei¹¹⁰, já que o cidadão comum responderia cível e criminalmente se estivesse na mesma situação. E, não é demais lembrar, haveria desigualdade também porque o congressista, nessas condições, não estaria investido das prerrogativas constitucionais, vez que estaria atuando como qualquer um do povo.

Entretanto, se os atos dos parlamentares cobertos pela inviolabilidade tiverem estreita relação com o exercício do mandato, ainda que fora do recinto da Casa Legislativa, não se estará gerando desigualdade, mas antes estar-se-á preservando a liberdade e a autonomia do Parlamento, que é a finalidade constitucionalmente consagrada da imunidade, como bem pontua Luis Javier

¹⁰⁸FALCÃO. Alcino Pinto. **Da imunidade parlamentar**. Rio de Janeiro: Editora Revista Forense, 1955. p. 7.

¹⁰⁹GARCÍA MORILLO. Joaquín. **Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria**. In: Inmunidad Parlamentaria e Jurisprudencia Constitucional – Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración de los Diputados y del Senado. Madrid: Editora Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 92.

¹¹⁰COELHO. Inocência Mártires. Fundamentos do Estado de Direito. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocência M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 221.

Moreno Ortiz¹¹¹:

En el caso de las autoridades, y especialmente del Congreso, ocurre otro tanto, pues los congresistas no pueden estar supeditados a decir genialidades, o a tener opiniones razonables, o a votar en favor de algo en lo que no crean, así su creencia sea fruto de un error palmario o de una tontería. Si bien las opiniones y las decisiones deben ser razonables entre gente civilizada, también deben ser propias, auténticas, y eso no puede obtenerse si un tercero puede interferirlas con halagos o con amenazas, con premios o con castigos. Las mismas razones que sirven para reprochar la práctica de entregar dinero, puestos, gabelas y canonjías, de la que suele acusarse al Gobierno en sus relaciones con el Congreso, se pueden oponer a la práctica de amenazar con investigaciones, juicios, castigos y expiaciones. En ambos casos la libertad de los congresistas es vulnerada y, por ello, falseada.

Vê-se, portanto, que, se preservado o escopo pelo qual as imunidades foram estruturadas durante sua formação histórica, qual seja, o de preservar a autonomia do Legislativo e de seus membros, não há que se falar em ofensa ao princípio da igualdade, o que ocorrerá apenas nos casos em que houver desvio dessa finalidade na aplicação da imunidade¹¹².

Como bem pontua Alexandre de Moraes “se por um lado as imunidades e as garantias dos agentes políticos, previstas na Constituição Federal, são instrumentos para perpetuidade da separação independente e harmônica dos Poderes de Estado, por outro lado, igualmente defendem a efetividade dos direitos fundamentais e a própria perpetuidade do regime democrático”¹¹³.

Há que se ponderar, ainda, que a imunidade parlamentar pode afrontar direitos fundamentais, tais como os direitos previstos no artigo 5º, X, da Constituição Federal, que declara invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

José Afonso da Silva, ao citar René Ariel Dotti, define a intimidade como “a esfera secreta da vida do indivíduo na qual este tem o poder legal de evitar os

¹¹¹ MORENO ORTIZ. Luis Javier Moreno. **La inviolabilidad de los congresistas**. In: Boletín n.20 del Instituto de Estudios Constitucionales – Escuela de Derecho. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009. p. 29-105. p. 2.

¹¹² GARCÍA MORILLO. Joaquín. **Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria**. In: Inmunidad Parlamentaria e Jurisprudencia Constitucional – Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración de los Diputados y del Senado. Madrid: Editora Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 92.

¹¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 373.

demais”¹¹⁴, o que abrange a inviolabilidade do domicílio, o sigilo de correspondência e o segredo profissional.

No que concerne à vida privada, o autor a diferencia da intimidade, dizendo¹¹⁵:

(...) conjunto de modo de ser e viver, como direito de o indivíduo viver sua própria vida. Parte da constatação de que a vida das pessoas compreende dois aspectos: um voltado para o exterior e outro para o interior. A vida exterior, que envolve a pessoa nas relações sociais e nas atividades públicas, pode ser objeto das pesquisas e das divulgações de terceiros, porque é pública. A vida interior, que se debruça sobre a mesma pessoa, sobre os membros de sua família, sobre seus amigos, é a que integra o conceito de vida privada, inviolável nos termos da Constituição. A tutela constitucional visa proteger as pessoas de dois atentados particulares: (a) ao segredo da vida privada; e (b) à liberdade da vida privada.

O mesmo dispositivo constitucional mencionado prevê a tutela à honra e à imagem das pessoas. “A honra é o conjunto de qualidades que caracterizam a dignidade da pessoa, o respeito dos concidadãos, o bom nome, a reputação”. Já o direito à imagem “consiste na tutela do aspecto físico, como é perceptível visivelmente”¹¹⁶.

Da caracterização dos direitos fundamentais insculpidos no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, é facilmente perceptível que a imunidade material pode confrontar-se com esse direito, já que um parlamentar, ao discursar, pode vir a ferir a honra, a intimidade ou a vida privada de um particular.

Veja-se que a Constituição é explícita em assegurar reparação material e moral quando haja violação à intimidade, à honra e à imagem (artigo 5º, inciso V, da Constituição Federal)¹¹⁷. Ocorre que, ao mesmo tempo, a Carta Magna dispõe em seu artigo 53 que os parlamentares são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, o que os torna isentos de responsabilização quanto aos danos causados¹¹⁸.

Na mesma esteira do que se expôs acerca do princípio da igualdade, aqui também há que se observar a destinação dada pela Constituição à imunidade material.

Se o Congressista está no exercício da atividade parlamentar e para que

¹¹⁴ SILVA, José Afonso. . **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 206.

¹¹⁵ *Idem*. p. 207.

¹¹⁶ *Idem*. p. 208.

¹¹⁷ *Idem*. p. 209.

¹¹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 401.

desempenhe sua função seja necessário referir-se à intimidade ou à vida privada de alguém, causando a esse um dano, sua atuação está legitimada, já que tem por finalidade a preservação de um princípio considerado superior aos demais, a separação dos poderes e a autonomia do Congresso.

