



**Marina Shessarenko Fraife Barreto**

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO PARLAMENTAR:  
dimensões, elementos e âmbito de proteção da  
imunidade material**

**Monografia apresentada à  
Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP, sob a  
orientação do Professor  
Diogo Rais Rodrigues  
Moreira.**

**SÃO PAULO**

**2017**

*Tudo é vivido pela primeira vez e sem preparação. Como se um ator entrasse em cena sem nunca ter ensaiado. Mas o que pode valer a vida, se o primeiro ensaio da vida já é a própria vida? É isso que leva a vida a parecer sempre um esboço. No entanto, mesmo esboço não é a palavra certa porque um esboço é sempre um projeto de alguma coisa, a preparação de um quadro, ao passo que o esboço que é a nossa vida não é o esboço de nada, é um esboço sem quadro.*

*(Milan Kundera, A insustentável leveza do ser)*

## **Agradecimentos**

O ano de 2017 foi um ano de muito esforço. Gostaria de agradecer por toda a rede de suporte que tive, afinal, sem ela não teria conseguido chegar aqui.

Aos meus pais, meus avós e família em geral, pelas inúmeras ligações carinhosas e encorajadoras. Vocês me mostram há bons anos que presença não precisa ser física e que o amor à distância se reinventa e ressignifica.

Ao PET Sociologia Jurídica e às queridas amigas Fernanda, Lívia, Gabriela e Fabiana, por tudo o que esse espaço representa na minha formação acadêmica e por todas as palavras de afeto e apoio.

Às queridas e queridos colegas de Escola de Formação, pelo espírito inquieto e aprendizado.

Aos excelentes coordenadores da Escola de Formação 2017, em especial ao Guilherme, exemplo de competência e dedicação sem tamanho.

Às queridas Ana Clara, Juliana, Luisa, Laura, Mariana e Natalie, por todo o suporte emocional e pelo companheirismo.

Ao Danilo, pelas várias conversas, sugestões e suporte.

À minha irmã, pelo amor incondicional e inspiração diária.

Obrigada por tornarem meu caminho mais leve e meu esboço mais vivo.

**Resumo:** A monografia se propõe a discutir quais os limites do instituto da imunidade parlamentar material para fins de responsabilização de discursos de congressistas. Meu objetivo é descobrir, por meio da análise de decisões do Supremo Tribunal Federal, qual o âmbito de proteção inerente ao instituto e, para tanto, passo por discutir quais seriam as suas dimensões e quais os elementos ou razões concorrentes para a tomada das decisões acerca da imunidade parlamentar. Os métodos utilizados se ancoram tanto na percepção exclusiva dos argumentos trazidos pelas fundamentações vencedoras nos acórdãos analisados, como também, subsidiariamente, em argumentos levantados em outras partes dos acórdãos, que não os votos ou fundamentações vencidas. Como resultados, surgiram algumas considerações: (i) há três dimensões do instituto da imunidade parlamentar material, lastreados sob diferentes graus de atenção ao discurso em juízo, (ii) muitos elementos concorrem para a tomada das decisões, sendo possível estabelecer correlação somente entre alguns deles, (iii) há diversos *approaches* possíveis para se tratar do âmbito de proteção da imunidade parlamentar material.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; imunidade parlamentar material; inviolabilidade; âmbito de proteção; liberdade de expressão.

## **Abreviaturas**

A\*: Elemento dos agentes.

AC: Ação Cautelar.

AO: Ação Originária.

AP: Ação Penal.

C\*: Elemento do contexto.

CF: Constituição Federal.

CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito.

D\*: Elemento do discurso em si.

DO\*: Delito de opinião.

EC: Emenda constitucional.

HC: Habeas Corpus.

Inq: Inquérito.

IPM\*: Imunidade parlamentar material.

MPF: Ministério Público Federal.

Pet: Petição.

PGR: Procurador Geral da República.

STF: Supremo Tribunal Federal.

(\*): as abreviaturas que contêm um asterisco são elaboradas pela autora.

## Sumário

<b>Sumário</b> .....	6
<b>1. Introdução</b> .....	9
<b>1.1. Apresentação do objeto</b> .....	9
<b>1.2. Objetivos e justificativas</b> .....	12
<b>1.3. Algumas definições úteis</b> .....	13
<b>1.3.1. Ação penal pública, privada, querelado e denunciado</b> ... 13	
<b>1.3.2. Discurso</b> .....	14
<b>1.3.3. Democracia que preza por direitos humanos, discurso violento e liberdade de expressão</b> .....	14
<b>1.3.4. Imunidade material e inviolabilidade</b> .....	16
<b>1.3.5. Imunidade material vs. imunidade formal</b> .....	17
<b>1.3.6. Maioria fundamentadora e maioria decisora</b> .....	18
<b>1.3.7. Preliminar</b> .....	18
<b>2. Metodologia</b> .....	19
<b>2.1. Para a formação da amostra</b> .....	19
<b>2.1.1. Primeiro recorte: jurisdição e tribunal</b> .....	19
<b>2.1.2. Segundo recorte: endereçados pela inviolabilidade e prerrogativa de foro</b> .....	19
<b>2.1.2.1. Sujeitos constitucionalmente abrangidos pela imunidade parlamentar material</b> .....	19
<b>2.1.2.2. Recorte pela prerrogativa de foro</b> .....	21
<b>2.1.3. Terceiro recorte: EC 35/01</b> .....	22
<b>2.1.4. Recortes posteriores: palavras-chave, material, subjetivo, processual e temporal</b> .....	23
<b>2.2. Para trabalho da amostra</b> .....	24
<b>2.2.1. Método de leitura e análise individual de acórdãos: fichas</b> 24	
<b>2.2.2. Método de leitura conjunta de acórdãos: tabulação</b> .....	25
<b>2.3. Pressupostos fáticos para a incidência de imunidade parlamentar material</b> .....	26
<b>3. Perfil da amostra</b> .....	28
<b>4. Dimensões à aplicação da imunidade parlamentar</b> .....	29
<b>4.1. A importância das divergências metodológicas</b> .....	31

4.2.	<b>Aproximação às dimensões consideradas pelo Tribunal</b>	32
4.3.	<b>Dimensões revisitadas da imunidade parlamentar</b>	37
4.4.	<b>Notas conclusivas sobre as dimensões do discurso parlamentar</b>	41
5.	<b>Graus de atenção ao conteúdo e teor do discurso</b>	42
6.	<b>Elementos utilizados para a tomada de decisões</b>	46
6.1.	<b>Introdução aos elementos</b>	46
6.2.	<b>Prevalência de elementos</b>	53
7.	<b>Âmbito de proteção da imunidade parlamentar material</b>	64
7.1.	<b>Grau de proteção de discursos por local de proferimento</b>	65
7.2.	<b>Approach estrutural: traços do instituto da imunidade parlamentar</b>	66
7.2.1.	<b>Finalidades do instituto da imunidade parlamentar material</b>	66
7.2.2.	<b>Funções parlamentares</b>	69
7.2.3.	<b>Âmbito de proteção da imunidade parlamentar em nível estrutural</b>	70
7.2.4.	<b>Conclusões sobre o âmbito de proteção pelo <i>approach</i> estrutural</b>	73
7.3.	<b>Approach incidental: elementos sob a lente da incidência ou não incidência de imunidade parlamentar</b>	74
7.3.1.	<b>Classes de elementos vs. incidência da imunidade parlamentar</b>	74
7.3.3.	<b>Elementos vs. Incidência e não incidência de imunidade parlamentar</b>	76
7.4.	<b>Approach incidental: categoria 'razão do acórdão' das fichas individuais de processos</b>	77
7.4.1.	<b>Razão do acórdão vs. elementos</b>	77
7.4.2.	<b>Discursos protegidos e discursos não protegidos pela imunidade parlamentar</b>	80
7.4.2.1.	<b>Discursos protegidos</b>	80
7.4.2.2.	<b>Discursos não protegidos</b>	84
7.4.3.	<b>Grupos de discursos protegidos e não protegidos pela imunidade parlamentar material</b>	88
7.5.	<b>Âmbito de proteção da imunidade parlamentar nos casos observados à luz da diferenciação de locais do discurso</b>	93
8.	<b>A liberdade de expressão revisitada</b>	94

<b>9. Conclusões.....</b>	<b>96</b>
---------------------------	-----------



## 1. Introdução

### 1.1. Apresentação do objeto

Em 11 de novembro de 2003, durante entrevista do Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro à RedeTV no Salão Verde da Câmara dos Deputados, foi travada discussão paralela com a Deputada Federal Maria do Rosário. A parlamentar afirmou ser o colega responsável pelas violências que estavam despontando no cenário brasileiro da época, ao que ele retrucou estar ela o chamando de esturador e, em seguida, disse "jamais iria esturpar você porque você não merece". Cerca de onze anos depois, em discurso crítico à comemoração do Dia Internacional dos Direitos Humanos na tribuna da Câmara, o Deputado retomou o ocorrido anos antes, reiterando que não esturparia a parlamentar. Ainda, um dia depois disso, em entrevista ao Jornal Zero Hora, explicou o motivo: "porque ela é muito ruim, porque ela é muito feia, não faz meu gênero"<sup>1</sup>.

Esse episódio pode levar a uma reflexão: até onde pode ir o discurso parlamentar, sem ser responsabilizado? Tendo em vista a liberdade de expressão, direito constitucionalmente garantido, e a garantia da inviolabilidade, assegurada aos senadores e deputados, uma primeira impressão, descolada dos fatos acima mencionados, seria a de o discurso ser altamente protegido. Esse caso, porém, parece revelar reiterados discursos violentos, que atentam contra a dignidade não só da parlamentar destinatária direta deles, mas também de todas as mulheres, historicamente vítimas do crime em questão.

Meu primeiro impulso, a partir disso, foi imaginar uma pesquisa sobre se haveria e quais seriam os discursos não protegidos pelo instituto da

---

<sup>1</sup> FOSTER, Gustavo. Bolsonaro diz que não teme processos e faz nova ofensa: "Não merece ser esturpada porque é muito feia" Ex-ministra de Direitos Humanos e PT prometem entrar com representações contra o deputado federal do PP. *GaúchaZH*, 10/12/2014. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2014/12/Bolsonaro-diz-que-nao-teme-processos-e-faz-nova-ofensa-Nao-merece-ser-esturpada-porque-e-muito-feia-4660531.html>>. Acesso em 03/11/2017.

imunidade parlamentar material. Minha hipótese, nesse momento, era a de que há discursos que, ainda que proferidos no âmbito político - em tese, regido por mais proteções, afinal o espaço público de veiculação de informações/ opiniões seria um espaço para debate e construção coletiva de projetos e orientações políticas - seriam intoleráveis para uma democracia que preze por direitos humanos, não podendo ser blindados, portanto, de responsabilização, ao menos.

Essa ideia, porém, acabou por ser descartada, quando dos primeiros contatos com o material empírico eleito para a realização da pesquisa, ainda a ser devidamente filtrado: decisões do Supremo Tribunal Federal. Em se olhando para discursos judicializados, fica evidente que a amostra seria composta por poucos discursos (em comparação ao todo de discursos efetivamente proferidos), em parte por causa diferença entre o tempo e a dinâmica da política e dos tribunais. Assim, eu olharia apenas para uma pequena porcentagem daqueles discursos que efetivamente ocorreram e só para aqueles em que o alegado ofendido optou pela judicialização.

Com efeito, se adotado outro material empírico de análise, como anais, diários, atas ou transcrições de sessões legislativas, certamente haveria muito mais discursos e, inclusive, mais discursos possivelmente atentatórios a direitos humanos. De qualquer forma, esse material sozinho não me ajudaria a responder à pergunta inicial, afinal, não haveria parâmetros para a discussão sobre a tolerabilidade dos discursos. Uma alternativa a isso seria analisar também as representações ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, para fins de responsabilização política dos discursos, mas então se sairia da área de responsabilização jurídica, que me pareceu recorte mais viável.

Por outro lado, afirmar que não seria vasta a gama de discursos analisados não foi motivo suficiente para o descarte das ideias iniciais de pesquisa, até porque todos os casos passíveis de análise de responsabilização sob as lentes do sistema judiciário estariam em jogo. O outro motivo foi a breve observação do teor dos discursos em pleito: os marcadores, dentre outros, de gênero, raça, orientação sexual, que permeiam os discursos discriminatórios, não se

fizeram muito presentes nos conteúdos discursivos à primeira vista. Enfim, a amostra, ainda a ser recortada, não responderia ao meu problema, ou melhor, responderia no sentido de que essas demandas não chegam à instância judicial.

Resolvi, então, expandir meu questionamento inicial, no sentido de abarcar tanto os discursos protegidos como os não protegidos pela inviolabilidade parlamentar. Nesse sentido, pareceu-me adequado investigar *qual o âmbito de proteção da imunidade parlamentar material para deputados federais e senadores em processos penais*. A partir disso, a hipótese foi posta no sentido de que, para discursos dentro do Congresso, a proteção é maior, *a princípio*, já que se está no locus natural de atuação parlamentar, enquanto que, para discursos em outros lugares, o discurso é mais suscetível de ensejar responsabilização. Essa formulação foi feita em termos de “a princípio” porque, ainda não totalmente despida da hipótese inicial de que há discursos intoleráveis para uma democracia que preze por direitos humanos, achei que uma inflexão importante possivelmente existiu no caso Maria do Rosário vs. Bolsonaro.

Para trabalhar com essa hipótese imediata, parto de uma outra hipótese, mediata<sup>2</sup>, de que há dimensões à aplicação do instituto da imunidade parlamentar e ao seu próprio âmbito de proteção, que estão relacionadas à maneira como é julgado o problema trazido em juízo. Assim, a ordem de julgamento para imunidade se revela importante. Em se deliberando sobre a imunidade parlamentar em sede de preliminar, é invocada apenas uma dimensão do instituto: a abstrata, não sendo necessário adentrar o teor do discurso em juízo. Isso porque, como questão preliminar, ela seria capaz de impedir o exame do mérito do pedido. Em se deliberando sobre a imunidade parlamentar com o exame de mérito, em contrapartida, necessariamente se olha para o teor do discurso em questão. A partir disso, ou o postulado é

---

<sup>2</sup> Separo nesses termos “hipótese imediata” e “hipótese mediata” porque, enquanto a primeira responde diretamente ao questionamento da pesquisa, a segunda representa uma mediação possível para se responder ao questionamento.

punido pelo discurso, porque não incide a imunidade, ou não o é, porque a imunidade se faz presente e isenta-o de responsabilidade.

## **1.2. Objetivos e justificativas**

Com a presente pesquisa, veremos o que está em jogo quando são discutidos discursos duplamente protegidos, além de pela liberdade de expressão, também pela inviolabilidade parlamentar, ambas em patamar constitucional. A esses discursos, é conferida uma espécie de carta branca *prima facie*, tendo em vista outros valores reputados relevantes. Isso porque se tende a acreditar que essa proteção leva à independência do poder legislativo e à tomada de decisões melhores no ambiente político<sup>3</sup>, em especial, pelos parlamentares.

É curiosa essa justificação sobre a viabilização de decisões melhores. De fato, é um traço importante do modelo político proposto a exposição de ideias na esfera de debate público, porque isso permite que eleitores consigam eleger candidatos com os quais estejam alinhados politicamente e os eleitos, conseqüentemente, possam debater abertamente propostas, o que em teoria leva a decisões mais proveitosas para a sociedade. A emissão de discursos, porém, não pode ser vista como meramente instrumental à melhor tomada de decisões, já que o aspecto deliberativo é só um dentre as possíveis funções do discurso, como a simbólica, comunicativa, persuasiva, etc. De qualquer maneira, ela deveria aportar ônus argumentativo àqueles que emitem opiniões divergentes enquanto parlamentares, no sentido da compatibilização de visões ou convencimento. Discursos violentos, no entanto, não parecem oportunizar isso, ao menos em regra, porque tendem à polarização de um debate e afastamento de possíveis diálogos.