Porém, se as palavras forem proferidas sem necessidade ao desempenho da função parlamentar, de forma gratuita, estará ferindo os direitos fundamentais de um cidadão, situação que não deverá ser acobertada pela inviolabilidade, pois estar-se-á restringindo um direito fundamental sem que para isso haja legitimação.

Em se tratando daqueles que exercem atividades políticas ou outras figuras públicas, o direito à intimidade e à vida privada devem ser interpretados de forma mais restrita, havendo mais tolerância quanto à interpretação do ferimento a esses direitos, tendo em vista a fiscalização a que os primeiros estão submetidos pelo povo e pela mídia e a maior exposição pública dos segundos¹¹⁹.

Ainda nesses casos, a necessária interpretação restritiva não afasta a proteção constitucional “contra ofensas desarrazoadas, desproporcionais e, principalmente, sem qualquer nexos causal com a atividade profissional realizada”¹²⁰, o que também deve ser aplicado quanto aos parlamentares, afastando-se a prerrogativa da imunidade.

O que se faz nesse caso é um sopesamento entre a norma do artigo 53 e os direitos fundamentais em questão. Para que se compreenda melhor, é preciso distinguir regras e princípios, bem como caracterizar normativamente a imunidade material, o que será objeto do próximo tópico.

¹¹⁹ MORAES, Alexandre de. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 80.

¹²⁰ *Idem*, p. 81.

3. CARACTERIZAÇÃO NORMATIVA DA IMUNIDADE MATERIAL: ANÁLISE DE CASO

Para que se compreenda melhor o instituto da imunidade parlamentar, necessário se faz investigar qual sua caracterização normativa, ou seja, se trata-se de uma regra ou de um princípio, já que a diferenciação traz consequências importantes, como, por exemplo, qual será o âmbito de aplicação¹²¹ do artigo 53 da Constituição Federal.

Virgílio Afonso da Silva assim distingue regras e princípios: “O principal traço distintivo entre regras e princípios, segundo a teoria dos princípios, é a estrutura dos direitos que essas normas garantem. No caso das regras, garantem-se direitos (ou se impõem deveres) definitivos, ao passo que no caso dos princípios são garantidos direitos (ou são impostos deveres) *prima facie*”¹²².

Como ensina o autor, quando um direito é garantido por uma regra, se esta for aplicável ao caso, deverá ser definitivo e realizado totalmente. Porém, quando o direito é garantido por um princípio, em geral, essa realização é apenas parcial¹²³.

Nesse mesmo sentido é o conceito de regras segundo Canotilho: “**Regras** – insista-se nesse ponto – são normas que, verificados determinados pressupostos, exigem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos, sem qualquer exceção”¹²⁴.

A teoria dos princípios de Alexy tem por elemento central a ideia de princípios como *mandamentos de otimização*. “Para ele, princípios são normas que exigem que algo seja realizado na maior medida possível diante das possibilidades fáticas e jurídicas existentes”¹²⁵, sendo que “*el ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios e reglas opuestos*”¹²⁶.

Ainda, de acordo com o autor português “os princípios não proíbem,

¹²¹SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 43.

¹²² *Idem*. p. 45.

¹²³ *Idem, Ibidem*.

¹²⁴CANOTILHO. J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003. p. 1255.

¹²⁵ SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 46.

¹²⁶ ALEXY. Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. 86.

permitem ou exigem algo em termos de 'tudo ou nada'; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a 'reserva do possível', fáctica ou jurídica"¹²⁷.

Para Dworkin os princípios, ao contrário das regras, têm uma dimensão de peso, que é exteriorizada quando há colisão, “caso em que o princípio com peso relativo maior se sobrepõe ao outro, sem que este perca sua validade”¹²⁸.

Assim sendo, tem-se que o princípio não só pode ser “mais ou menos intensamente adimplido, mas também adimplido de formas variadas”, admitindo-se, inclusive, que hajam compressões recíprocas entre princípios¹²⁹.

Partindo-se dessa ideia, temos que os princípios admitem vários graus de realização, o que não ocorre com as regras jurídicas¹³⁰, que são aplicadas na forma “*tudo-ou-nada*”¹³¹. O que quer significar que se a regra incide sobre o fato, será totalmente aplicada ou, do contrário, se não se amolda ao caso, não terá aplicação alguma, o que demonstra que a diferença entre regras e princípios é qualitativa e não de grau¹³².

Isso porque, dado o substrato fático típico que as regras possuem, só admitem duas situações: aplicam-se, pois são válidas ou, do contrário, não se aplicam, por serem inválidas, não se admitindo gradações¹³³.

Assim, se ocorrem os fatos previstos na regra, ela deverá ser aplicada ou deverá ser encontrada uma exceção a essa regra; enquanto os princípios não determinam definitivamente a decisão, mas apenas contêm fundamentos, que devem ser conjugados com fundamentos de outros princípios¹³⁴.

Por isso, diz-se que os princípios instituem uma obrigação *prima facie*, na

¹²⁷ CANOTILHO. J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003. p. 1255.

¹²⁸ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 51.

¹²⁹ BARCELLOS. Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: **A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Org. BARROSO, Luis Roberto. 3. ed. rev. Renovar: São Paulo, 2008. p. 49-118. p. 77.

¹³⁰ SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 46.

¹³¹ *Idem*. p. 47.

¹³² ALEXY. Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. 87.

¹³³ BARCELLOS. Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: **A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Org. BARROSO, Luis Roberto. 3. ed. rev. Renovar: São Paulo, 2008. p. 49-118. p. 76.

¹³⁴ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 44.

medida em que podem ser superados por outros princípios colidentes, já as regras, por sua vez, instituem obrigações definitivas, tendo em vista que não são superáveis por regras contrapostas¹³⁵.

Segundo Virgílio Afonso da Silva, decorrência dessa diferenciação é a forma de aplicação das normas jurídicas: subsunção, no caso das regras e sopesamento ou ponderação, quando se trata de princípios¹³⁶.

Veja-se que a ponderação, de acordo com Ana Paula de Barcellos, é uma técnica de decisão para solucionar conflitos normativos que não puderem ser resolvidos pelos elementos clássicos de hermenêutica jurídica, quais sejam, semântico, lógico, histórico, sistemático e teleológico; e nem pela moderna hermenêutica constitucional, que consiste nos princípios de interpretação propriamente constitucional, a interpretação orientada pelos princípios¹³⁷.