Bom, ao ver o que está em jogo quando se trata de discursos possivelmente cobertos pela imunidade parlamentar, pretendo extrair

---

<sup>3</sup> Ver Osório (2017).

conclusões sobre a posição dos ministros do STF e dos órgãos julgadores do Tribunal (Pleno e Turmas) nesse campo. Será verificado se há alta ou baixa proteção desses discursos, que, por terem sido levados ao Tribunal, devem apresentar grau de ofensividade questionável, ao menos sob o aspecto subjetivo. Em suma, será posto em questão até onde se estende a proteção desses discursos, quais os gargalos e quais os pontos pacíficos.

Isso me parece ainda mais relevante se considerado o contexto de fragilidade das instituições democráticas no país e déficit de representatividade alegado por muitos cidadãos. Nesse cenário de democracia e demanda por participação popular é interessante estudar a liberdade de expressão daqueles que, em suposto diálogo com seus eleitores e os cidadãos em geral, devem aprovar projetos em prol do aperfeiçoamento de sociedade, fiscalizar a Administração Pública e até realizar procedimentos investigativos.

### **1.3. Algumas definições úteis**

#### **1.3.1. Ação penal pública, privada, querelado e denunciado**

O material empírico escolhido para a pesquisa é composto de decisões judiciais na esfera penal. Essas decisões se reportam ao oferecimento da ação penal, que pode tanto ser pública condicionada à representação quanto privada, de acordo com a amostra colhida.

Sendo pública, a ação penal é oferecida pelo Ministério Público Federal, condicionada à representação da vítima. Nesses casos, fala-se em oferecimento de denúncia e o parlamentar objeto da denúncia é dito denunciado.

Sendo privada, a ação penal é chamada de queixa-crime, sendo oferecida pela própria vítima, cunhada de querelante – em oposição ao parlamentar objeto da queixa-crime, dito querelado.

### **1.3.2. Discurso**

Na presente pesquisa, o discurso será considerado como uma forma de uma ação na sociedade, possivelmente contra uma regra, e que demarca uma posição, opinião ou pensamento. Em linhas muito gerais, o discurso pode ser tecnicamente conceituado como ponto de articulação entre processos ideológicos e fenômenos linguísticos, não podendo ser encarado, então, como neutro ou natural (Brandão, 2006, p. 10).

### **1.3.3. Democracia que preza por direitos humanos, discurso violento e liberdade de expressão**

Esses conceitos vêm sendo disputados há décadas por estudiosos de diversos campos científicos. Não me proponho aqui a fazer uma reflexão teórica profunda, de modo a limitar os conceitos definitivamente, mas é necessário ao menos um esboço inicial, passível de aprimoramento posterior<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Em *Ética Protestante e o "espírito" do capitalismo*, Max Weber, ao circundar inicialmente seu objeto de estudo, afirma não ser possível definir 'espírito do capitalismo' por completo *ab initio*, afinal, o conceito só pode ser composto de maneira gradual, a partir de seus elementos. Como afirma o autor,

Tal conceito histórico, entretanto, na medida em que por seu conteúdo está relacionado a um fenômeno significativo em sua peculiaridade individual, não pode ser definido (vale dizer: "delimitado") segundo o esquema *genus proximum, differentia specifica*, devendo antes ser gradualmente *composto* a partir de cada um de seus elementos, extraídos da realidade histórica. Daí por que a apreensão conceitual definitiva não pode se dar no começo da pesquisa, mas sim no *final*: noutras palavras, somente no decorrer da discussão se vai descobrir, e este será seu principal resultado, como formular da melhor maneira – isto é, da maneira mais adequada aos pontos de vista que nos interessam – o que entendemos aqui por "espírito" do capitalismo. (WEBER, 2004, pp. 41 e 42).

Sem desconhecer a natureza radicalmente diferente da pesquisa do estudioso, creio que dessa escolha metodológica é possível extrair uma conclusão que me serve. Apesar de meu intento não ser o de averiguar, sob perspectiva histórica, a conexão entre fenômenos (religioso-profissional-econômicos, no caso), não creio ser possível, também, a definição tão clara acerca de um fenômeno tão complexo como o discurso ou a liberdade de expressão, principalmente em um momento inicial. Ao final, não acho que estarei suficientemente apta a refinar significativamente os conceitos aqui referidos - mesmo porque este *não é*, evidentemente, o

Uma primeira aproximação possível com os temas de discursos violentos, liberdade de expressão e democracia que preza por direitos humanos parte da noção de que as identidades humanas são necessariamente formuladas na interlocução com o outro<sup>5</sup>. O diálogo com o outro, no sentido mais amplo possível, é o que viabiliza a consolidação do próprio "eu", tanto na afirmação e retroalimentação do que os outros afirmam quanto na luta contra o que querem ver em nós.

Sendo um processo que se mantém durante toda a vida, a identidade humana, portanto, é socialmente construída. Nesse sentido, ela é *dependente* de um diálogo e, por isso, pode ser muito afetada a depender dos inputs realizados pelas outras pessoas. Para integrantes de minorias, especialmente, o processo de descoberta e reconhecimento de identidades pode ser violento. Isso porque, ao serem alvo de interlocuções que, de alguma forma, colocam-lhes em patamar de cidadania inferior ao que lhes é juridicamente garantido, eles acabam sendo atingidos ao menos de duas formas diferentes. A primeira delas é no diálogo interior com eles mesmos, podendo se converter em enfraquecimento da autoestima e depreciação. Como afirma Taylor (2000, p. 242), "o reconhecimento errôneo (...) [pode] ainda infligir uma terrível ferida, aprisionando suas vítimas num paralisador ódio por si mesmas". A segunda, por sua vez, é no nível público, no espaço social, derivando do efeito que discursos inferiorizantes proferidos por alguns pode causar em outras pessoas. Esses discursos apresentam o potencial de incentivar outros membros da sociedade a (i) também inferiorizar minorias e (ii) eventualmente também lhes agredir fisicamente ou de outras formas.

Isso posto, é de se entender o porquê de alguns discursos serem considerados violentos. São violentos aqueles discursos que inferiorizam ou depreciam alguma pessoa ou grupo social, tendo em vista que causam danos físicos e/ou psicológicos aos seus destinatários. Ao bloquearem a via do reconhecimento das identidades, que é "uma necessidade humana vital"

---

escopo da pesquisa -, mas acho importante esclarecer que esses conceitos são de (muitos) aprofundamentos e disputas.

<sup>5</sup> O filósofo Charles Taylor (2000), em *A política do reconhecimento*, traz aportes teóricos importantes para essa discussão.

(Taylor, 2000, p. 242), eles subjagam os cidadãos que as pleiteiam à marginalização social, em alguma medida, restringindo, no limite, sua própria liberdade de expressão. O Brasil, por exemplo, apresenta dados alarmantes sobre violência contra minorias, notadamente mulheres, negros e LGBTs. Só no ano passado, foi registrada uma morte de mulher a cada duas horas, quase seis estupros por hora<sup>6</sup> e uma morte de LGBT a cada 26 horas<sup>7</sup>. Além disso, em 2015, os números indicam que, do total de homicídios, 71% foram cometidos contra negros<sup>8</sup>.

Liberdade de expressão, nesse contexto, não pode ser enxergada como o direito de ilimitadamente se utilizar de linguagens para veicular posições. Em um regime político democrático que ao menos se propõe a prezar pelo igual respeito e dignidade entre seus cidadãos, isto é, por direitos humanos grosso modo, não é possível considerar que todo cidadão – incluindo-se aqui a classe política – possa vociferar palavras de ódio a outros, estando isso dentro de sua esfera de direitos.

A liberdade de expressão encontra limites em outros valores reputados importantes e, no limite, na própria segurança dos membros da comunidade política. O preconceito e o ódio, portanto, não podem ser considerados exercícios da liberdade individual, sob pena de serem vistos sob uma ótica individualizante e de *cortesia*, quando, na verdade, estão em jogo problemas estruturais e de *justiça social*.

#### **1.3.4. Imunidade material e inviolabilidade**

---

<sup>6</sup> Dados do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publica/> Acesso em 04/11/2017.

<sup>7</sup> Dados da Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais. Disponível em: [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2017/05/17/internas\\_polbraeco,595532/a-cada-25-horas-uma-pessoa-lgbt-e-assassinada-no-brasil.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2017/05/17/internas_polbraeco,595532/a-cada-25-horas-uma-pessoa-lgbt-e-assassinada-no-brasil.shtml) Acesso em 04/11/2017.

<sup>8</sup> Dados do Atlas da Violência de 2017. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf) Acesso em 04/11/2017.



Imunidade parlamentar e inviolabilidade são termos frequentemente tratados como sinônimos na gramática jurídica. Tanto os litigantes quanto os ministros acabam por usá-los de modo indistinto, e seguirei essa linha. Cabe, porém, fazer uma observação, registrando uma sutileza marcada pelo ministro Celso de Mello: a garantia da inviolabilidade decorre da cláusula de imunidade parlamentar em sentido material (Tribunal Pleno. Inq nº 1588 QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 12/12/2002, p. 173). Assim, em termos técnicos, na verdade, a inviolabilidade seria uma consequência da imunidade material, isto é, um efeito por ela gerado - e não ela mesma.

À título de definição, a imunidade parlamentar material é um instituto que garante aos parlamentares a não responsabilização civil, penal e política pelo proferimento de opiniões, votos e palavras.

O caput do artigo 53 da CF é o dispositivo que estabelece essa prerrogativa, ao postular que "os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos". A redação original da norma não previa os termos "civil e penalmente" e "quaisquer", acrescentados pela Emenda 35/2001.

À parte as discordâncias acerca da natureza do instituto, ele tem como efeito direto a exclusão de responsabilidade jurídica dos parlamentares que nele incidem.

### **1.3.5. Imunidade material vs. imunidade formal**

Para a presente pesquisa, utilizo-me apenas do conceito de imunidade parlamentar material, acima referida. A imunidade parlamentar, contudo, não se restringe ao aspecto material, possuindo, igualmente, o aspecto formal. Em decorrência da imunidade formal, o parlamentar não pode ser preso ou permanecer preso durante o exercício de seu mandato, também sendo possível a sustação de processo contra ele. Antes da EC 35/2001, havia necessidade de autorização prévia da Casa Legislativa para prosseguimento de denúncia contra parlamentar, mas isso foi extinto pela emenda.

### **1.3.6. Maioria fundamentadora e maioria decisora**

Para Klafke e Pretzel (2014) há dois conceitos em jogo quando se trata do processo decisório no STF: o de maioria decisora e o de maioria fundamentadora. A maioria decisora reflete pronunciamento sobre resultado da ação em julgamento, expressando-se pela unanimidade ou formação de correntes vencedoras e vencidas. A maioria fundamentadora, por sua vez, não é invocada nesses termos nos acórdãos. Ela representa a fundamentação que embasará o resultado final do acórdão, refletindo idealmente os consensos e dissensos. Quanto mais votos apenas em ata ou de mero acompanhamento são registrados, maior concentração de fundamentação existe e mais fácil é verificar os fundamentos vencedores.

A diferenciação desses conceitos, como se perceberá mais adiante, foi importante à análise dos acórdãos.

### **1.3.7. Preliminar**

Questão preliminar é aquela decidida anteriormente ao julgamento de mérito do pedido, podendo ser suscitada diretamente pelos ministros<sup>9</sup>. Se houver incompatibilidade entre a decisão preliminar e o mérito, não haverá o conhecimento deste, como prevê o Regimento Interno do STF<sup>10</sup>.

As matérias preliminares previstas no Código de Processo Civil<sup>11</sup>, a que o Regimento Interno do STF faz referência, são relacionadas à regularidade de citação, incompetência absoluta, inépcia da petição inicial, preempção, litispendência, coisa julgada, conexão, capacidade de partes e representação,

---

<sup>9</sup> Regimento Interno do STF. Art 136. 1º Sempre que, no curso do relatório, ou antes dele, algum dos Ministros suscitar preliminar, será ela, antes de julgada, discutida pelas partes, que poderão usar da palavra pelo prazo regimental. Se não acolhida a preliminar, prosseguir-se-á no julgamento.

<sup>10</sup> Regimento Interno do STF. Art. 136. As questões preliminares serão julgadas antes do mérito, deste não se conhecendo se incompatível com a decisão daquelas.

<sup>11</sup> Código de Processo Civil, art. 337.

compromisso arbitral, convenção de arbitragem, carência de ação e falta de caução ou outra prestação, que a lei exige como preliminar.

## **2. Metodologia**

### **2.1. Para a formação da amostra**

#### **2.1.1. Primeiro recorte: jurisdição e tribunal**

Os julgados analisados foram selecionados após alguns recortes. O primeiro desses recortes está relacionado à jurisdição e ao tribunal analisado, o STF.

Optei por realizar a pesquisa no âmbito da jurisdição comum, apesar de não descartar a relevância de uma pesquisa que se utilize desse tema no âmbito da jurisdição eleitoral. Além disso, foram analisados os casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, já que, como Corte Constitucional brasileira, ele está no topo do sistema judiciário do país, fixando orientações cujos efeitos podem ser até *erga omnes* e em que as instâncias inferiores devem se apoiar.

#### **2.1.2. Segundo recorte: endereçados pela inviolabilidade e prerrogativa de foro**

##### **2.1.2.1. Sujeitos constitucionalmente abrangidos pela imunidade parlamentar material**

O segundo recorte feito levou em consideração quais sujeitos previstos pela Constituição Federal apresentam a prerrogativa da imunidade parlamentar. Há diversas previsões sobre a imunidade parlamentar material,

sendo a central<sup>12</sup> aquela contida no artigo 53<sup>13</sup>, *caput*, da Constituição Federal. *In verbis*:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

A imunidade parlamentar material nos termos da Constituição Federal tem incidência em duas categorias de sujeito, que exercem ou a função de deputados ou de senadores. Os deputados aqui referidos são apenas os federais, afinal os deputados estaduais e distritais apresentam previsões em separado acerca de sua imunidade material, respectivamente nos artigos 27, § 1º<sup>14</sup> e 32, § 3º<sup>15</sup>, que acabam por redundar na disciplina prevista pelo artigo 53. Textualmente,

Art. 27. § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Art 32. § 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

Os vereadores, é fato, também possuem imunidade material, mas a previsão de sua imunidade, mais restrita, está no inciso VIII do artigo 29<sup>16</sup>, cuja dicção prevê *inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município*.

---

<sup>12</sup> Ela pode ser enxergada como central porque as outras previsões normativas constitucionais - à exceção da previsão contida no artigo 29, inciso VIII - se reportam a ela, direta ou indiretamente.

<sup>13</sup> Esse artigo está contido no Título IV da Constituição, "Da organização dos Poderes", Capítulo I, "Poder Legislativo", Seção V, "Dos Deputados e dos Senadores".

<sup>14</sup> Esse artigo está contido no Título III da Constituição, "Da organização do Estado", Capítulo III, "Dos Estados Federados".

<sup>15</sup> Esse artigo está contido no Título III da Constituição, "Da organização do Estado", Capítulo V, "Do Distrito Federal e dos Territórios", Seção I, "Do Distrito Federal".

<sup>16</sup> Esse artigo está contido no Título III da Constituição, "Da organização do Estado", Capítulo IV, "Dos Municípios".

Em síntese, a disciplina da inviolabilidade parlamentar na Constituição Federal é ampla, abrangendo tanto senadores, quanto deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores.

#### **2.1.2.2. Recorte pela prerrogativa de foro**

O terceiro recorte propriamente realizado está relacionado a outra prerrogativa presente na Constituição Federal: a prerrogativa de foro. Não se confundindo com a imunidade parlamentar, apesar de prevista também no artigo 53, a prerrogativa de foro prevê que o congressista seja processado *criminalmente*<sup>17</sup>, durante o mandato, pelo STF.

Ela se apresentou como um recorte metodológico importante porque, como o STF foi a instância de análise escolhida, ela possibilita a formação da amostra com base basicamente naqueles processos julgados originariamente por esse tribunal<sup>18</sup>. Isso é importante justamente porque pode facilitar o acompanhamento do processo e o entendimento dos fatos - que, em processos não analisados originariamente pelo STF, não são, muitas vezes, elucidados<sup>19</sup>, o que é prejudicial a essa pesquisa<sup>20</sup>.

Mesmo que os vereadores e os deputados estaduais e distritais tenham disciplina constitucional sobre imunidade material, tendo esses últimos (deputados), inclusive, essa disciplina equivalente àquela dos congressistas, eles não possuem prerrogativa de foro, sendo que, portanto, o STF não poderá julgá-los em caráter originário.

---

<sup>17</sup> Esse termo foi destacado porque cabe frisar que a prerrogativa de foro existe apenas para demandas na esfera criminal, não incluindo questões cíveis.

<sup>18</sup> Esses é o correto que se aconteça, mas há desvios, como o de processos contra parlamentares incorretamente ajuizados em instâncias inferiores e depois alçados ao STF.

<sup>19</sup> Isso não deriva apenas da proibição do reexame da matéria fática e probatória em recursos extraordinários (como prevê enunciado da Súmula 279, STF), mas também de relatórios muitas vezes não satisfatórios à compreensão das circunstâncias do caso.

<sup>20</sup> É prejudicial porque, conforme ficará mais claro posteriormente, trabalho com os discursos que são pleiteados em juízo e tento extrair todos os elementos relevantes para se tomar uma decisão. Uma amostra composta por recursos possivelmente não satisfaria os objetivos da pesquisa, além de alargar bastante o número de decisões analisáveis.

Assim, somente serão analisados casos que envolvem senadores federais ou deputados federais para a realização da presente pesquisa.

### **2.1.3. Terceiro recorte: EC 35/01**

O recorte seguinte foi feito com base na mudança redacional do *caput* do artigo 53, CF, em razão da promulgação da emenda constitucional 35 de 2001. Por meio dessa emenda, a redação do artigo 53 da Constituição sofreu diversas alterações, tanto no que tange à imunidade material, quanto formal<sup>21</sup>.

Antes da referida emenda, o artigo estava redigido nos seguintes termos:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

Com a emenda, a nova redação passou a contar os termos 'civil e penalmente', sobre as esferas de aplicação da inviolabilidade, e 'quaisquer', sobre o objeto de incidência do instituto. Essas mudanças vieram para especificar e enfatizar aspectos redacionais originais, na prática fixando que a imunidade está presente na esfera cível, apesar de isso já vir sendo admitido na jurisprudência do STF<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Em matéria de imunidade formal, podemos destacar a extinção da exigência de prévia licença da Casa respectiva para fins de autorização de processo criminal, apesar de, pela nova redação, haver a possibilidade de suspensão do processo pela Casa.

<sup>22</sup> Nesse sentido, MENDES e BRANCO (2017) invocam o RE 210917 / RJ, julgado em 12/08/1998, cujo Relator é o Ministro Sepúlveda Pertence. O ministro, ao votar sobre a possibilidade de a imunidade material do parlamentar elidir também a responsabilidade civil por danos morais, primeiramente ressalta a ausência de precedentes sobre o assunto e conclui pela possibilidade, vista como corolário essencial dos efeitos da imunidade. No que atine à possibilidade de responsabilidade civil, aliás, a votação foi unânime.

No Inq 1710/SP, julgado em 2002 – primeiro acórdão analisado para a presente pesquisa - o ministro Sepúlveda Pertence invocou tanto o RE 210917, julgado em 12/08/1998, quanto o RE 220687, julgado em 13/04/1999, para mostrar que a jurisprudência do STF já caminhava no sentido do reconhecimento da imunidade civil, antes da nova redação do artigo pela EC 35/2001. Também segundo o ministro, o Inq 396, julgado em 21/09/1989, é o pioneiro no sentido da ampliação da imunidade material em relação às constituições anteriores. "Cuidava-se de um discurso do deputado Fábio Feldman não da tribuna, mas em uma reunião pública, mas no recinto da Câmara dos Deputados, sob o andamento de um projeto de lei". (p 47)

#### **2.1.4. Recortes posteriores: palavras-chave, material, subjetivo, processual e temporal**

Definidos esses recortes iniciais, foi iniciada a busca de acórdãos que se encaixassem nos limites propostos. Foram realizadas buscas pelas seguintes expressões (palavras-chave) no portal de busca de jurisprudência do sítio do STF, na aba de “Pesquisa livre”:

- (i) imunidade e parlamentar
- (ii) imunidade adj2 parlamentar
- (iii) imunidade\$ e parlamentar\$
- (iv) inviolabilidade e parlamentar
- (v) inviolabilidade\$ e parlamentar\$
- (vi) imunidade e material
- (vii) imunidade adj2 material

Todas, friso, filtradas pelo termo inicial de 20/12/2001 (data da promulgação da EC 35/2001) e final de 16/07/2017, em referência à data de julgamento do acórdão. Além disso, os acórdãos incluídos na amostra foram aqueles inseridos na base de dados até o dia 22/07/2017, o que não exclui a possibilidade de haver algum a ser posteriormente inserido ali, apesar de julgado anteriormente, em data ainda abrangida pela pesquisa.

Excluídas todas as repetições de acórdãos, foi selecionado um total de 192 acórdãos. Em seguida, houve diversas filtragens em relação ao conteúdo desses acórdãos, com base nos pressupostos fixados anteriormente, o que resultou, ao final, em 62 acórdãos analisáveis.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Em primeiro lugar, houve a exclusão de acórdãos que tratavam de outros institutos que não a imunidade material. Aqui, os descartes mais recorrentes foram atinentes à imunidade formal, prerrogativa de foro (não relativa à imunidade material), imunidade tributária e inviolabilidade profissional do advogado. Dos 115 acórdãos restantes, restritos especificamente a litígios acerca da imunidade parlamentar material, foram retirados então aqueles que diziam respeito a sujeitos que não fossem deputados federais ou senadores. Com

Então, foi realizado recorte em relação à conjunção entre o momento de proferimento da ofensa e a presença da condição de deputado federal e senador. Foram retirados, nessa etapa, quatro acórdãos, dois dos quais traziam casos de não parlamentares que proferiram discursos alegadamente ofensivos e posteriormente foram eleitos, sendo deslocados os autos ao STF, e outros dois casos de deputados estaduais que proferiram discursos e, posteriormente foram eleitos deputados federais, o que também levou ao deslocamento de competência para o STF. Com isso, restaram 58 acórdãos.

Por fim, foi retirada da amostra a AP nº 470/MG (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/12/2012) e o AP nº 470 EDj-décimos sextos/MG (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 15/08/2013). A razão para isso foi a extensão destoante da ação penal em relação aos outros acórdãos (mais de 8000 páginas) e em relação à pontualidade da abordagem acerca da imunidade material (arguida por só um dos denunciados a princípio<sup>24</sup>). A amostra final, em suma, contém 56 acórdãos, agrupáveis como 51 processos.

## **2.2. Para trabalho da amostra**

### **2.2.1. Método de leitura e análise individual de acórdãos: fichas**

---

79 acórdãos selecionados, foram retirados a partir disso todos os acórdãos não enquadrados no âmbito da prerrogativa de foro, não se referindo, portanto, a demandas da esfera penal, mas sim civil. Nessa seleção, foram descartados seis recursos extraordinários julgados sobre deputados federais e senadores, um agravo regimental em recurso extraordinário, um agravo regimental em agravo de instrumento e uma petição. Também foram retirados, além disso, sete acórdãos que não apresentaram decisões sobre a imunidade parlamentar porque havia extinção sem julgamento de mérito, seja por prescrição, por ausência de condições da ação ou por não conhecimento do instrumento utilizado. Um outro foi retirado também por não trazer discussão sobre imunidade parlamentar, mas não em razão de extinção sem julgamento de mérito: no caso, que tratava de ação penal (AP 474/DF. Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 12/09/2012), alegou-se a impossibilidade de rediscutir matéria já decidida pelo Tribunal anteriormente, provavelmente em sede de inquérito. Sobraram, portanto, 62 acórdãos analisáveis.

<sup>24</sup> No caso, arguiu-se que o parlamentar estava coberto pela imunidade parlamentar material e, portanto, o Ministério Público e o judiciário não poderiam controlar seus votos, alegadamente vendidos.



Para ler e analisar o conteúdo de cada acórdão, foram selecionadas categorias que, juntas, formam o que chamo ficha do acórdão, ou melhor, do processo<sup>25</sup>.

As categorias selecionadas para a análise de acórdãos se justificam ou por contribuírem na localização e individualização dos acórdãos em questão, situando-os em um tempo, espaço e contexto<sup>26</sup> determinado, ou por revelarem um esforço de reconstrução do acórdão, fidedigno aos autos, de acordo com o objeto da pesquisa perseguido. Assim, reestruturei os acórdãos por (i) caminho percorrido pelos ministros para decidir, (ii) existência de recurso, (iii) data de julgamento, (iv) órgão julgador, (v) relator (a), (v) polo ativo, enquadramento e condição especial invocada, (vi) polo passivo, enquadramento e condição especial invocada, (vii) “problema”: o que; onde foi proferido o discurso; onde foi disseminado o discurso; invocação de evento especial antes ou ao momento em que a manifestação é proferida, (viii) enquadramento jurídico do fato, (ix) discussão sobre liberdade de expressão, (x) referência a entendimento do Tribunal, (xi) decisões individuais dos ministros, (xii) reconhecimento de delito de opinião e imunidade parlamentar, (xiii) placar, (xiv) incidência e razão sobre imunidade, razão no acórdão e (xv) fato importante residual.

O modelo de ficha de acórdão e a justificativa sobre cada categoria da ficha de acórdão estão, respectivamente, nos anexos 1 e 2, cujo link de acesso se encontra ao final da monografia.

### **2.2.2. Método de leitura conjunta de acórdãos: tabulação**

Após a realização das fichas individuais de cada acórdão, houve a codificação das informações adquiridas e sua subsequente tabulação. Isso

---

<sup>25</sup> Essa última denominação é mais precisa porque, como explicito em seguida, agruparei os acórdãos por processo e, então, pode haver uma única ficha para mais de um acórdão.

<sup>26</sup> “Contexto” aqui está colocado em sentido amplo, abrangendo as condições/ circunstâncias sob as quais o discurso foi proferido.

porque fica facilitada a análise conjunta e comparativa dos acórdãos, ainda que as informações fiquem menos detalhadas e exaustivas, como no caso das fichas. A tabela serviu, assim, como um referencial, complementado de modo necessário pelas fichas. O anexo para ela se encontra em link próprio também disponível ao final da monografia.

### **2.3. Pressupostos fáticos para a incidência de imunidade parlamentar material**

A metodologia de trabalho da amostra está relacionada diretamente com uma constatação importante sobre a operação do instituto da imunidade parlamentar: há dois enquadramentos jurídicos distintos a serem feitos. Um deles é o de “delito de opinião”<sup>27</sup>, que consiste em um discursar que ofenda alguém por meio de injúria, calúnia ou difamação, geralmente<sup>28</sup>. O outro, por sua vez, é o de imunidade parlamentar material, pelo qual se confere a parlamentares isenção de responsabilidade pelo discurso, ainda que eles tenham cometido “delito de opinião”.

Assim, hipoteticamente há quatro situações:

- 1) De enquadramento de delito de opinião (em tese)<sup>29</sup> e de enquadramento de imunidade parlamentar material;
- 2) De enquadramento de delito de opinião e não enquadramento de imunidade parlamentar material;
- 3) De não enquadramento de delito de opinião (em tese) e de enquadramento de imunidade parlamentar material e
- 4) De não enquadramento de delito de opinião e não enquadramento de imunidade parlamentar material.

---

<sup>27</sup> As aspas a essa expressão fazem jus à nomenclatura usada pelos ministros ao tratar de crimes contra a honra. Essa nomenclatura pode ser questionada sob a perspectiva de que alguns discursos são intoleráveis a uma democracia que preze por direitos humanos. Nesse sentido, me parece que cunhá-los meros crimes “de opinião” pode retirar a carga violenta que eles podem carregar.

<sup>28</sup> Esses foram os crimes invocados na grande maioria das vezes, mas houve outros também, como a denúncia caluniosa, o pedido de explicações e a publicação ou crítica indevida.

<sup>29</sup> “Em tese” porque, na verdade, em incidindo o instituto da imunidade parlamentar material, não há crime de opinião, é excluída a ilicitude do feito.

Graficamente, podemos representar do seguinte modo:

		Delito de opinião (DO)	
		Existência	Não existência
Imunidade Parlamentar material (IPM)	Incidência	DO e IPM (1)	~DO e IPM (3)
	Não incidência	DO e ~IPM (2)	~DO e ~IPM (4)

Tabela 1: "~" representa a negação (ou o não enquadramento).

Na verdade, em nenhum dos acórdãos da amostra se procurou deliberar definitivamente sobre o enquadramento de delito de opinião. Em vez disso, foi deliberada sobre a possível existência de delito de opinião, já que o que estava em questão ali era o recebimento da denúncia ou queixa-crime<sup>30</sup>, e não propriamente a condenação dos querelados e denunciados. Em sede de recebimento de denúncia/ queixa, basta a verificação de indícios de autoria e materialidade mínima do crime pleiteado, e não seu enquadramento definitivo. Para facilitar a comunicação, será considerado o delito de opinião em simples termos de enquadramento, mas cabe o lembrete de que esse enquadramento não é peremptório.

Essas quatro situações hipotéticas acima retratadas ainda escondem um outro fator, equacionado em minha hipótese mediata de pesquisa: a ordem do julgamento. Levando em consideração todas essas situações hipotéticas, agregadas ao fator ordem de julgamento, obteremos oito cenários, dois para cada uma das quatro possibilidades da tabela.

<sup>30</sup> O recebimento da denúncia era o que estava em jogo na grande maioria dos casos. Apenas dois casos não tinham isso por objeto, como mencionado no capítulo de "Perfil da Amostra".

Se os votos dos ministros circulam entre esses oito cenários hipotéticos já é outro questionamento, a que passo a me atentar com os resultados da pesquisa.

### **3. Perfil da amostra**

Como foi analisado vasto material empírico, vale a pena fazer breve tópico de introdução aos resultados antes de propriamente discutir os achados. O objetivo aqui é somente esboçar o perfil da amostra com relação às ações demandadas, partes, deliberação e resultados.

Dos cinquenta e um processos analisados, quarenta e um foram inquéritos, seis foram petições, três, ações originárias, um, ação cautelar e um foi *habeas corpus*<sup>31</sup>. Desses processos, apenas dois não apresentaram denúncias ou queixas contra parlamentares, com vistas a sua futura condenação. Em um dos casos destoantes foi realizado pedido de explicações, em sede de ação cautelar, e, no outro, pleiteou-se denúncia caluniosa, por movimentação indevida do aparato persecutório do Estado para fins de inquérito.

Como já era de se esperar, a maioria dos casos foi de deputados federais (quarenta e dois) que realizaram discursos fora da ambiência parlamentar (quarenta e quatro). Dentro do ambiente do Congresso, não é que não haja discursos enxergados como ofensivos, muito pelo contrário. A diferença está que os ofendidos decidem não litigar por eles. Uma das razões para isso pode ser a orientação da Corte nesses casos: dos discursos proferidos dentro do Congresso, seis obtiveram proteção com a incidência da imunidade parlamentar e apenas um, o caso Maria do Rosário vs. Bolsonaro, não.

---

<sup>31</sup> Um deles apresentou o julgamento conjunto de uma petição com um inquérito, por isso, na verdade, totalizaram cinquenta e dois processos e não cinquenta e um.

Entre os litigantes no polo ativo dessas demandas, trinta e dois foram enquadrados como funcionários públicos, sendo doze apontados como parlamentares, seja federais, seja estaduais. Vinte e três desses funcionários tiveram seus pedidos rejeitados, em razão da incidência de imunidade parlamentar, dos quais oito foram parlamentares.

Cabe observar também o alto grau de unanimidade nas decisões analisadas. Trinta e seis processos (aproximadamente 71% da amostra) foram decididos de forma unânime, contrastando com quinze decididos por maioria. Dentre os decididos por maioria, dez apresentaram apenas uma divergência. Isso indica que a matéria é razoavelmente pacífica na Corte, apesar de não apontar para uma necessária coerência entre os julgamentos.