Veja-se que os princípios só seriam realizados em grau máximo em condições fáticas e jurídicas ideais, o que dificilmente ocorre nos *hard cases*. Isso porque, ainda que as possibilidades fáticas o permitam, quase sempre há no caso concreto um outro princípio a ser protegido em colisão com o primeiro¹³⁸.

Nessa esteira de considerações, há que se analisar de que maneira os conflitos entre regras ou entre princípios são solucionados, já que entre eles há substanciais diferenças, que repercutem na solução dos casos.

O que ocorre quando há colisão entre princípios é a fixação de *relações condicionadas de precedência*¹³⁹. Os princípios são mandados de otimização, devendo ser realizados na maior medida possível de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas¹⁴⁰, e, como visto, tais condições nunca são ideais, fazendo com que a aplicação de um princípio seja restringida por outro princípio que também incide ao caso.

¹³⁵ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 44.

¹³⁶ SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 46.

¹³⁷ BARCELLOS. Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: **A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Org. BARROSO, Luis Roberto. 3. ed. rev. Renovar: São Paulo, 2008. p. 49-118. p. 76.

¹³⁷ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 118.

¹³⁸ SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 46.

¹³⁹ *Idem*. p. 50.

¹⁴⁰ *Idem, Ibidem*.

Dependendo das condições do caso analisado, prevalecerá um ou outro princípio, sendo essa “a ideia por trás do conceito de relações condicionadas de precedência”¹⁴¹.

Segundo Dworkin, isso ocorre porque os princípios possuem uma dimensão de peso (*dimension of weight*), que é demonstrada quando ocorre a colisão entre princípios, momento no qual prevalecerá o princípio com maior peso, sem que algum deles perca sua validade¹⁴².

Como ensina Humberto Ávila, Alexy demonstra que nos casos de colisão entre princípios “a solução não se resolve com a determinação imediata de prevalência de um princípio sobre o outro, mas é estabelecida em função da ponderação entre os princípios colidentes, em função da qual um deles, em determinadas circunstâncias concretas, recebe a prevalência”¹⁴³.

Segundo Alexy, se a ponderação consistisse simplesmente na formulação de um enunciado de preferência entre um ou outro princípio em colisão, este seria um procedimento irracional, dependente das concepções subjetivas do intérprete. Porém, o problema é solucionado através da exigência de uma fundamentação racional, já que “la racionalidad de la ponderación conduce a la cuestión de la posibilidad de la fundamentación racional de enunciados que establecen preferencias condicionadas entre valores o principios opostos”¹⁴⁴.

Para que se garanta, então, a racionalidade da ponderação realizada pelo intérprete, através de uma fundamentação passível de controle, o princípio da proporcionalidade costuma ser desdobrado em três elementos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito¹⁴⁵.

A verificação da adequação consiste na resposta à seguinte indagação: “A medida adotada é adequada para fomentar a realização do objetivo perseguido?”¹⁴⁶ Ou seja, é o controle da viabilidade, ou da idoneidade técnica, do meio utilizado para

¹⁴¹ SILVA. Virgílio Afonso da. . **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 50.

¹⁴² ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 37.

¹⁴³ *Idem*. p. 37.

¹⁴⁴ ALEXY. Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.p. 159.

¹⁴⁵ SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentias na perspectiva constitucional**. 10. ed. 3. tir. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 397.

¹⁴⁶ SILVA. Virgílio Afonso da. . **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 170.

se obter o fim pretendido¹⁴⁷.

Já o exame da necessidade deve levar em consideração a eficiência da medida e o grau de restrição ao direito fundamental¹⁴⁸, pois a restrição a um direito fundamental só será considerada necessária se a realização do fim pretendido não puder ser alcançada, na mesma intensidade, por outro meio que limite em menor grau o direito atingido¹⁴⁹. Assim, a necessidade corresponde à “opção pelo meio restritivo menos gravoso para o direito objeto da restrição”¹⁵⁰.

Portanto, os subprincípios da proporcionalidade em sentido amplo acima analisados, restringem-se ao exame de relações meio-fim, como ensina Martín Borowski¹⁵¹.

A terceira e última etapa, consistente na verificação da proporcionalidade em sentido estrito, tem por objetivo “evitar que medidas estatais, embora adequadas e necessárias, restrinjam direitos fundamentais além daquilo que a realização do objetivo perseguido seja capaz de justificar”¹⁵², ou seja, exige-se que haja equilíbrio e proporção, já que uma medida adequada e necessária pode ser desproporcional¹⁵³.

Além disso, cumpre anotar que, ainda que não se trate de uma quarta etapa, deve-se sempre ter por parâmetro que a restrição de um direito deve ter uma finalidade constitucionalmente legítima, já que todo “direito encontra sua razão de ser na tutela de outro bem jurídico constitucionalmente relevante”, como bem ensina Ingo Wolfgang Sarlet¹⁵⁴.

Quanto ao conflito entre regras, este pode ser total ou parcial. De acordo com Virgílio Afonso da Silva, quando se trata de incompatibilidade parcial “a solução

¹⁴⁷ SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentias na perspectiva constitucional**. 10. ed. 3. tir. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 398.

¹⁴⁸ SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 171.

¹⁴⁹ BOROWSKI. Martín. **La estructura de los derechos fundamentales**. Trad. PULIDO. Carlos Bernal. Bogotá: Editora Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 205.

¹⁵⁰ SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentias na perspectiva constitucional**. 10. ed. 3. tir. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 398.

¹⁵¹ BOROWSKI. Martín. **La estructura de los derechos fundamentales**. Trad. PULIDO. Carlos Bernal. Bogotá: Editora Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 205.

¹⁵² SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 175.

¹⁵³ SARLET. Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 398.

¹⁵⁴ *Idem, Ibidem*.

ocorre por meio da instituição de uma cláusula de exceção em uma delas”¹⁵⁵. Contudo, quando há incompatibilidade total entre duas regras “a única solução é a declaração de invalidade de uma delas”¹⁵⁶.