Curiosamente, também em trinta e seis processos se decidiu pela incidência da imunidade parlamentar material, tendo sido ela rejeitada nos quinze restantes. Isso não apresenta, no entanto, correlação com a unanimidade ou não das decisões.

#### **4. Dimensões à aplicação da imunidade parlamentar**

A hipótese mediata de pesquisa foi de que há dimensões à aplicação do instituto da imunidade parlamentar, relacionadas à maneira como é julgado o problema levado a juízo. Conforme proposto, haveria uma dimensão mais superficial de aplicação, introduzida quando do exame da imunidade em sede preliminar, em que não seria necessária atenção ao teor do discurso em juízo: só se veria se condições para a aplicação do instituto, em nível teórico, estão presentes. De modo diferente, a dimensão mais profunda à aplicação da imunidade só se revelaria quando do exame do instituto no mérito da questão, em que se olha para o teor do discurso pleiteado.

A partir disso, também levando em consideração o fato de que há, pelo menos, dois enquadramentos jurídicos a serem feitos, há oito cenários de possibilidades de julgamento. Considerada a ordem de deliberação das questões, são previstas as seguintes situações hipotéticas:

- (i e ii) IPM e DO; DO e IPM,
- (iii e iv) IPM e  $\sim$ DO;  $\sim$ DO e IPM,
- (v e vi)  $\sim$ IPM e DO; DO e  $\sim$ IPM e
- (vii e viii)  $\sim$ IPM e  $\sim$ DO;  $\sim$ DO e  $\sim$ IPM.

Ainda em grau especulativo, podemos pensar essas possibilidades sob a ótica dos resultados de julgamentos. Assim, são aproximadas ou diferenciadas situações, com base na perspectiva de que, feito um enquadramento antes, ele pode ou não ser impactado<sup>32</sup> pelo julgamento do enquadramento posterior.

As primeiras situações aproximadas trazem à tona a falta de impacto no julgamento do enquadramento posterior, já tendo sido feito um enquadramento antes. Poderia ser até dito desnecessário o enquadramento posterior, já que não tem o potencial de mudar o sentido decisório. Essas situações são a (i), (iii), (iv) e (viii). No caso das duas primeiras, trata-se de deliberação sobre delito de opinião, após a decisão sobre incidência de imunidade parlamentar. Como a imunidade impede a responsabilização parlamentar, não importaria se o fato em juízo configura ou não um delito de opinião, já que o resultado será o mesmo. Também nessa linha, se o resultado da deliberação inicial sobre delito de opinião for negativo (situações iv e viii), é possível pensar que não é necessária deliberação posterior sobre a imunidade. Isso porque que o resultado é o mesmo, isto é, a não admissibilidade da ação penal, seja porque o fato é penalmente irrelevante ou porque há imunidade.

As outras situações aproximadas dizem respeito a situações em que o enquadramento realizado em segundo lugar pode alterar o resultado do julgamento. São elas as situações (ii), (v), (vi) e (vii). Em se deliberando primeiramente acerca de delito de opinião e sendo o resultado dessa deliberação positivo (DO), o que ocorre nas situações (ii) e (vi), ou acerca de imunidade parlamentar e não sendo ela acolhida ( $\sim$ IPM), o que está presente

---

<sup>32</sup> O impacto considerado aqui é o de alterar o resultado do julgamento.

nas situações (v) e (vii), é imprescindível o exame do outro enquadramento possível para cada caso. Se ocorrerem as situações (ii) e (vii), não há prosseguimento da ação penal e o parlamentar não será responsabilizado pelo discurso ofensivo; se houver ou a situação (v) ou a (vi), é admitida a queixa ou denúncia e o parlamentar querelado ou denunciado se torna réu.

Todas essas situações levantam questões sobre o modo de operação do instituto da imunidade e seus pressupostos. O primeiro ponto que se coloca é sobre qual a importância dessa distinção de métodos se, afinal, o resultado a que se chega (de seguimento ou não da ação penal) é o mesmo. Por que, no fim das contas, devem ser distinguidas essas ordens de deliberação entre os ministros se elas não impactam quanto ao recebimento ou não da denúncia ou queixa?

A segunda questão que surge, ao ser pressuposta a importância dessa distinção, é se há uma ordem correta ao julgamento dessas questões. Se sim, a gama de oito situações esboçada se reduz, pelo menos, à metade.

Outra questão se põe em saber se a imunidade parlamentar só pode incidir sobre discursos penalmente relevantes, ficando de fora aqueles que não se enquadram nesses termos. A resposta a essa questão, se negativa, implica a possibilidade em tese de julgamento primeiro tanto de imunidade como de delito de opinião. Se positiva, em contraste, impõe a necessidade de deliberação acerca de delito de opinião em primeiro lugar, já que, se não penalmente relevante um fato, não há nem que se cogitar enquadrar a imunidade.

O quarto ponto a ser posto relaciona-se à suficiência do enquadramento da imunidade para se deliberar a respeito do problema levado ao Tribunal. Se suficiente, não é preciso descer ao exame de delito de opinião e não se elucida se o fato levado ao Tribunal tinha contornos de ofensa. Se não, o exame deve ser feito.

#### **4.1. A importância das divergências metodológicas**

A primeira pergunta levantada na seção anterior, sobre a importância da diferenciação de métodos usados pelos ministros no julgamento, apresenta duas respostas. A importância reside em dois aspectos, relacionados à elucidação do funcionamento do instituto: (i) o que é efetivamente analisado para se tomar a decisão e (ii) a concepção do âmbito de proteção da imunidade parlamentar.

Em primeiro lugar, com essa diferenciação, é possível perceber os modos de operação do instituto, os pressupostos fáticos para seu enquadramento e seus efeitos, como o possível impedimento da análise de mérito. Isso quer dizer que, ao jogar luz às diferentes ordens de julgamento utilizadas pelos ministros, é possível extrair conclusões sobre quais os insumos jurídicos usados pelos ministros para se tomar uma decisão e qual a verdadeira dependência do enquadramento de imunidade com relação ao enquadramento de “delito de opinião”.

Isso posto, é possível verificar que, com essa diferenciação, são elucidados os elementos que estão em pauta em uma decisão, concorrendo para um sentido deliberativo. Assim, observar em quais métodos decisórios se faz imprescindível um exame do teor do discurso parlamentar proferido e em quais ele nem sempre está presente. Se houver exame de delito de opinião, mesmo quando enquadrada imunidade parlamentar, é imprescindível análise do teor do discurso proferido. Não havendo exame de delito de opinião, há possibilidade de não analisar o teor discursivo.

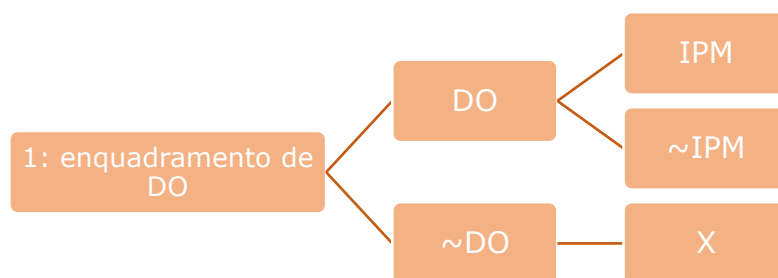
Por último, também está em jogo a abrangência protetiva do instituto da imunidade parlamentar. Se o instituto não abrigar fatos penalmente irrelevantes, é necessária a adoção de um método específico, de deliberação primeira sobre a possível existência de delito de opinião. Nesse sentido, se decidido pela não ocorrência de delito de opinião, não cabe enquadramento da imunidade parlamentar.

#### **4.2. Aproximação às dimensões consideradas pelo Tribunal**

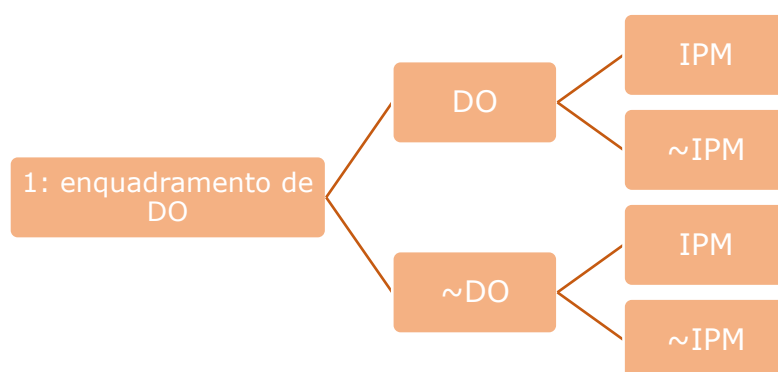


As oito situações hipotéticas<sup>33</sup> ensejam a existência de quatro grandes posicionamentos:

- (1) de deliberação primeira acerca do delito de opinião, sem deliberação posterior acerca de imunidade parlamentar em caso de rejeição de enquadramento de delito,

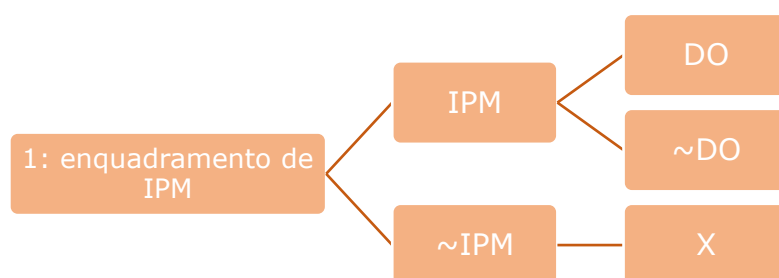


- (2) de deliberação primeira acerca do delito de opinião, com deliberação posterior acerca de imunidade parlamentar, apesar de rejeição de enquadramento de delito,

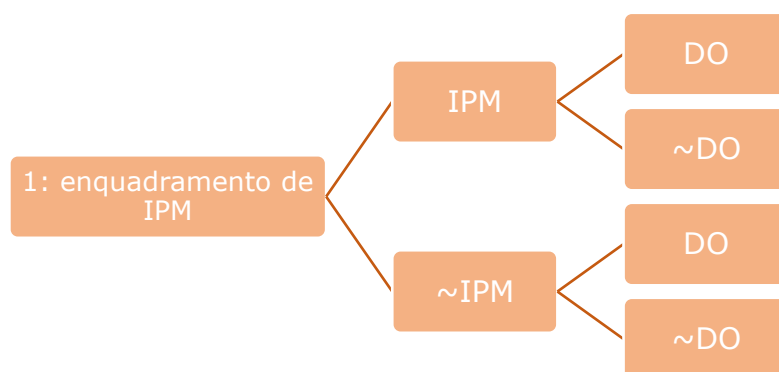


<sup>33</sup> São elas: (i) 1. IPM e 2. DO; (ii) 1. DO e 2. IPM; (iii) 1. ~IPM e 2. DO; (iv) 1. DO e 2. ~IPM; (v) 1. IPM e 2. ~DO; (vi) 1. ~DO e 2. IPM; (vii) 1. ~IPM e 2. ~DO; (viii) 1. ~DO e 2. ~IPM.

- (3) de deliberação primeira acerca da imunidade parlamentar e não deliberação acerca de delito de opinião se o discurso estiver abrangido pela imunidade e



- (4) de deliberação primeira acerca da imunidade parlamentar e deliberação acerca de delito de opinião, a despeito de o discurso estar abrangido pela imunidade.



Cada uma dessas situações revela um método diferente para julgamento das demandas. As três últimas são encontradas nos julgamentos analisados no Supremo Tribunal Federal, o que revela a não uniformidade metodológica entre os ministros para o julgamento de problemas atinentes à inviolabilidade parlamentar.

Em três acórdãos, inclusive, foi abordada expressamente essa questão metodológica: Inq nº 2282/DF<sup>34</sup>, Inq nº 1937/SP<sup>35</sup> e Inq nº 1710/SP<sup>36</sup>.

No Inq nº 2282/DF, a divergência no posicionamento do Tribunal foi arguida em nível abstrato. Podem ser traçados três grandes posicionamentos no caso, sob a ótica da ordem de julgamento:

- (i) O relator, min. Marco Aurélio, defendeu que, em primeiro lugar, deve ser averiguada a existência de crime, através de exame de mérito, para depois ser investigado o enquadramento de imunidade parlamentar. Para ele, não é possível adentrar o campo da imunidade se, a priori, o fato em questão não constitui crime.
- (ii) O outro polo dessa discussão é ocupado pelo min. Sepúlveda Pertence, acompanhado pelos ministros Carlos Britto e Ricardo Lewandowski. Segundo Pertence, o primeiro juízo a ser feito é acerca da imunidade, que, se acolhida, leva à não deliberação sobre a existência de crime. Assim, não importa se o discurso pleiteado em juízo possui ou não alguma qualificação penal; basta ele estar compreendido na área da inviolabilidade para que não se delibere sobre esse possível enquadramento de delito de opinião.
- (iii) O min. Cezar Peluso, por sua vez, adota uma posição intermediária. De acordo com ele, não havendo risco de responsabilidade ao parlamentar (civil ou penal), não há que se cogitar da imunidade material. Portanto, fatos penalmente irrelevantes ou atípicos não estão compreendidos na área de proteção da imunidade parlamentar e, tomando isso por base, não faz sentido a deliberação, em primeiro lugar, acerca da imunidade material. Então, antes de haver deliberação sobre o enquadramento de imunidade material, é preciso juízo sobre a relevância penal do fato pleiteado em juízo. Se não relevante,

---

<sup>34</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 30/06/2006).

<sup>35</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 24/09/2003).

<sup>36</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 27/02/2002).

nem se prossegue ao exame de imunidade. Se relevante, segue-se o exame de imunidade, que, se acolhida, leva à não análise do mérito do inquérito (ou outra ação), conforme dita a própria Constituição. Se fosse realizado exame de mérito, ele seria uma afronta à letra constitucional, que proíbe esse exame de responsabilidade.

Nesse julgamento, O ministro Marco Aurélio defendeu até que essa diferença de método é uma questão de concepção<sup>37</sup>, mas importa ao perfil do querelante e do querelado saber se o discurso pleiteado em juízo é uma ofensa em termos penais, em caso em que se enquadre imunidade parlamentar. As partes, segundo ele, devem poder ter todas as suas dúvidas sanadas<sup>38</sup>.

Já no julgamento do Inq nº 1937/SP, a questão foi discutida em contornos menos abstratos, havendo duas grandes posições (correntes de fundamentação diversa), mesmo tendo sido unânime o resultado do julgamento.

Os ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence concordaram que a imunidade parlamentar material deve ser examinada à título de preliminar: segundo o primeiro, somente depois de ultrapassada é que se pode decidir sobre o assunto em questão, ao que Pertence complementa, "a imunidade antecede ao problema da capitulação do fato" (p. 499). Após a postulação desses ministros, todos os que se seguiram levaram-na em consideração. Apenas o relator, min. Joaquim Barbosa, que votou antes dos dois ministros, articulou sua fundamentação de modo a decidir em primeiro lugar sobre o enquadramento de delito de opinião e, subsidiariamente - já que já se tinha decidido pela não ocorrência de delito de opinião -, sobre a imunidade.

A seu turno, o Inq nº 1710/SP apresentou a discussão muito pontualmente. No caso, apenas o ministro Sepúlveda Pertence levantou o ponto de a imunidade dever ser decidida em sede preliminar, impedindo a

---

<sup>37</sup> (p. 438).

<sup>38</sup> (p. 443).

deliberação acerca do mérito do pedido, em caso de acolhimento. Os outros ministros seguiram o relator, que, apesar de ter decidido acerca do enquadramento da imunidade em primeiro lugar, o fez durante o julgamento do mérito. Nesse caso, também, houve unanimidade, apesar de divergência de fundamentação.

Esses três casos revelam reflexões procedimentais dos ministros acerca do instituto da imunidade parlamentar material. Resta, agora, a análise acerca do que efetivamente é realizado pelos ministros: como eles efetivamente decidem? Qual a ordem de julgamento dos enquadramentos nas suas decisões?

### **4.3. Dimensões revisitadas da imunidade parlamentar**

Olhando para as deliberações nos processos analisados, é possível perceber que a imunidade parlamentar pode ser julgada como matéria preliminar, prejudicial ou de mérito<sup>39</sup>. Além disso, é possível observar em quais enquadramentos de imunidade se utilizou o teor discursivo para a fundamentação e em quais não<sup>40</sup>.

Como preliminar<sup>41</sup>, a imunidade foi levantada em nove processos, seis no sentido de sua rejeição e três no sentido de seu acolhimento. Em cinco dos seis processos de imunidade rejeitada<sup>42</sup> o teor foi invocado para o não

---

<sup>39</sup> Para verificação da correspondência entre cada modalidade de deliberação e o processo em questão, ver anexo 3 (primeiro link de acesso de anexos).

<sup>40</sup> Cabe chamar atenção a um aspecto: aqui o que está em discussão é se, para o específico enquadramento da imunidade parlamentar, os ministros se utilizaram do teor discursivo para fundamentar a presença ou ausência do instituto. Há, no entanto, - e isso ficará mais claro no capítulo 6 - outro aspecto que pode ser demarcado: a presença ou não de fundamentação com base no teor discursivo para o voto inteiro (e não só o enquadramento de imunidade).

<sup>41</sup> Para fins de consideração como matéria preliminar, olhei para as fundamentações que expressamente vincularam a análise de imunidade a uma questão preliminar ou que, pelo contexto, era indubitável assim considerar.

<sup>42</sup> Inq nº 1344/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 07/08/2002), Inq nº 2134/PA (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 23/03/2006), Inq nº 2390 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 15/10/2007), Inq nº 3672 (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 14/10/2014) e Inq nº 3438 (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 11/11/2014). Apenas no Inq nº 2036/PA (Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, j. 23/06/2004) não foi utilizado o teor discursivo para fundamentar o específico enquadramento de imunidade material.

enquadramento da imunidade, ao passo que em dois<sup>43</sup> dos três processos de acolhimento de imunidade foi invocado o teor do discurso. Inclusive, curioso notar que em um desses dois processos (Inq nº 2295/MG<sup>44</sup>), mesmo tendo sido deliberado pelo acolhimento da imunidade em sede preliminar, houve deliberação sobre enquadramento em tese de delito de opinião<sup>45</sup>. Esse exame de mérito deveria ter sido impedido pela resolução da preliminar no sentido do acolhimento, mas ocorreu. No terceiro processo<sup>46</sup>, em que não se atentou ao teor do discurso para fins de enquadramento da imunidade, atentou-se somente para elemento do contexto do discurso para formular o enquadramento.

Enquanto matéria prejudicial<sup>47</sup>, a imunidade foi observada em apenas um processo<sup>48</sup>, em que se decidiu pela sua não incidência. Para essa deliberação, foi analisado o teor do discurso em juízo, ainda que de modo muito superficial. Nesse caso, também houve descarte do enquadramento de delito de opinião, que ensejou análise mais profunda do conteúdo discursivo.

Já como matéria de mérito, a imunidade pode ser tanto decidida antes como depois de enquadramento de delito de opinião, se houver. Em casos de primeiro enquadramento no exame de mérito, a imunidade foi rejeitada em seis casos e acolhida em vinte e sete.

Decidida antes, ela foi rejeitada em seis casos, que obrigatoriamente tiveram posterior exame sobre delito de opinião. Entre esses seis, um<sup>49</sup> apresentou enquadramento não referente ao teor do discurso, por demarcação de elementos contextuais. Acolhida em vinte e sete casos no exame de mérito, a imunidade foi seguida em dez deles de enquadramento de delito de opinião e, nos dezessete restantes, constituiu razão suficiente

---

<sup>43</sup> Inq nº 2282/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 30/06/2006). e Inq nº 2295/MG (Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, j. 23/10/2008).

<sup>44</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, j. 23/10/2008).

<sup>45</sup> Cabe considerar ainda que quem deu a decisão nesse formato foi o relator, ministro Sepúlveda Pertence, que prega ser a imunidade parlamentar fundamento suficiente para impedir a deliberação de delito de opinião se acolhida.

<sup>46</sup> Inq nº 1937 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 24/09/2003).

<sup>47</sup> Questão prejudicial é aquela que determina não a forma ou a possibilidade, mas o conteúdo do pronunciamento seguinte.

<sup>48</sup> Inq nº 1905 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29/04/2004).

<sup>49</sup> Inq nº 1400 QO/PR (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 04/12/2002).

para o não seguimento da denúncia ou queixa contra parlamentar. Dentre esses dezessete casos, quatro não tiveram o enquadramento baseado no teor do discurso<sup>50</sup>. Dentre os dez restantes, apenas um não teve o enquadramento de imunidade baseado no teor discursivo<sup>51</sup>.

Decidida depois do enquadramento de delito de opinião, a deliberação sobre imunidade ocorreu em cinco casos de afirmação de delito de opinião<sup>52</sup> e três casos de rejeição desses delitos<sup>53</sup>. Dentre os cinco casos de afirmação de delito de opinião, ela foi acolhida em quatro<sup>54</sup>, o dobro da quantidade de acolhimentos de imunidade após a rejeição de enquadramento como delito de opinião. Em apenas um desses oito casos totais<sup>55</sup>, vale ressaltar, houve deliberação sem atenção ao conteúdo do discurso, só ao contexto, no sentido do acolhimento da imunidade.

As conclusões a que se chega, após essa análise sobre as dimensões da imunidade parlamentar são várias.

---

<sup>50</sup> Foram eles: Inq nº 2840 AgR/GO (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/05/2013), Inq nº 3814 (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 07/10/2014), AC nº 3883 Agr/DF (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/11/2015) e Pet nº 6156/DF (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/04/2016). Observe-se que na Pet nº 6156/DF, para fins de enquadramento da imunidade, não houve menção ao teor discursivo, apesar de, na fundamentação vencedora, ser apresentado subsidiariamente o argumento de que o teor discursivo estaria dentro da área coberta pela imunidade para fins conclusivos.

<sup>51</sup> Inq nº 2297/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20/09/2007).

<sup>52</sup> Foram eles: Inq nº 2915/ PA (Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 09/05/2013), Inq no 3677/RJ (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia; p/ acórdão: Teori Zavaski, j. 27/03/2014), Inq nº 5055 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 08/05/2014), Inq nº 3604 (Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 10/03/2015) e Pet nº 5647 (Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 22/09/2015).

<sup>53</sup> Foram eles: Inq nº 655/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 01/07/2002), Inq no 2579/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio) e Inq nº 2815 ED/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 08/04/2010).

<sup>54</sup> Ela só não foi acolhida no Inq nº 2915/ PA.

<sup>55</sup> Pet nº 5647 (Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 22/09/2015)

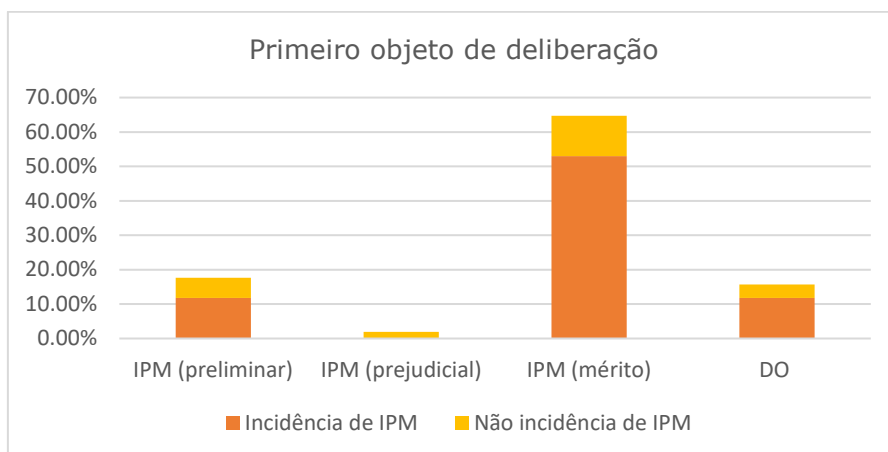


Gráfico 1: primeiro enquadramento objeto de julgamento pelos ministros, de imunidade material ou de delito de opinião.

Em primeiro lugar, a maioria dos processos contém o primeiro enquadramento como o da imunidade parlamentar. Quase 85% dos casos analisados apresenta esse enquadramento como o primeiro feito, como é possível observar pelo gráfico abaixo. Sem contar que, em metade daqueles casos em que se decide pela incidência da imunidade material, nem é realizado enquadramento posterior em delito de opinião.

Um segundo aspecto a ser levantado é o da baixa incidência de deliberações sobre imunidade parlamentar em desatenção ao teor do discurso em pleito. 11,76% das decisões não levaram em consideração o conteúdo veiculado para fins de enquadramento de imunidade material. Como já afirmado acima, até nos processos em que a imunidade aparece como matéria preliminar foi olhado para o teor discursivo, ao contrário do que pesando na hipótese mediata de pesquisa.

Quando da formulação da hipótese, na verdade, identifiquei o exame do teor discursivo com o exame de mérito da decisão. Isso, entretanto, não subsiste, afinal, o fato de geralmente haver atenção ao teor do discurso proferido no exame de mérito de um pedido não implica que não pode haver exame do teor discursivo em momento preliminar, ainda que com menor profundidade.

Esse é o grande ponto da questão: há graus diferentes de atenção ao conteúdo do discurso. Em vez de afirmar, portanto, duas dimensões da



imunidade parlamentar, uma que não apresenta a análise discursiva porque decidida à título preliminar e outra que apresenta essa análise porque decidida no mérito, o correto é que há diversas dimensões da imunidade, dadas em referência à profundidade de atenção ao teor discursivo. Isso, no entanto, não apresenta relação necessária com o fato de a matéria ser decidida como preliminar ou não.

#### **4.4. Notas conclusivas sobre as dimensões do discurso parlamentar**

Elaboradas quatro perguntas ao final da seção 4.2, uma já foi respondida e outras duas podem sê-lo agora. A primeira delas, já respondida, está relacionada com a importância da distinção de métodos. Ela reside, conforme já mencionado, em verificar o funcionamento do instituto, com atenção ao que é efetivamente analisado para se tomar uma decisão e à abrangência do âmbito de proteção da imunidade parlamentar.

Sobre haver um método correto em relação à ordem de deliberação de enquadramentos jurídicos, pela leitura dos acórdãos, a questão permanece em aberto. Há, contudo, clara predominância da tendência de julgamento, em primeiro lugar, do enquadramento da imunidade. Além disso, em todos os casos em que a houve menção expressa a uma concepção sobre a ordem de julgamento, a corrente majoritária da discussão encampou essa tendência predominante.

Com relação à suficiência da decisão sobre imunidade para embasar o não prosseguimento de queixa-crime ou denúncia, a resposta também não pode ser extraída univocamente do material analisado. Os casos julgados apresentaram tendências opostas, com praticamente a mesma prevalência. Assim, na metade dos casos em que se acolheu a imunidade parlamentar, partiu-se imediatamente ao não recebimento da ação penal e, na outra metade, deliberou-se igualmente acerca de enquadramento hipotético de delito de opinião.

Por fim, em referência à hipótese mediata de pesquisa, cabe retomar sua insubsistência frente à análise dos acórdãos. Em oposição à ideia de duas dimensões da imunidade parlamentar, com base no momento de análise da questão e na atenção ao teor do discurso, coloca-se a tese dos graus de atenção ao discurso proferido, que passa a ser explicada.

## **5. Graus de atenção ao conteúdo e teor do discurso**

Analisar o teor discursivo pode ter diversos significados. Delimitar o tema geral de um discurso, por exemplo, é muito diferente de julgar a ofensividade dos termos proferidos, mas ambas as ações podem ser entendidas como análises do conteúdo do discurso. Em razão dessas diferentes perspectivas de análise, faz sentido a diferenciação de graus de atenção ao teor discursivo. Podem ser delineados com a amostra de acórdãos três graus de atenção ao teor discursivo: o superficial, o intermediário e o profundo.

O grau mais superficial de atenção ao discurso é revelado pela simples menção de seu tema para fins de fundamentação da decisão. Isso aconteceu, por exemplo, no Inq nº 1588<sup>56</sup>, em que o relator, em cujos termos foi proposta a decisão, deliberou apenas acerca do enquadramento de imunidade parlamentar material. Para tanto, embasou-se no contexto discursivo (local e situação do discurso, em relação a acontecimentos à época), apenas mencionando as expressões alegadamente ofensivas, além de inferir um tema.

Já o grau intermediário de atenção ao discurso leva em consideração a linguagem do discurso veiculado e a área em que ele se situa (como a política, pessoal, etc). Esse foi o caso do Inq nº 4088/DF<sup>57</sup>, em que o relator, em cujos termos foi composta maioria, fixou que o discurso havia sido proferido em área política coberta pela imunidade e que teve teor pertinente com a atividade parlamentar. A esses elementos, foram contrabalanceados o

---

<sup>56</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 12/12/2002).

<sup>57</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 01/12/2015).

local não tipicamente parlamentar de realização do discurso e a linguagem utilizada. De qualquer modo, deliberou-se por maioria no sentido do acolhimento da imunidade, sem caracterização expressa em tese de delito de opinião<sup>58</sup>.

Diferentemente, o grau profundo de atenção ao discurso leva em consideração a intencionalidade dos agentes. A intencionalidade é estabelecida ao se examinar com maior profundidade o teor do discurso juntamente com o agente que proferiu a mensagem. Aqui se adentra propriamente o campo da maior subjetividade e conseqüente necessidade de mais robusta argumentação por parte dos ministros. Nos casos em que há essa deliberação, há ou o enquadramento ou o descarte de delito de opinião. Á título exemplificativo, é possível mencionar o Inq nº 655/DF<sup>59</sup>, em que, nos termos do relator, foi estabelecida a não existência do dolo, pela dificuldade de mensurá-lo, além da existência de elementos contextuais.

Vale aqui me deter um pouco nesse ponto, do grau maior de atenção ao discurso. Nesses casos, como supramencionado, necessariamente ocorre a deliberação sobre enquadramento ou não de delito de opinião, o que pode ensejar a responsabilização penal. É preciso, então, que haja maior argumentação dos ministros, em comparação, por exemplo, à argumentação da "inviolabilidade absoluta" quando do proferimento de discursos no recinto da casa legislativa.

A argumentação da "inviolabilidade absoluta" é utilizada por alguns ministros quando do julgamento de discursos proferidos dentro do Congresso Nacional<sup>60</sup>. Nesses casos, eles argumentam que, em se tratando de discurso proferido dentro do recinto legislativo, a imunidade incide de forma peremptória, independentemente do teor daquilo veiculado. A sua incidência, portanto, verifica-se automaticamente quando o local do discurso for o acima

---

<sup>58</sup> Chega-se a mencionar que houve assaques concretamente (p. 9 do inteiro teor do acórdão), mas não se propõe um enquadramento em algum dos delitos de opinião propostos na inicial, difamação, calúnia e injúria.

<sup>59</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 01/07/2002).

<sup>60</sup> Dos processos analisados, sete tiveram como alvo discursos proferidos dentro do Congresso Nacional e quatro mencionaram o argumento da inviolabilidade absoluta de discursos proferidos no recinto parlamentar.

mencionado. A argumentação, então, é mais simples: há presunção absoluta de pertinência com o exercício do mandato parlamentar quando se profere discurso no recinto legislativo. O tipo de argumento, portanto, é neutro em relação ao teor veiculado, ou seja, prescinde do teor do discurso para ser enquadrado.