Isso porque “todo conflito entre duas regras cujas consequências jurídicas, para o mesmo ato ou fato, sejam incompatíveis deve ser resolvido no plano da invalidade. Sempre que há conflito entre regras, há alguma forma de declaração de invalidade”¹⁵⁷.

Para Humberto Ávila a solução se dá de maneira diferente. Segundo o autor, a forma de aplicação da norma não está previamente definida pelo texto objeto de interpretação, “mas é decorrente de conexões axiológicas que são construídas (ou, no mínimo, coerentemente intensificadas) pelo intérprete, que pode inverter o modo de aplicação havido inicialmente como elementar”¹⁵⁸, por isso, muitas vezes o caráter absoluto da regra é modificado após serem consideradas todas as circunstâncias do caso concreto¹⁵⁹.

Assim sendo, de acordo com Ávila, não é correta a ideia de que as regras são aplicadas na forma “tudo ou nada”, pois mesmo normas que aparentam indicar um modo incondicional de aplicação podem ser superadas por razões existentes concretamente que não foram imaginadas pelo legislador¹⁶⁰.

Ou seja, a implementação de consequência predeterminada pela regra só poderá surgir após sua aplicação, o que quer significar que tanto regras quanto princípios permitem a consideração de aspectos individuais dependendo da situação concreta. Contudo, no caso das regras, o ônus de argumentação é maior, já que os fundamentos devem ser capazes de superar as razões para cumprimento da regra¹⁶¹.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Ana Paula de Barcellos, que parte da ideia de que, por vezes, determinada regra válida em abstrato, mostra-se inválida ou inconstitucional no caso concreto; por isso, deve ser reconhecido que em casos excepcionais “a aplicação de uma regra cria uma grave incompatibilidade com

¹⁵⁵ SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 48.

¹⁵⁶ *Idem, ibidem*.

¹⁵⁷ *Idem*. p. 49.

¹⁵⁸ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 45.

¹⁵⁹ *Idem*. p. 45.

¹⁶⁰ *Idem*. p. 47.

¹⁶¹ *Idem*. p. 49.

o sistema constitucional”, devendo-se, nessas hipóteses, admitir a ponderação de bens e valores que a regra tutela, permitindo-se, inclusive, sua não aplicação¹⁶².

Todavia, para a autora, há parâmetros a serem observados na ponderação de regras. O primeiro deles é a equidade, ou seja, se forem respeitadas as possibilidades do texto e seus limites, “o intérprete poderá empregar uma interpretação conforme a equidade da regra, de modo a evitar a incidência iníqua”, o que conduzirá a uma interpretação conforme a justiça do caso concreto, levando-se em consideração os princípios constitucionais que fundamentam a exigência de justiça¹⁶³.

A segunda possibilidade diz respeito à *teoria da imprevisão*, sobre o quê diz Ana Paula de Barcellos¹⁶⁴:

(...) o legislador, ao editar qualquer espécie de norma, prevê tendo em conta determinadas situações de fato ou padrões de conduta, presentes e futuras, que planeja regular, e nem haveria como ser diferente. É certo que diversas modificações podem ocorrer com o tempo. Algumas vezes, novas realidades se agregam às anteriores, exigindo a mesma disciplina, problema que pode ser facilmente resolvido quando o dispositivo emprega uma fórmula geral em seu enunciado. Outra possibilidade de superação hermenêutica dessa dificuldade é a chamada interpretação evolutiva, que na verdade consiste em um processo informal de reforma do dispositivo, pelo qual novos conteúdos são atribuídos ao mesmo texto, sem modificação do seu teor literal.

Nesses casos não previstos pelo legislador quando da edição da regra, deve-se verificar a presença de dois elementos, quais sejam, a razoabilidade de se supor que o legislador não previu uma situação como a que se apresenta ao aplicador e, ainda, uma disparidade essencial e grave entre as circunstâncias concretas e os casos em que normalmente a regra incide. Sendo assim, é como se não existisse uma norma específica para a hipótese imaginada, havendo apenas coincidência de signos linguísticos¹⁶⁵.

O terceiro e último parâmetro apontado pela autora para que seja possível

¹⁶² BARCELLOS, Ana Paula de. . Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: **A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Org. BARROSO, Luis Roberto. 3. ed. rev. Renovar: São Paulo, 2008. p. 49-118. p. 76.

¹⁶² ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 92.

¹⁶³ *Idem*. p. 103.

¹⁶⁴ *Idem*. p. 104.

¹⁶⁵ *Idem*. p. 106.

afastar a aplicação de uma regra, quando disso decorra resultado injusto, é a “declaração de inconstitucionalidade da norma produzida pela incidência da regra sobre uma determinada situação específica”¹⁶⁶. Nesse caso, o legislador proveu acerca da hipótese a que a regra incide, mas em determinado caso a solução dada apresenta-se contrária à Constituição, situação na qual cabe ao aplicador apresentar argumentos suficientemente sólidos para o afastamento da regra, já que “o juízo de inconstitucionalidade é um remédio excepcional que deve ser reservado para as hipóteses em que há violação evidente e grave de disposições constitucionais e não como instrumento de afirmação das convicções políticas pessoais do intérprete”¹⁶⁷.

Para além disso, há ainda uma terceira possibilidade, qual seja, a de haver conflito entre uma regra e um princípio, como ocorre quando o artigo 53 da Constituição Federal, ao ser aplicado, contraria o direito à honra ou à privacidade, por exemplo, por eximir o parlamentar da obrigação constitucionalmente imposta de reparação de danos devido a discursos proferidos em que foram feridos tais direito fundamentais.

Nesse caso a doutrina debate-se acerca de uma solução. Como demonstra Virgílio Afonso da Silva, há três correntes que tentam solucionar a situação.

A primeira delas entende que nas colisões entre regras e princípios é necessário fazer um sopesamento para saber qual deles deve prevalecer. Porém, adverte o autor que, se assim for, as regras perdem o caráter de definitividade, já que, em que pese a regra ser válida e aplicável, será afastada e, além disso, o sopesamento deve “envolver normas que tenham a dimensão do peso, o que regras não têm”¹⁶⁸.