Por outro lado, em se adentrando o teor do discurso proferido com profundidade, deve haver maior articulação da argumentação para fins de responsabilização penal, isto é, de enquadramento ou descarte de delito de opinião. Isso porque se adentra o campo da intencionalidade dos agentes, que se descola de parâmetros mais objetivos, como o da localização de discursos, apresentando carga de subjetividade. Subjetividade essa que não representa, necessariamente, algo ruim a ser expurgado do sistema, mas um elemento geneticamente ligado às alegações de crimes contra a honra: cada caso apresenta um discurso com teor diferente, proferido por alguém com intenção própria, qualidades profissionais e sociais específicas – indo, possivelmente além da condição de parlamentar – e em contexto particular. Dessa forma, o exame é – e deve ser – caso a caso, o que pode, porém, aportar a sensação de desconforto entre potenciais litigantes.

Essa situação de desconforto é derivada da dificuldade de se estabelecer um padrão de juízo, já que seriam muitos os elementos trazidos como razões concorrentes para a fixação de uma decisão, e também se liga ao fato de que olhar para o teor do discurso parlamentar é adentrar campo controverso da liberdade de expressão<sup>61</sup>. Nessa toada, o ônus de se argumentar sobre o porquê desse discurso ensejar responsabilização, em vez de compor mera crítica – sem o devido *animus diffamandi, injuriandi ou caluniandi* – é ressaltado, se levarmos em consideração a função parlamentar, inerentemente discursiva. Conforme invocado por diversos ministros nos

---

<sup>61</sup> A liberdade de expressão no Brasil, segundo MACEDO (2017), não apresenta o rigor conceitual apresentado pela teoria norte-americana. Não apresentando teoria filosófica e política subjacente, ela oscila entre concepções caso a caso da liberdade de expressão, o que, para o autor, leva a incoerências. Isso não quer dizer que deve haver um *single standard* para o julgamento dos casos de liberdade de expressão, mas deve haver clareza conceitual sobre o objeto da decisão. Nos EUA, isso levou à diferenciação entre a possibilidade de restrição de um discurso e a possibilidade de restrição da liberdade de expressão, afinal, lá se compreendeu que nem todo discurso estava coberto pela Primeira Emenda, que trata da impossibilidade de criação de leis que abreviem a liberdade discursiva.

acórdãos analisados<sup>62</sup>, o discurso parlamentar, não só se relaciona à função estritamente legislativa, mas também se estende à fiscalização e controle da Administração Pública e investigação no âmbito das CPIs. E se estendendo a outras áreas de atuação, ele teria viés de crítica, ainda que ácida, o que não deveria oportunizar responsabilização jurídica.

Nem sempre, porém, essa relação entre o discurso parlamentar e a liberdade de expressão foi esclarecida nos processos analisados. Em vinte e nove dos cinquenta e um processos analisados, o que representa aproximadamente 57% da amostra, não foi traçada ligação direta<sup>63</sup>, enquanto nos restantes, ela foi invocada, seja pelos ministros, partes ou até pelo Procurador Geral da República em parecer. Em muitos processos, na verdade, a argumentação sobre a imunidade parlamentar e a proteção de discursos acabou sendo cingida ao argumento da necessidade de preservação da independência do poder legislativo e, conseqüentemente, do reforço da democracia. Isso, é claro, também se relaciona com a liberdade de expressão - afinal, a independência é realizada concretamente pela não responsabilização por discursos proferidos -, mas muitas vezes os argumentos não chegaram a deixar esse aspecto claro.

Em suma, a análise profunda do teor do discurso, que implica a deliberação sobre existência de delito de opinião ou não, pode trazer dificuldades quanto à padronização de julgamento e à justificação sobre o não enquadramento no exercício de função parlamentar. No primeiro caso, por trazer diversas razões concorrentes à decisão, e no segundo, por diferenciar o discurso proferido do exercício da crítica ou denúncia como atribuição parlamentar.

---

<sup>62</sup> Inq 4088/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/04/2016) e Inq 4177/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/04/2016).

<sup>63</sup> Pela metodologia escolhida, contabilizou-se como processo em que se discutiu a relação da imunidade parlamentar material e a liberdade de expressão aquele em que alguma das partes, os ministros ou o MPF se utilizou de expressões como 'liberdade de expressão', 'manifestação do pensamento' e termos afins. Dos vinte e dois processos em que apareceu essa abordagem - tanto no sentido de colocar o discurso em análise como referendado pela imunidade parlamentar quanto fora de seu âmbito de proteção - (i) dezessete tiveram essa discussão trazida à tona por ministros, (ii) três, pelo querelado/acusado/denunciado, (iii) um, pelo Procurador Geral da República e (iv) um pelo querelante.

Essa situação se diferencia das situações colocadas por exames superficiais ao teor discursivo e até intermediários. Em não se deliberando sobre a intencionalidade do agente, o exame tende a ser mais direto. Muitos dos casos em que se delibera somente sobre a imunidade parlamentar (e não é feito o exame do delito de opinião) se enquadram aqui, aliás.

Em conclusão, o grau de atenção ao discurso tende a ser menor nos julgamentos em que se delibera apenas sobre a imunidade parlamentar. Isso porque em muitos casos bastou sinalizar o tema geral do que foi proferido para enquadrar o instituto. Às vezes, também se inseriu o discurso em uma grande área comunicativa, mais genérica do que o tema daquilo discursado, e se comentou a linguagem utilizada na veiculação da mensagem. Em qualquer dos casos, no entanto, não há exame mais profundo do conteúdo discursado, lastreado em exame do agente emissor.

## **6. Elementos utilizados para a tomada de decisões<sup>64</sup>**

### **6.1. Introdução aos elementos**

Nos capítulos anteriores, em especial no último, comecei a esboçar elementos que são delimitados para a tomada de cada decisão. Área, linguagem e intencionalidade foram alguns explicitados. Volto-me agora à

---

<sup>64</sup> Esses elementos foram extraídos da categoria “caminho percorrido”, em conjunto com os votos (vencedores na fundamentação) das fichas e, subsidiariamente, os votos nos acórdãos originais. Foram analisados somente os elementos invocados nos votos vencedores, em oposição aos elementos trazidos em outras partes do acórdão, como ementa e relatório. Analisar apenas os votos para extrair os elementos é capturar o que os ministros usam para fins de fundamentação da decisão, quando se trata da imunidade parlamentar. Nessa toada, pode haver discrepâncias entre os resultados das categorias de uma ficha de acórdão, preenchida com base em todas as suas partes (ementa, relatório, debates, votos), e os elementos invocados naquela decisão. Isso não representa um problema na medida em que os objetivos subjacentes a esses métodos são diferentes: pela ficha, é possível fazer análise mais atida a todos os fatos em xeque, podendo ser tiradas conclusões quanto a eles não só se baseando na fundamentação vencedora. Pela análise exclusiva dos votos, em contraposição, obtenho um mero padrão pelas fundamentações vencedoras, em termos binários.

explicação desses elementos, que me forneceram ferramental para responder à hipótese imediata de pesquisa.

Os elementos das decisões são razões expressamente invocadas que tencionam a decisão para um sentido ou para o outro, dizendo respeito tanto ao discurso em si quanto à contextualização e aos agentes envolvidos no seu proferimento, possivelmente em relação dialógica. Ao contrário de outros argumentos levantados, eles não dizem respeito a características estruturantes do instituto em foco, efeitos, finalidades ou história, mas sim a razões individualizáveis daquela decisão, com base exclusivamente naquilo mencionado nas fundamentações vencedoras. Nesse sentido, seu grau de abstração é baixo, já que em questão está o que foi proferido em um tempo, modo e lugar específicos, de modo a particularizar a ação.

Outra forma de olhar as diferenças entre os elementos decisórios e outros argumentos está em observar que os elementos não dizem respeito a um dever ser, via de regra, mas sim a um ser. Em sua apresentação – ao menos na apresentação dos elementos importantes, conceituados abaixo – não há uma ideia do que é o correto ou transcendente àquela decisão, ao contrário do que ocorre com os argumentos em maior nível de abstração, os estruturantes. Em vez disso, há uma ideia simplesmente do que aconteceu ali, em termos de tempo, modo ou espaço, pela perspectiva de um ministro ou conjunto de ministros, que compôs a corrente majoritária em termos de fundamentação decisória.

Para os fins da presente pesquisa considero como elemento invocado ou (i) a razão colocada diretamente em termos concretos, individualizando aquele caso específico, ou (ii) a razão colocada em termos abstratos, mas que se aplica ao caso em julgamento e geralmente está em termos de afirmação de não importância dessa razão. Ambas as razões, como já esboçado, devem estar presentes na fundamentação vencedora daquele acórdão. Um exemplo de (i) é a linguagem não moderada utilizada pelo querelado; em contraste, (ii) representa a afirmação de que não importa, para fins de incidência de imunidade, verificar se houve excessos na linguagem usada pelo querelado.

Ao triar quais elementos se juntam para a opção por uma decisão, então, verifiquei razões concorrentes para um sentido decisório, no caso, o de incidência ou não da imunidade parlamentar. A análise conjunta desses elementos nos casos da amostra me forneceu um panorama sobre a prevalência de alguns deles, em detrimento de outros, o que dá indícios de quais são vistos como razões mais fortes para se decidir. Desse modo, fica facilitada a análise do âmbito de proteção da imunidade parlamentar, porque é possível perceber o que é importante ser invocado para termos de enquadramento do instituto em um certo discurso.

É claro, no entanto, que esses elementos são lidos em termos binários, isto é, apenas no sentido da presença ou não presença como razão para um voto. Muitos deles, todavia, não podem ser compreendidos pelo filtro do sim ou não, já que configuram uma gama de possibilidades, que teve de ser suprimida para fins da categorização. É necessária, nesse sentido, investigação posterior acerca do conteúdo desses elementos, isto é, do que eles efetivamente representam.

Vamos a eles. Podemos dividi-los em três classes. A primeira é a dos elementos referentes aos agentes envolvidos no proferimento ou propagação do discurso e aqui temos os elementos (i) condição ou qualidade e (ii) intenção do querelado/ denunciado. A segunda classe é a dos elementos referentes ao discurso em si, que são (iii) teor, (iv) linguagem usada, (v) possível enquadramento de delito de opinião, (vi) verdade do discurso, (vii) gravidade penal e (viii) área diversa da área política coberta pela imunidade. A última classe, a seu turno, é a dos elementos que contextualizam o discurso, a saber, (ix) local de proferimento, (x) repercussão, (xi) evento antes ou durante o proferimento do discurso, ligado a ele, (xii) razão/ motivo do proferimento do discurso e (xiii) resposta.

Passo a explicá-los, para, então, analisar sua prevalência. Mas antes, cabe fazer adendo: os nomes em parênteses, entre aspas, significam os nomes curtos desses elementos adotados para fins de tabulação de dados.

- (i) Condição/ qualidade (“condição”)



A condição/ qualidade das partes é algum papel profissional ou social exercido, além daquele de deputado federal ou senador – no caso do polo passivo. Incluem-se como papel profissional profissões exercidas, candidaturas e papéis especiais dentro dessas profissões, como o de membro de Comissão Parlamentar de Inquérito. Com papel social, de outro lado, refiro-me à participação em algum grupo social ou minoria<sup>65</sup>.

(ii) Intenção do querelado/ denunciado (“intenção”)

Esse elemento apresenta duas grandes modalidades. Ele revela tanto se houve deliberação no sentido de afirmação ou rejeição de dolo, como no sentido da afirmação ou rejeição intenção de criticar, fiscalizar, narrar ou opinar. Essas intenções são mutuamente excludentes (dolo de caluniar, injuriar e difamar vs. intenção de criticar, narrar, fiscalizar e opinar), isto é, a existência como uma modalidade implica a inexistência como outra.

Na verdade, o momento correto para o julgamento definitivo acerca de dolo na realização do discurso é após o recebimento da denúncia, na instrução probatória. Isso não impede, contudo, que haja juízo nessa fase sobre a matéria, mesmo porque há como excluir de plano a existência de dolo<sup>66</sup>.

(iii) Teor (“teor”)

O teor do discurso é seu conteúdo, podendo ter diversos graus de aprofundamento. Cabe aqui notar que, diferentemente de postulado no capítulo sobre as dimensões da imunidade parlamentar, aqui o conteúdo do discurso é referente ao todo da fundamentação vencedora de votos, e não só à fundamentação com relação à existência ou não de imunidade parlamentar.

(iv) Excesso na linguagem usada (“linguagem”)

---

<sup>65</sup> Esse papel social só foi invocado uma vez, no caso Bolsonaro.

<sup>66</sup> Em alguns casos houve deliberação sobre essa matéria, por ser constatável sua ausência *ictu oculi*, de modo claro. Houve rejeição de pronto de dolo em algumas situações justamente por se entender intenção de narrar, fiscalizar, criticar ou opinar. Em outros casos, entendeu-se não ser possível declarar de pronto a ausência de dolo.

Os termos usados no discurso podem ser entendidos como chulos e desproporcionais, podendo ensejar também responsabilização parlamentar nas próprias Casa Legislativas, por falta de decoro.

- (v) Possível enquadramento de delito de opinião (“possível/possíveis DO”)

Elemento também já tratado anteriormente, mas com uma ressalva. Acima, tratei o possível enquadramento de delito de opinião *em tese* quando do também enquadramento de imunidade, já que, na prática, a incidência de imunidade exclui a ilicitude do feito. Também foi mencionado o possível enquadramento “eficaz”, quando do descarte da incidência de imunidade. Com relação a esse elemento aqui, há captação de ambas as situações indistintamente, afinal, elas geram o mesmo efeito: consideração dele como razão para decidir.

- (vi) Verdade

A exceção de verdade é a possibilidade de prova de veracidade de fato imputado ao alegado ofendido, sendo possível para os crimes de calúnia e difamação. Se provada a veracidade, é reputado atípico o enquadramento penal demandado pelo querelante.

- (vii) Gravidade penal

Alguns discursos não detêm, segundo os ministros, a lesividade necessária para serem litigados sob as lentes do direito penal. A defesa de gravidade penal, nesse contexto, é a defesa da adequação do pleito de um discurso em sede penal.

- (viii) Área diversa da área política coberta pela imunidade (“área”)

É área tanto política quanto não política, mas não protegida pela imunidade parlamentar. Como área política não abrangida há, por exemplo, a das divergências partidárias, e área não política, a pessoal.

- (ix) Local de proferimento (“local”)

O elemento é traduzido por onde o discurso pleiteado em juízo foi emitido.

- (x) Repercussão ("repercussão")  
Esse elemento capta se, para além do discurso pleiteado em juízo, houve eco em algum local e isso foi visto como razão para decidir ou descartado como essa razão.
- (xi) Evento/ situação antes ou durante o proferimento do discurso, ligado a ele ("evento")  
É elemento de contexto que viabiliza a inserção de discurso em um panorama maior, possivelmente elucidando pressupostos para sua ocorrência. O panorama em que se insere pode tanto ser pontual (evento) quanto se prolongar no tempo (situação). Dentre os panoramas que se prolongam no tempo, foi enquadrada a situação de adversários políticos.
- (xii) Razão/ motivo do proferimento do discurso ("razão")  
A razão/ motivo do proferimento do discurso é elemento que se diferencia da intenção do agente. Ele externa imputação dos ministros ao feito, não em termos de por que possivelmente o agente teria proferido o discurso, mas por que o discurso efetivamente ocorreu. Esse é o único elemento do contexto que apresenta maior contorno de subjetividade, já que os anteriores apenas localizam o discurso temporal ou espacialmente.  
Não se procura aqui desvendar o ânimo do agente que realiza a conduta, mas sim o motivo de o discurso ter sido proferido, o que pode não ter a ver obrigatória e diretamente com a intenção do agente naquele discurso. Esse é o caso, por exemplo, de um acórdão em que se discutiu sobre entrevista concedida em razão de ação já realizada do parlamentar, não potencialmente ofensiva, e que ensejou o discurso potencialmente ofensivo.  
Incluem-se aqui, também, o exercício ou reprodução de atos tipicamente legislativos como motivos para o proferimento dos discursos, como o pronunciamento e o voto.
- (xiii) Resposta ("resposta")

A resposta a pronunciamento anterior é, por vezes, invocada como elemento para a decisão em certo sentido. Aqui se incluem, por exemplo, os casos de retorsão, suscetíveis de incidência em crime de injúria, e responsáveis pela elisão da responsabilidade penal.