Uma segunda corrente defende a ideia de que as colisões envolvendo regras e princípios devem ser resolvidas no plano da validade. Ocorre que, nesse caso, dever-se-ia admitir que, quando um princípio tiver de ceder frente a uma regra, deverá ele ser expulso do ordenamento, o que seria inaceitável, já que se parte da ideia de que um princípio não tem sua validade afetada quando é restringido por

¹⁶⁶ BARCELLOS. Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: **A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Org. BARROSO, Luis Roberto. 3. ed. rev. Renovar: São Paulo, 2008. p. 49-118. p. 76.

¹⁶⁶ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 106.

¹⁶⁷ *Idem*. p. 108.

¹⁶⁸ SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 51.

outra norma¹⁶⁹.

Há ainda uma terceira resposta que, segundo o autor citado, é a mais comum e tem por base notas de rodapé de dois trabalhos de Alexy. Tal resposta argumenta que, quando há colisão entre uma regra e um princípio, a solução deve ser dada através do sopesamento. Contudo, o sopesamento ocorrerá entre o princípio em colisão e o princípio no qual a regra é embasada¹⁷⁰.

Para Virgílio essa conclusão é problemática, tendo em vista que traria um alto grau de insegurança jurídica, pois o aplicador do direito estaria sempre livre para afastar a aplicação de uma regra por entender que há um princípio mais importante incidindo no caso¹⁷¹.

Assim diz Virgílio¹⁷²:

Em geral, não se pode falar em uma colisão propriamente dita. O que há é simplesmente o produto de um sopesamento, feito pelo legislador, entre dois princípios que garantem direitos fundamentais e cujo resultado é uma regra de direito ordinário. A relação entre a regra e um dos princípios não é, portanto, uma relação de colisão, mas uma relação de restrição. Essa regra deve, portanto, ser simplesmente aplicada por subsunção.

Isso significa que a regra é o resultado de um sopesamento realizado pelo próprio legislador que já decidiu, abstratamente, qual princípio deve prevalecer, devendo a regra ser aplicada por subsunção.

Todavia, há casos em que, quando da aplicação da regra ao caso concreto, há conflito com algum princípio considerado de maior grau de importância, circunstância na qual o julgador profere uma decisão contrária à regra legal¹⁷³.

A estratégia mencionada pode ser considerada como sopesamento, na esteira do que ensina Virgílio, mas apenas em uma primeira decisão, já que, quando o entendimento é consolidado em determinado sentido, “cria-se uma regra que institui exceção à regra proibitiva”¹⁷⁴.

Decorrência desse raciocínio é a conclusão do autor¹⁷⁵:

¹⁶⁹ *Idem, Ibidem.*

¹⁷⁰ SILVA. Virgílio Afonso da. . **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 52.

¹⁷¹ *Idem, Ibidem.*

¹⁷² *Idem, Ibidem.*

¹⁷³ *Idem.* p. 54.

¹⁷⁴ *Idem.* p. 55.

¹⁷⁵ *Idem.* p. 55 e 56.

Pode-se dizer que essa é uma regra como outra qualquer, que é o produto do sopesamento entre dois princípios. A única diferença é que ela não decorre de uma disposição legal, mas de uma construção jurisprudencial. Mas seu processo de surgimento – sopesamento entre princípios – e aplicação – subsunção – é o mesmo. Se se puder falar em sopesamento, portanto, é apenas nesse processo de surgimento, mas não no processo de aplicação. Uma vez criada a exceção, vale para ela também o raciocínio de direito ou dever definitivo, típico das regras.

Ou seja, de acordo com o autor, quando há conflito entre uma regra e um princípio, o julgador utiliza-se do sopesamento tendo como padrão o princípio no qual a regra se embasa. Porém, quando há a consolidação de determinado entendimento em sede jurisprudencial, passa-se a aplicar a exceção da mesma forma que se aplica qualquer outra regra: pela subsunção.

Feitas essas considerações acerca da distinção entre regras e princípios e quais as soluções nos casos em que haja conflito, cabe agora perquirir se a imunidade material parlamentar, prevista no artigo 53 da Constituição Federal e objeto do presente trabalho, é uma regra ou antes um princípio.

Partindo-se da teoria dos princípios de Alexy, que foi aqui brevemente exposta, e da distinção entre regras e princípios, tem-se por conclusão que a imunidade material parlamentar é uma **regra** insculpida no artigo 53, *caput*, da Constituição Federal.

Isso porque, ao dispor que “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”, o referido artigo garante um direito definitivo e não *prima facie* como se daria se fosse um princípio.

Veja-se que a imunidade material, se incide ao caso concreto, deverá ser aplicada totalmente, nem mais, nem menos¹⁷⁶, não podendo ser aplicada em vários graus, o que determina seu caráter de regra.

Ou seja, ao verificar-se que determinado fato enquadra-se na hipótese prevista pelo artigo 53, *caput*, da Constituição Federal, este será aplicado da forma “tudo ou nada”, não importando em distinção de graus, como ocorreria com um princípio.

Se um Deputado, por exemplo, ao discursar em plenário, em pleno exercício da atividade legislativa, acaba por cometer um ilícito penal, sem que haja dúvidas quanto à função de parlamentar que está exercendo em seu discurso, a regra da

¹⁷⁶ ALEXY. Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. 87.

imunidade material incidirá sobre o caso de maneira definitiva, afastando a responsabilidade civil e penal, não se admitindo que seja aplicada apenas parcialmente.

Contudo, o que quer aqui se explicitar é que a regra da imunidade parlamentar, por vezes, estará em rota de colisão com outro princípio. Nessa situação a regra deverá ser objeto de sopesamento da forma como analisado anteriormente. Ou seja, deverá ser realizado sopesamento entre o princípio em colisão e o princípio que embasa a imunidade material, qual seja, a separação dos poderes.

O sopesamento, nesse caso, servirá como parâmetro interpretativo, de acordo com Virgílio¹⁷⁷:

(...) o sopesamento, aqui, não é um forma de aplicação, mas uma forma de interpretação. O sopesamento tem como finalidade definir se o fato se enquadra na norma. Em caso afirmativo, a regra deve ser aplicada; em caso negativo, não. Como se vê, a estrutura da regra permanece intacta.
(...) parte-se do pressuposto de que os princípios em colisão são, de fato, aplicáveis, mas nem todos poderão ser aplicados em sua maior medida. (...) a regra é considerada não-aplicável, por não-configuração de seu suporte fático.