Esses elementos, então, foram lidos sob o filtro da importância ou não para a tomada daquela decisão. A importância foi inferida a partir da argumentação dos ministros, que levantasse esses elementos, ao menos mencionando-os, seja para afirmar sua existência, seja para negá-la. A não importância, em contraste, foi traduzida de forma mais literal, pela menção expressa dos ministros acerca do não impacto daquele elemento para a tomada da decisão final.

Há ainda uma categoria a que chamo de contraponto, representada pelo símbolo do til (“~”) e enquadrada como uma subcategoria dos elementos importantes. Às vezes, os ministros invocam algum elemento dentro de uma estrutura frasal concessiva, introduzida por “apesar de”, “embora” e expressões afins, que aparentemente poderia fazer a decisão pender para o sentido oposto do que estaria caminhando para. Nesse contexto, o elemento invocado representa um contraponto para o sentido argumentativo até ali adotado, mais especificamente, um contraponto aos outros elementos até então elucidados.

Para ficar mais claro, menciono dois exemplos de não importância e um de contraponto.

Exemplo um (não importância): no Inq nº 2874/DF<sup>67</sup>, o relator afirmou que, para a incidência da imunidade parlamentar, não importa o local onde é proferido o discurso. Defendeu o min. Celso de Mello,

(...) a inviolabilidade emergente dessa regra constitucional não sofre condicionamentos normativos que a subordinem a critérios de espacialidade. É irrelevante, por isso mesmo, para efeito de legítima invocação da imunidade

---

<sup>67</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20/06/2012).

parlamentar material, que o ato por ela amparado tenha ocorrido, ou não, na sede ou em instalações ou perante órgãos do Congresso Nacional” (p. 11 do inteiro teor do acórdão).

Exemplo dois (não importância): no Inq nº 3672/ RJ<sup>68</sup>, a relatora, seguida por todos que compuseram a maioria, afirmou, já tendo descartado a possibilidade de enquadramento de imunidade parlamentar, que aquele não era o momento para se decidir sobre a ausência de dolo, não concorrendo ele, portanto, para a tomada da decisão. Postulou a ministra,

quanto a esta última alegação, a ausência de dolo, trata-se de matéria a ser analisada quando do julgamento do mérito da causa. Não se presta o juízo de delibação, próprio desta fase processual, à análise da presença do elemento subjetivo do tipo, salvo quando sua ausência for constatável *ictu oculi* (p. 15 do inteiro teor do acórdão).

Exemplo três (contraponto): no Inq nº 1739<sup>69</sup>, a relatora asseverou que

o querelado, ainda que fosse na época dos fatos dirigente do Santa Cruz Futebol Clube e tenha feito as declarações em um evento do clube, (...), ostentava também a condição de deputado federal membro da referida CPI (...)(pp. 193 e 194).

Desse trecho, percebe-se que o local do evento e a condição de dirigente de clube de futebol do querelado constituem contrapontos ao sentido argumentativo concatenado por elementos invocados até ali.

## **6.2. Prevalência de elementos**

---

<sup>68</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 14/10/2014).

<sup>69</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 26/03/2003).

Em cada um dos cinquenta e um processos, foram obtidos os seguintes elementos, com base na análise da composição das majorias (tanto para decisão, quanto para fundamentação)<sup>70</sup>:

<b>Identificação</b>	<b>Número/classe</b>	<b>Elementos</b>
1	Inq 1710 / SP	condição, local, Aintenção (dolo), possível DO, resposta, teor
2	Inq 655 / DF	condição, intenção, local, possível DO, razão, teor
3	Inq 1344 / DF	condição, Aintenção (dolo), local, possíveis DO, razão/motivo, teor
4	Inq 1400 QO /PR	condição, intenção, evento, local, possíveis DO, razão/ motivo, teor
5	Inq 1588 QO / DF	evento, local, teor
6	Inq 1739 / PE	condição(1), evento, ~local, ~condição(2), teor
7	Inq 1937 / DF	resposta, Ateor
8	Inq 1944 / DF	condição, intenção, evento, local, teor
9	Inq 1920 AgR / TO	intenção, local, razão, Arepercussão, possível DO, teor
10	HC 83644 / BA	área, intenção, evento, local, teor
11	Inq 1905 / DF	área, condição, intenção, possível DO, teor
12	Inq 2036 / PA e Inq 2036 ED / PA	condição, intenção, possíveis DO, teor
13	Inq 2253 / DF	local, evento, repercussão, teor
14	Inq 2134 / PA	condição, intenção, local, possíveis DO, teor
15	Inq 2282 / DF	condição, evento, local, teor
16	Inq 2297 / DF	condição, intenção, local, possível DO, teor
17	Inq 2390 / DF	intenção, evento, local, possíveis DO, ~resposta, teor, A verdade
18	Inq 2579 / DF	área, condição, evento, intenção, possível DO, teor
19	Inq 2295 / MG	condição, A linguagem, possíveis DO, teor
20	Inq 2815 ED-AgR / DF	evento, local, possível DO, teor
21	Inq 2674 / DF	intenção, evento, local, possível DO, razão, teor
22	Inq 2813 / DF	área, local, possível DO, teor
23	Inq 2332 AgR / DF	evento, Alocal, teor
24	Inq 2902 AgR / GO	intenção, local, possível DO, teor
25	Inq 2874 AgR / DF	Alocal, intenção, teor
26	Inq 2915 / PA	área, intenção, evento, linguagem, possíveis DO, teor
27	Inq 2840 AgR / GO	Alocal, teor
28	Inq 3780 / DF	intenção, possível DO, teor
29	Inq 3677 / RJ	intenção, Aintenção(dolo), evento, local, possível DO, teor
30	Pet 5055 AgR / DF	área, evento, local, razão/motivo, possível DO, teor

<sup>70</sup> Isso foi facilitado, é claro, pela alta incidência de decisões unânimes, em que todos os ministros seguiam os relatores.

31	Inq 3777 AgR / MG	evento, local, teor
32	Inq 3814 / DF	local, Ateor
33	Inq 3672 / RJ	condição, Aintenção (dolo), local, possível DO, teor
34	Inq 3887 / DF	condição, intenção, local, linguagem, penal, teor
35	Inq 3438 / SP	condição, local, possível DO, penal, teor
36	Inq 3855 / MA	evento, possíveis DO, teor
37	Inq 3604 / RO	condição, Aintenção (dolo), evento, local, possível DO, teor, verdade
38	Inq 3817 / DF	condição, intenção, evento, teor, Alocal
39	AO 1770 AgR / DF	condição, resposta, teor
40	Pet 5647 / DF	evento, resposta, Alinguagem, local, possível DO, teor
41	Inq 3925 / DF	linguagem, possível DO, penal, teor
42	AC 3883 AgR / DF	Alocal, * <sup>71</sup>
43	Inq 4088 / DF	área, evento, ~local, ~linguagem, teor
44	AO 2002 / DF	intenção, evento, local, resposta, possível DO, teor
45	Pet 5788 / BA	evento, local, resposta, teor
46	Inq 4177 / DF	evento, resposta, local, no início. Depois: local, Ateor
47	AO 1819 / DF	condição, intenção, Alocal, Alinguagem, teor
48	Inq 3932 / DF e Pet 5243 / DF	intenção, ~local, possível DO, resposta, teor
49	Pet 6156 / DF	razão, Alinguagem, local, Apossível DO, teor. Depois: local, Ateor
50	Inq 3948 / DF	condição, intenção, evento, linguagem, possível DO, teor
51	Pet 5875 AgR / DF	Alocal, possível DO, teor

*Tabela 2: elementos invocados de acordo com cada processo objeto de análise. Sendo x o nome do elemento, Ax corresponde à não importância e ~x corresponde ao contraponto. As linhas de elementos que contêm "Depois" revelam processos em que houve fundamentação votante em um sentido, que depois foi corrigido pela invocação de inviolabilidade absoluta. A linha que contém "\*" representa caso em que o ministro afirmou sua decisão em termos genéricos, sem discriminar elementos.*

Analisando a incidência de cada um desses elementos, obtive:

<sup>71</sup> A fundamentação vencedora desse acórdão não chegou a especificar elementos importantes.

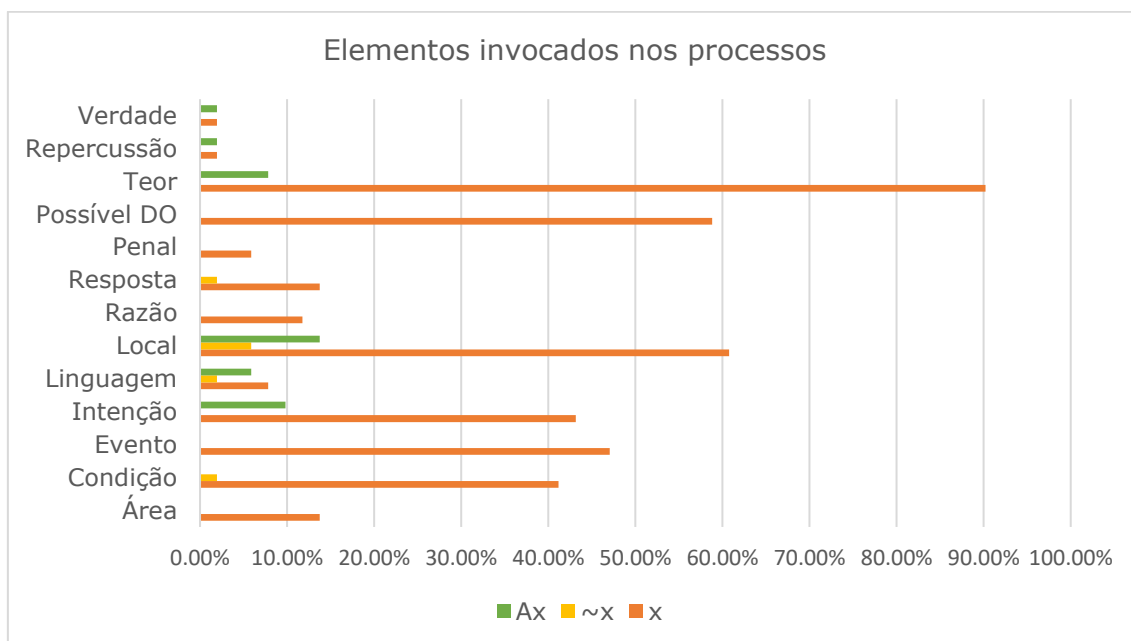


Gráfico 2: x corresponde ao elemento em questão e os prefixos "A" e "~" são equivalentes, respectivamente, à ausência de importância e viabilização de decisão em sentido contrário.

Em primeiro lugar, cabe fazer uma observação: é evidente que, além de um elemento poder ser importante, não importante ou contraponto, ele pode simplesmente não ser mencionado na decisão. Não sendo mencionado, ele tem efeitos análogos à não importância, afinal, não é computado como uma razão para decidir em um determinado sentido naquele caso. Esses casos de não menção, porém, não entraram para a confecção do Gráfico 2.

Também cabe notar que alguns elementos podem aparecer mais de uma vez nos processos, já que não têm natureza binária<sup>72</sup>. Esse é o caso das condições ou qualidades das partes: podem ser invocadas múltiplas qualidades, que, inclusive, concorrem de maneira diferente para a tomada da decisão em um ou outro sentido. Pela amostra coletada, essa tensão entre condições ocorreu apenas uma vez, entre condição-importante e condição-contraponto, no já mencionado Inq nº 1739/DF. A outra tensão existente ocorreu com o elemento intenção, por aglutinar situações mutuamente

<sup>72</sup> Um exemplo claro da natureza binária de um elemento é o possível delito de opinião: ou há ou não há.



excludentes: no Inq nº 3677<sup>73</sup>, foi decidido haver intenção de crítica e não importância de verificação de dolo naquele momento.

Partindo à análise quantitativa dos elementos, algumas tendências podem ser esboçadas. Como já delineado antes, o teor do discurso veiculado apresenta-se como uma forte razão para a decisão. É difícil trazer à tona a possível ofensividade de um discurso e seu conteúdo não ser discutido. Isso não quer dizer, porém, que, sozinho, ele sustenta a decisão. Somente uma das decisões foi baseada exclusivamente no teor do discurso e duas outras se basearem em outros elementos, mas também do discurso em si<sup>74</sup>.

O local aparece como o segundo elemento mais invocado entre as decisões, ainda que apresente a maior taxa de invocação de não importância também. Essa alta taxa deriva de posicionamento de alguns ministros em oposição à doutrina da inviolabilidade absoluta: quem invoca a irrelevância do local para fins de responsabilização do discurso não compactua com a assertiva de que dentro do Parlamento todo discurso está coberto pela imunidade. Esses ministros foram, em ordem de reiteração da posição, Celso de Mello, quem talvez afirmou isso com mais veemência<sup>75</sup>, Mauricio Corrêa<sup>76</sup>,

---

<sup>73</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia; p/ acórdão: Teori Zavaski, j. 27/03/2014).

<sup>74</sup> A decisão baseada exclusivamente no teor do discurso foi a do Inq nº 2840 AgR/GO (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/05/2013). As duas outras que invocaram exclusivamente elementos do discurso em si, além do teor, foram: Inq nº 3925/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 27/10/2015) e Pet 5875 AgR/DF (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/03/2017).

<sup>75</sup> Essa posição do ministro pode ser verificada nos seguintes acórdãos: Inq nº 1344/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 07/08/2002), Inq nº 2332 AgR/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/02/2011), Inq nº 2874 AgR/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20/06/2012) e AC nº 3883 Agr/DF (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/11/2015).

No primeiro dos acórdãos citados, postulou o ministro no sentido de que, para ser legitimamente invocada, a garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material “supõe que o discurso contumelioso – qualquer que seja o local de sua exteriorização – guarde conexão com o exercício do mandato legislativo”. (p. 23).

<sup>76</sup> O ministro afirmou, na verdade, ser relevante para fins de incidência de imunidade parlamentar tanto a observação do lugar do discurso, quanto a verificação de relação funcional. Como para ele mesmo aqueles discursos que ocorrem dentro do recinto legislativo devem ser analisados sob a ótica da pertinência com a atividade parlamentar, ele se encaixa nessa corrente de ministros, que não compactua com a inviolabilidade absoluta para alguns discursos.

Dias Toffoli<sup>77</sup>, Cármen Lúcia<sup>78</sup> e Marco Aurélio, que não defendeu essa posição de maneira sistemática. Esse último ministro marcou essa posição em três casos, Inq 1400 nº QO/PR<sup>79</sup>, Inq nº 4177/DF<sup>80</sup> e Inq nº 3817/DF<sup>81</sup>. Porém, no julgamento do Inq nº 3932/DF, em conjunto com a nº Pet 5432/DF<sup>82</sup>, ele afirmou que

pode ter ocorrido desconforto com as palavras de Bolsonaro. Mas admitir-se a queixa, abandonando-se o instituto da imunidade parlamentar, surge passo demasiadamente largo (p. 48 do inteiro teor),

devendo ser considerado o fato de que o discurso ocorreu dentro do Plenário.

Ainda com relação ao local do discurso, cabe observar que em três casos<sup>83</sup> ele foi visto como elemento suficiente para a decisão em um sentido, no caso, de acolhimento da imunidade parlamentar. Esses casos foram de acolhimento

---

<sup>77</sup> No Inq nº 3672/RJ (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 14/10/2014), o ministro divergiu da maioria, postulando que, ao contrário da relatora, ele não distinguia os discursos com base no local: "muito mais do que os locais, o que importa é o tipo de opinião que está sendo expressa pelo parlamentar" (p. 18 do inteiro teor).

<sup>78</sup> Esse posicionamento da ministra ficou patente quando do julgamento do Inq nº 2840 AgR/GO (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/05/2013). Defendeu a ministra, na ocasião, que

as afirmações tidas como ofensivas pelo Querelante foram feitas em razão do exercício do mandato parlamentar, pois as entrevistas e declarações feitas pelo Querelado foram proferidas na condição de Deputado Federal, estando, por isso, acobertado pela imunidade parlamentar, independentemente do local onde foram proferidas tais declarações e/ou entrevistas. (p. 8 do inteiro teor).