Se assim é, tem-se que a imunidade, para que seja aplicada, deve ser interpretada tendo em vista o princípio que a embasa, quando estiver em jogo outro princípio incidente ao caso.

Se o fato não puder ser acobertado pela regra da imunidade parlamentar, tendo em vista que o princípio afrontado foi considerado de maior importância, quer significar que não houve configuração da hipótese de incidência da regra.

Partindo-se da concepção de Humberto Ávila, de que também as regras podem ser objeto de ponderação, tem-se a mesma consequência quanto à aplicação da imunidade parlamentar material.

Isso porque, de acordo com o autor, deve-se analisar o caso concreto em que a regra incide, observando-se se a situação que se apresenta ao intérprete foi imaginada pelo legislador¹⁷⁸. Nesse caso, se o resultado da aplicação configura-se incompatível com a Constituição, deve-se afastar a incidência da regra, ponderando-

¹⁷⁷ SILVA. Virgílio Afonso da. . **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 59.

¹⁷⁸ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 45.

a com outros bens e valores por ela tutelados¹⁷⁹.

Assim, deve-se considerar a finalidade da imunidade material, qual seja, a preservação da autonomia do Legislativo e a conseqüente proteção da separação dos poderes, para que se determine se há incidência ou não da regra ao caso concreto, estabelecendo-se quais os fatos que se enquadram no suporte fático do artigo 53, *caput*, da Constituição Federal.

Além disso, devem ser levados em consideração direitos fundamentais eventualmente atingidos pelo discurso proferido pelo parlamentar, tais como a honra, a vida privada e a intimidade, recorrendo-se a ponderação em face do princípio embasador¹⁸⁰ da imunidade parlamentar.

Para que se afaste a aplicação da imunidade parlamentar material em casos determinados, pode-se também recorrer ao que Ana Paula de Barcellos chama de “declaração de inconstitucionalidade da norma produzida pela incidência da regra sobre uma determinada situação específica”, como ficou demonstrado anteriormente¹⁸¹.

Ou seja, pode-se considerar a imunidade parlamentar inconstitucional em casos nos quais o congressista utiliza-se da prerrogativa com o fito de denegrir a imagem de alguém, sem que seu discurso possua relação com o mandato e com as funções parlamentares, com o único intuito de manchar a honra de outrem, proferindo palavras de baixo calão que notadamente não cumpram papel em sua atuação enquanto representante do povo.

O que quis aqui se explicitar, ainda que brevemente, é que a regra do artigo 53, *caput*, da Constituição Federal não é absoluta, comportando exceções diante de sua aplicação aos casos concretos, a partir da aplicação da teoria dos princípios.

Para melhor ilustrar o que aqui se quis demonstrar, necessária se faz a análise de um caso concreto em que há colisão entre a imunidade material e outro direito fundamental insculpido na Constituição Federal.

¹⁷⁹ BARCELLOS. Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: **A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Org. BARROSO, Luis Roberto. 3. ed. rev. Renovar: São Paulo, 2008. p. 49-118. p. 76.

¹⁷⁹ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 92.

¹⁸⁰ SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 59.

¹⁸¹ BARCELLOS. Ana Paula de. . Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: **A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Org. BARROSO, Luis Roberto. 3. ed. rev. Renovar: São Paulo, 2008. p. 49-118. p. 76.

Trata-se de acórdão de 29 de outubro de 2003, do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Carlos Veloso, que julgou o inquérito número 1.958-5 do Acre.

O Ministério Público Federal, por intermédio do Procurador-Chefe da Procuradoria da República da Primeira Região, ofereceu denúncia contra João Correia Lima Sobrinho, deputado federal pelo Acre, imputando-lhe a prática dos crimes de calúnia, difamação e injúria (artigos 138, 139 e 140 do Código Penal).

Conforme o relatório do acórdão, o acusado teria injuriado, caluniado e difamado o Juiz Federal Pedro Francisco da Silva em discurso proferido na Assembleia Legislativa do Acre e em entrevistas concedidas à imprensa.

O deputado teria imputado ao Juiz Federal o crime de prevaricação, além de ter-se utilizado de palavras de baixo calão ao referir-se ao magistrado, ofensivas à sua honra, que merecem ser em parte transcritas:

Então, Meretíssimo Juiz, juizinho papalvo, isso você não fará comigo, seu juizinho chinfrim, isso você não fará comigo (...)

Eu desejo que esse juizinho almofadinha dobre sua língua e respeite esse parlamento, você vai ter que respeitar, juizinho papalvo, juizinho medíocre, juizinho suspeito (...) Eu nem vou dizer que sua casa, juizinho miúdo, é uma casa de tolerância, pois de repente o senhor pode possuir família, uma mulher ou quem sabe até filhas. Mas o senhor vai ter que dobrar a língua para falar desse parlamento. (...)

Juizinho prepotente, arrogante, que acha que todos temem sua bufanaria (...) Não sei nem onde o senhor nasceu, nem de onde veio e nem para onde vai. Siga seu caminho de lacaio, de lambaio, de serviçal. (...)

Não vai ser um menino desse, sabe-se lá de onde veio, que irá ditar regras ao Parlamento. A vontade que eu tive foi de dizer: você, dite regras para suas negras, rapaz.

O Relator originário, Ministro Carlos Veloso, foi vencido em seu voto, no qual ressalta que a regra do artigo 53 da Constituição Federal requer que haja nexo causal entre as palavras proferidas pelo parlamentar e o exercício da função pública, sendo que as expressões caluniosas utilizadas pelo indiciado não possuem vinculação com o mandato, configurando, em tese, os crimes imputados na denúncia, razão pela qual votou no sentido de recebê-la.

O voto que prevaleceu foi do Ministro Carlos Ayres Britto, para quem a imunidade parlamentar material é absoluta em se tratando de discurso efetuado no recinto do parlamento, não comportando exceções, não havendo que se perquirir o nexo de causalidade com o exercício da função parlamentar.

Como se vê da breve descrição dos fatos narrados no acórdão do Supremo

Tribunal Federal, há uma evidente colisão da regra que prevê a imunidade parlamentar material com o direito fundamental à honra, tendo em vista as palavras ofensivas utilizadas pelo deputado ao referir-se a um magistrado federal.

Notadamente o discurso do deputado foi permeado por expressões de baixo calão, que foram proferidas de forma desnecessária, ainda que se desejasse apontar eventuais crimes cometidos pelo Juiz a serem investigados, não seria preciso utilizar de palavras vulgares para cumprir a função parlamentar de fiscalização, em um claro desvio da finalidade para a qual as imunidades foram instituídas.

Os fatos acima narrados ilustram um caso em que a regra do artigo 53 da Constituição Federal entre em conflito com o direito fundamental à honra.

Como ficou demonstrado no Capítulo 2 do presente trabalho, em que pese a imunidade parlamentar configurar-se em uma regra, e não em um princípio, já que será aplicada na forma “tudo ou nada”¹⁸², poderá ser afastada diante de determinadas circunstâncias concretas que, em um primeiro momento, demandariam sua imediata aplicação, retirando-lhe seu caráter absoluto¹⁸³.

Veja-se que, analisando o escopo pelo qual foram construídas as imunidades parlamentares, qual seja a blindagem do parlamento e, conseqüentemente, a proteção da separação dos poderes e da própria democracia¹⁸⁴, é perfeitamente possível concluir-se que a regra não se presta a proteger situações nas quais o parlamentar utiliza-se de palavras vulgares o com único intuito de ofender, sem que sejam necessárias ao bom exercício da atividade para a qual foi democraticamente eleito.

No caso do deputado acreano, referir-se ao magistrado federal como “*juizinho medíocre*”, dizendo que deveria ditar regras “*às suas negras*”, não há como defender que haja vinculação com a função parlamentar, pois, ainda que se tratasse de uma denúncia a ser apurada em uma eventual Comissão Parlamentar de Inquérito, as expressões vulgares utilizadas não se justificam, já que ferem a honra do Juiz Federal de maneira inaceitável, ainda mais em se tratando de pessoas que possuem

¹⁸² SILVA. Virgílio Afonso da. . **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 46.

¹⁸³ ÁVILA. Humberto. . **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 10. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 45.

¹⁸⁴ MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Editora Atlas S.A. 11 ed. 2002. p. 396.

cargos públicos de relevância ímpar.

Dessa forma, vê-se que a regra do artigo 53 da Constituição Federal, em que pese ser válida em abstrato (o que de forma alguma se questiona), mostra-se incompatível com a própria Constituição no caso acima descrito, na medida que afronta injustificadamente o direito fundamental à honra, o que permite o afastamento de sua aplicação¹⁸⁵.

Para isso, incide sobre o caso o terceiro dos parâmetros apontados por Ana Paula de Barcellos para que se autorize a não-aplicação da regra a determinada situação que aparentemente se subsume à norma, qual seja, “declaração de inconstitucionalidade da norma produzida pela incidência da regra sobre uma determinada situação específica”¹⁸⁶.

Nesses casos, em que pese a norma ser válida e constitucional em abstrato, ao ser aplicada a fatos específicos, mostra-se contrária à Constituição, razão pela qual se deve considerar inconstitucional sua aplicação nessas situações apresentadas ao intérprete.

Ou seja, pode-se considerar que os casos nos quais o parlamentar profere palavras que configuram ato ilícito, passível de responsabilização cível ou penal, e nos quais não haja conexão com a atividade parlamentar, ainda que o fato ocorra dentro do recinto do parlamento, dada a gravidade do discurso e da ofensa gerada, pode-se considerar como inconstitucional a incidência da imunidade parlamentar material, autorizando-se a instauração de processo judicial, afastando-se a inviolabilidade do congressista.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal poderia ter recebido a denúncia formulada pelo Ministério Público Federal contra o deputado acreano, já que suas palavras foram gravemente ofensivas ao magistrado que, como se sabe, deve preservar uma conduta ilibada.

Poder-se-ia chegar à mesma conclusão, de recebimento da denúncia contra o deputado federal, levando-se em consideração a própria regra da ponderação de princípios.

O que ocorre, no caso objeto da presente análise, é uma colisão entre

¹⁸⁵BARCELLOS, Ana Paula de. . Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: **A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Org. BARROSO, Luis Roberto. 3. ed. rev. Renovar: São Paulo, 2008. p. 49-118. p. 76.

¹⁸⁶*Idem*. p. 106.

princípio e regra, a imunidade parlamentar material e o direito fundamental à honra. Nesses casos, deve-se partir da análise do direito fundamental em contraposição ao princípio que serve de base à regra colidente¹⁸⁷, qual seja, a separação dos poderes.

Diante do conflito existente, deve-se analisar, então, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito¹⁸⁸, que são os três subprincípios da proporcionalidade.

Como já anteriormente demonstrado, a verificação da adequação consiste na resposta à seguinte indagação: “A medida adotada é adequada para fomentar a realização do objetivo perseguido?”¹⁸⁹. A resposta diante das circunstâncias apresentadas no caso descrito acima é a de que a medida é adequada, pois o afastamento da incidência da regra do artigo 53 da Constituição Federal realizará o objetivo de proteção à honra do magistrado federal.

Quanto à necessidade, demonstrou-se que a restrição a um direito fundamental, ou a um princípio, só será considerada necessária quando a realização do fim pretendido não puder ser alcançada por outro meio que restrinja em menor grau o direito em conflito¹⁹⁰.

Na situação analisada, não há outro meio pelo qual se possa alcançar a finalidade de proteção à honra do Juiz Federal, já que somente o afastamento da inviolabilidade poderá ser capaz de autorizar a responsabilização do deputado federal, gerando dever de indenizar, além de outras possíveis consequências no âmbito criminal.

Por fim, cumpre verificar a proporcionalidade em sentido estrito, pois mesmo medidas necessárias e adequadas podem mostrar-se desproporcionais¹⁹¹. Pela última fase a análise da colisão entre o princípio da separação dos poderes, que fundamenta a imunidade parlamentar material, e o direito à honra também tem

¹⁸⁷SILVA. Virgílio Afonso da. . **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 52.

¹⁸⁸SARLET. Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 397.

¹⁸⁹SILVA. Virgílio Afonso da. . **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009. 170.

¹⁹⁰BOROWSKI. Martín. **La estructura de los derechos fundamentales.** Trad. PULIDO. Carlos Bernal. Bogotá: Editora Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 205.

¹⁹⁰SILVA. Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 205.

¹⁹¹SARLET. Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 398.

resposta positiva.

Isso porque o grau de restrição ao princípio da separação dos poderes não é tão alto quanto o grau de interferência na honra do magistrado. Veja-se que o deputado federal utilizou-se de expressões ofensivas, sem qualquer dúvida quanto a esse ponto, cabendo ao Judiciário analisar posteriormente uma possível indenização. Ou seja, a honra do sujeito foi afetada em amplitude consideravelmente maior do que a restrição ao princípio da separação dos poderes, que cede muito pouco, já que apenas está-se recebendo a denúncia, havendo ainda todo o processamento do caso e a observância ao devido processo legal e ao contraditório, podendo, inclusive, a ação penal ser suspensa pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara (já que se trata de deputado federal), por iniciativa de qualquer partido político que possua representação no Congresso Nacional¹⁹².

Portanto, pode-se concluir que o Supremo Tribunal Federal poderia ter recebido a denúncia contra o deputado federal acreano, afastando-se a inviolabilidade prevista no artigo 53 da Constituição Federal, preservando-se o direito à honra do magistrado e a própria finalidade para a qual se prestam as imunidades parlamentares, pois sua utilização para a ofensa verbal gratuita não se justifica e configura-se em um desvio de seu escopo constitucional¹⁹³.

¹⁹²MORAES. Alexandre de. Op. Cit. p. 409.

¹⁹³ORTIZ. Luis Javier Moreno. Op. Cit. p. 2.

CONCLUSÃO

As imunidades parlamentares são um importante instrumento para garantia da separação dos poderes e, conseqüentemente, do Estado Democrático de Direito, na medida em que tem por finalidade manter o Poder Legislativo longe de interferências externas indesejadas.

Nesse contexto, a imunidade parlamentar material possui grande relevância, tendo em vista que é necessário ao parlamentar que possua liberdade de opinião, proferindo seus discursos sem temor de retaliações advindas de possíveis ações penais ou cíveis dos outros Poderes ou mesmo de outros grupos de poder, em razão das palavras ditas no exercício da atividade representativa que exerce em nome do povo.

Porém, há sempre que se verificar a relação do discurso com a função parlamentar, ainda que tenha sido proferido no próprio recinto da Casa Legislativa, pois não se pode conceber que um representante do povo utilize-se de palavras de baixo calão com o único intuito de denegrir a imagem de outrem e que, devido à prerrogativa constitucionalmente prevista, não possa ser processado cível ou criminalmente.

A honra, a imagem, a intimidade e a vida privada são direitos fundamentais previstos na Constituição Federal que devem ser protegidos. Ou seja, se o caso concreto demonstra que algum desses direitos foi atingido, deve-se perquirir se as palavras proferidas têm relação com a atividade parlamentar, mantendo-se coesão com a finalidade pela qual a imunidade parlamentar material foi prevista constitucionalmente.

Se, do contrário, não há ligação entre o discurso do congressista e o mandato representativo, ainda que esteja no recinto parlamentar, autoriza-se o afastamento da regra do artigo 53 da Constituição Federal, podendo ser proposta ação cível ou penal por aquele que teve seus direitos fundamentais atingidos de forma injustificada.

Isso porque, na esteira do que ensina Humberto Ávila, as regras, assim como os princípios, permitem a consideração de aspectos individuais dos casos concretos para a sua aplicação, com a peculiaridade de que, nesses casos, o ônus da argumentação será maior.

A imunidade parlamentar material poderá não ser aplicada em determinadas situações porque, diante dos fatos, mostra-se incompatível com o sistema constitucional, hipótese na qual se admite sua ponderação com outros bens e valores eventualmente atingidos.

Portanto, o que aqui se quis demonstrar é que o caráter absoluto da regra que prevê a imunidade parlamentar material pode ser afastado diante da consideração de todas as circunstâncias que envolvem o caso concreto, autorizando-se a instauração de processo judicial cível ou penal contra parlamentar por suas opiniões palavras e votos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades Parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil – Introdução**. 7. ed. rev. mod. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. ed. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. atual. 12. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (org). **A nova interpretação constitucional – Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 3. ed. rev. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008. p. 49-118.

BOROWSKI. Martín. **La estructura de los derechos fundamentales**. Bogotá: Editora Universidad Externado de Colômbia, 2003.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

_____. Decreto-lei n. 2.848 de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 de dezembro de 1940.

_____. Supremo Tribunal Federal. RTJ 70/607. Inq. 510/DF. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 19 de abril de 1991.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 210917/ Rio de Janeiro, RJ, Relator: Min. Sepúlveda Pertence. DJ de 19 de agosto de 1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inq. 1.958-5/AC, Relator Originário: Min. Carlos Veloso, Relator para o acórdão: Min. Carlos Ayres Britto. DJ de 18 de fevereiro de 2005.

BRITTO, Carlos Ayres. Direitos Subjetivos e Prerrogativas Constitucionais. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 90, p. 70-78, abr/jun, 1989.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

COELHO, Inocêncio Mártires. Fundamentos do Estado de Direito. In: MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M., BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FALCÃO, Alcino Pinto. **Da Imunidade Parlamentar**. Rio de Janeiro: Editora Revista Forense, 1955.

GARCÍA, Eloy. **Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1989.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria. **Inmunidad Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional – Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración del Congreso de los Diputados y del Senado**. Madrid: Editora Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Editora Ariel, 1975.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral – Direito Parlamentar**. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

MORENO ORTIZ, Luis Javier. La inviolabilidad de los Congresistas. **Boletín n. 20 del Instituto de Estudios Constitucionales – Escuela de Derecho – Universidad Sergio Arboleda**. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, set, 2009. p. 29-105.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral**. 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev. atual. e

ampl. 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOUTO, Cláudio. **As imunidades Parlamentares**. Recife: Imprensa Universitária, 1962.