<sup>79</sup> No Inq nº 1400 QO/PR (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 04/12/2002), o ministro defendeu que

pouco importa a região geográfica relativa à prática do ato. Admito examinar até mesmo o ato praticado no recinto do parlamento, tendo em conta o necessário elo que estabeleço para chegar à imunidade, considerado o próprio mandato e o exercício desse mandato (p. 75).

<sup>80</sup> No Inq nº 4177/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/04/2016), o ministro Marco Aurélio divergiu da maioria, defendendo que um discurso, ainda que proferido na tribuna da Câmara, entre dois deputados, era ofensivo, ensejando responsabilização.

<sup>81</sup> No Inq nº 3817/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/04/2015), o ministro afirmou

(...) havendo, nos autos, diversas reproduções de notícias jornalísticas a respeito da questão, a revelar que estava envolvido nos debates relacionados ao assunto. Surge a pertinência do tema com o exercício parlamentar, sendo irrelevante o fato de as declarações terem ocorrido fora do Congresso Nacional" (p. 5 do inteiro teor do acórdão)

<sup>82</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 21/06/2016).

<sup>83</sup> Foram eles o Inq nº 3814/SP (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 07/10/2014), o Inq nº 4177/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/04/2016) e a Pet nº 6156/DF (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/04/2016).

de imunidade absoluta para discursos dentro do recinto do parlamento, a despeito de haver divergência em um deles.

Nem todos os casos de discursos dentro do Congresso, no entanto, só levantaram o elemento contextual local para o embasamento da decisão. Dos sete casos levantados, seis decidiram pela incidência da imunidade parlamentar e, desses seis, metade concluiu pela suficiência do elemento local para a adoção de um sentido decisório. Isso revela que, apesar de constantemente afirmada nos processos em nível abstrato, a doutrina da inviolabilidade absoluta não constitui razão abstrata indiscutível para um sentido decisório, considerando que local do discurso não apoia por si só a decisão em metade dos casos em que é enquadrável a doutrina da inviolabilidade absoluta.

A possível existência de delito de opinião é o terceiro elemento mais presente entre as decisões analisadas. Em mais de metade delas, tentou-se capitular o fato levado em juízo como delito de opinião, ainda que muitas vezes também fosse acolhida a imunidade parlamentar. Vale notar que, para essa deliberação sobre enquadramento, hipotético ou não, de delito de opinião, nem sempre se afirmou a presença ou ausência de elemento intencional. Em dez dos processos da amostra, o enquadramento em questão foi decidido em atenção a outros elementos do discurso em si, passando ao largo da intenção do agente emissor do discurso.

Esse elemento nunca é idôneo, sozinho, à contribuição definitiva para um sentido decisório. Com efeito, ele sempre aparece combinado, no mínimo, ao teor do discurso. Mas não só: ele pode vir acompanhado de outro elemento do discurso em si, como a linguagem<sup>84</sup>, do contexto, como o evento<sup>85</sup> ou dos agentes, como a intenção<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Essa combinação exclusiva de elementos do discurso em si apareceu no Inq nº 3925/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 27/10/2015).

<sup>85</sup> Essa combinação apareceu no Inq nº 3855/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16/12/2014).

<sup>86</sup> Essa combinação apareceu no Inq nº 3780/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 20/03/2014).

Esses três elementos mais invocados nas decisões, teor, local e possível delito de opinião, têm prevalência de mais de 50%. Depois deles, os elementos mais afirmados foram o evento, a intenção e a condição, com percentuais entre 40 e 50%.

O elemento contextual evento também está, como o possível delito de opinião, sempre associado ao teor, no sentido da composição da decisão. Assim, nunca é inserido o discurso em questão em um panorama maior, de um evento ou situação subjacente a seu proferimento, sem que também seja invocado o seu conteúdo. Embora haja dependência do elemento evento em relação ao teor discursivo, não é comum que só haja a invocação desses dois elementos para a decisão. Apenas um caso abordou somente esses dois elementos<sup>87</sup>, trazendo os outros casos elementos adicionais, como o local.

Por sua vez, os elementos relacionados aos agentes, condição e intenção, apresentam incidências muito próximas, apesar de nem sempre aparecerem juntos. Combinados, eles aparecem em treze processos. Também, dependem do teor da mensagem: não há nenhuma situação em que se invocou algum deles sem se ter invocado igualmente o conteúdo discursivo. Em dois dos casos, inclusive, levantou-se somente elemento (s) do agente e o teor para a fundamentação da decisão<sup>88</sup>, mas o mais comum é a invocação de outros elementos do discurso em si.

Em seguida na prevalência decrescente, depois desses elementos com percentuais próximos a 40%, vêm os elementos de área, razão e resposta, com índices entre 10 e 20%. Esses elementos não se apresentam como razões fortes para a decisão, estando geralmente associados a vários outros elementos, sejam eles do discurso, do agente ou do contexto. A área, por exemplo, só integrou decisões em que concorrem quatro, cinco ou seis elementos para se decidir. A razão, também, só integrou decisões em que concorrem vários elementos, entre cinco e sete, para se tomar a decisão. A

---

<sup>87</sup> Essa combinação apareceu no Inq nº 2332 AgR/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/02/2011).

<sup>88</sup> Na AO 1819/DF, foram invocados intenção, condição e teor. No Inq nº 2874 AgR/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20/06/2012), foram invocados somente intenção e teor para a decisão.

resposta, de modo diferente, é o único desses elementos que sustentou sozinho um sentido decisório, apesar de ser mais difícil estabelecer um padrão para os julgamentos que compõe. Em um caso, a decisão foi tomada exclusivamente com base no elemento contextual resposta<sup>89</sup>, mas em outros, ela foi composta com outros elementos do discurso, do agente e do contexto, em número que varia de dois a cinco.

Por fim, os elementos verdade, repercussão, penal e linguagem apresentaram prevalência de menos de 10%. Além disso, somente são invocados em conjunto com outros vários elementos, compondo um leque que vai desde quatro até sete elementos totais invocados. Por essas razões, não podem consideradas razões impactantes para um sentido decisório.

Abaixo uma tabela que relaciona a qualidade e quantidade de elementos, dividida pelas classes de discurso, agente e contexto, e um gráfico que procura representar os dados da tabela.

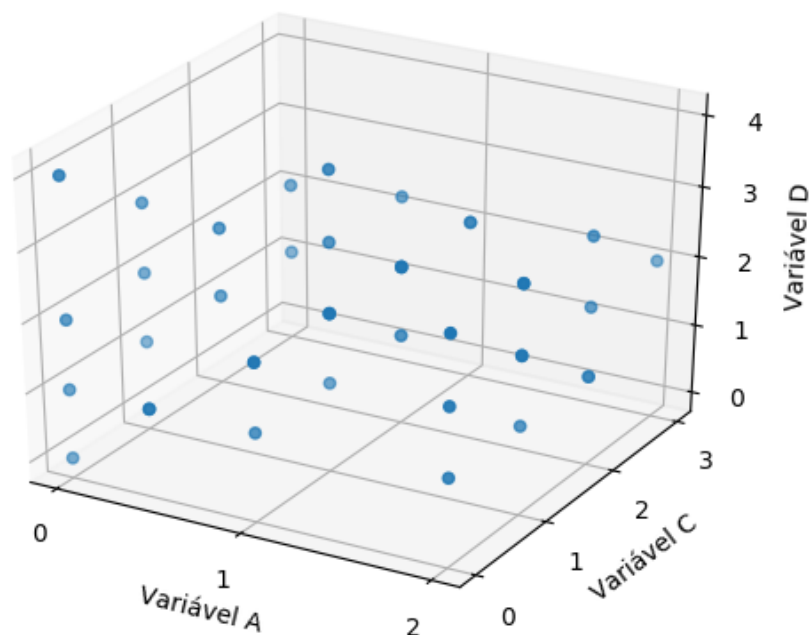
---

<sup>89</sup> Inq nº 1937/DF, (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 24/09/2003).

ID	Número/classe	Elementos codificados	Classes dos elementos	Quantidade - A	Quantidade - C	Quantidade - D	Total de elementos
1	Inq 1710 / SP	A, C, 0 , D, 0, D	DAC	1A	1C	2D	4
2	Inq 655 / DF	A, A, C, D, C, D	DAC	2A	2C	2D	6
3	Inq 1344 / DF	A, 0 , C, D, C, D	DAC	1A	2C	2D	5
4	Inq 1400 QO / PR	A, A, C, C, D, C, D	DAC	2A	3C	2D	7
5	Inq 1588 QO / DF	C, C, D	DC	0	2C	1D	3
6	Inq 1739 / PE	A(1), C, ~C, ~A(2), D	DAC	2A	2C	1D	5
7	Inq 1937 / DF	C, 0	C	0	1C	0	1
8	Inq 1944 / DF	A, A, C, C, D	DAC	2A	2C	1D	5
9	Inq 1920 AgR / TO	A, C, C, 0, D, D	DAC	1A	2C	2D	5
10	HC 83644 / BA	D, A, C, C, D	DAC	1A	2C	2D	5
11	Inq 1905 / DF	D, A, A, D, D	DA	2A	0	3D	5
12	Inq 2036 / PA e Inq 2036 ED / PA	A, A, D, D	DA	2A	0	2D	4
13	Inq 2253 / DF	C, C, C, D	DC	0	3C	1D	4
14	Inq 2134 / PA	A, A, C, D, D	DAC	2A	1C	2D	5
15	Inq 2282 / DF	A, C, C, D	DAC	1A	2C	1D	4
16	Inq 2297 / DF	A, A, C, D, D	DAC	2A	1C	2D	5
17	Inq 2390 / DF	A, C, C, D, ~C, D, 0	DAC	1A	3C	2D	6
18	Inq 2579 / DF	D, A, C, A, D, D	DAC	2A	1C	3D	6
19	Inq 2295 / MG	A, 0, D, D	DA	1A	0	2D	3
20	Inq 2815 ED-AgR / DF	C, C, D, D	DC	0	2C	2D	4
21	Inq 2674 / DF	A, C, C, D, C, D	DAC	1A	3C	2D	5
22	Inq 2813 / DF	D, C, D, D	DC	0	1C	3D	4
23	Inq 2332 AgR / DF	C, 0, D	DC	0	1C	1D	2
24	Inq 2902 AgR / GO	A, C, D, D	DAC	1A	1C	2D	4
25	Inq 2874 AgR / DF	0, A, D	DA	1A	0	1D	2
26	Inq 2915 / PA	D, A, C, D, D, D	DAC	1A	1C	4D	6
27	Inq 2840 AgR / GO	0, D	D	0	0	1D	1
28	Inq 3780 / DF	A, D, D	DA	1A	0	2D	3
29	Inq 3677 / RJ	A, 0 , C, C, D, D	DAC	1A	2C	2D	5
30	Pet 5055 AgR / DF	D, C, C, C, D	DC	0	3C	2D	5
31	Inq 3777 AgR / MG	C, C, D	DC	0	2C	1D	3
32	Inq 3814 / DF	C, 0	C	0	1C	0	1
33	Inq 3672 / RJ	A, 0 , C, D, D	DAC	1A	1C	2D	3
34	Inq 3887 / DF	A,A, C, D, D, D	DAC	2A	1C	3D	6
35	Inq 3438 / SP	A, C, D, D, D	DAC	1A	1C	3D	5
36	Inq 3855 / MA	C, D, D	DC	0	1C	2D	3
37	Inq 3604 / RO	A, 0 , C, C, D, D, D	DAC	1A	2C	3D	6
38	Inq 3817 / DF	A, A, C, D, 0	DAC	2A	1C	1D	4
39	AO 1770 AgR / DF	A, C, D	DA	1A	1C	1D	3
40	Pet 5647 / DF	C, C, 0, C, D, D	DC	0	3C	2D	5
41	Inq 3925 / DF	D, D, D, D	D	0	0	4D	4
42	AC 3883 AgR / DF	0, *		0	0	0	0
43	Inq 4088 / DF	D, C, ~C, ~D, D	DC	0	2C	3D	5
44	AO 2002 / DF	A, C, C, C, D, D	DAC	1A	3C	2D	5
45	Pet 5788 / BA	C, C, C, D	DC	0	3C	1D	4
46	Inq 4177 / DF	C, 0	C	0	1C	0	1
47	AO 1819 / DF	A, A, 0, 0, D	DA	2A	0	1DMA	3

	Inq 3932 / DF e Pet						
48	5243 / DF	A, ~C, D, C, D	DAC	1A	2C	2D	5
49	Pet 6156 / DF	C, 0	C		0 1C		0 1
50	Inq 3948 / DF	A, A, C, D, C, D, D	DAC	2A	2C	3D	7
51	Pet 5875 AgR / DF	0, D, D	D		0	0 2D	2

*Tabela 3: tabela que relaciona quantidade e classe/qualidade de elementos. "A" representa a classe de elementos dos agentes que emitem discursos, "C" corresponde à classe de elementos do contexto discursivo e "D", por fim, representa a classe de elementos do discurso em si. A coluna três ("elementos codificados") diz respeito à tradução dos elementos na Tabela 1, na ordem em que eles lá estão configurados. A coluna quatro diz quais são todas as classes de elementos trazidas para se tomar uma decisão. As outras, cinco, seis e sete, trazem a quantidade de elementos por classe. A última, por fim, indica quantos elementos no total foram usados para se tomar uma decisão. O "0" representa elementos não importantes, isto é, aqueles elementos detentores do prefixo "A".*



*Gráfico 3: cada eixo representa uma classe de elementos, do agente (A), do contexto (C) e do discurso em si (D). A plotagem segue a lógica da quantidade de cada elemento em um caso. Assim, um caso que apresenta muitos elementos D ficará em posição "mais alta" que outro caso que não apresenta esses elementos. A cor diferenciada das representações dos casos indica a diferença de profundidade.*

Pela análise conjunta da tabela 3 e gráfico 3, é possível observar a alta dispersão de casos quanto à incidência das classes de elementos. Não é possível, então, estabelecer um padrão.

Com relação à análise dos elementos de contraponto como um todo, também não é possível extrair conclusões, dado que eles só aparecem em quatro dos treze elementos, numa prevalência inferior a 10%.

Em suma, tendo visto a prevalência dos elementos para a tomada de uma decisão, não importa em qual sentido, resta agora analisar a correlação entre os elementos e a incidência ou não da imunidade parlamentar, o que está diretamente relacionado ao âmbito de proteção, hipótese imediata de pesquisa.

## **7. Âmbito de proteção da imunidade parlamentar material**

É possível tratar o âmbito de proteção da imunidade parlamentar sob dois *approaches* diferentes, o estrutural e o incidental. O *approach* estrutural é aquele tecido pelos argumentos dos ministros sobre o instituto da imunidade parlamentar em abstrato. Já o *approach* incidental é resultante de argumentos não sobre o instituto da imunidade parlamentar em abstrato, mas sobre a imunidade parlamentar para cada caso concreto. Nesse sentido, esse *approach* pode representar ou (i) os elementos importantes<sup>90</sup>, que, como definido anteriormente, são captados apenas pela leitura das fundamentações vencedoras em cada caso ou (ii) a razão dos acórdãos, categoria presente nas 'fichas de acórdãos', que não abrange só o postulado nas fundamentações vencedoras.

Eficaz ou não o exame de elementos importantes das decisões, ele não garante uma resposta direta à pergunta sobre o âmbito de proteção da imunidade parlamentar sozinho. Tendo em vista que esses elementos são lidos apenas sob a ótica de sua presença – em contraposição à ausência –, não basta afirmar sua existência sem saber o seu conteúdo, na maioria dos casos. Como vários elementos não são binários, apresentando apenas duas

---

<sup>90</sup> Os não importantes ("Ax", sendo "x" o nome do elemento) não são contabilizados porque expressamente detectados como irrelevantes para a tomada das decisões individuais.



possibilidades, é imprescindível exame complementar, apoiado nas razões dos acórdãos.

O caminho a ser percorrido aqui parte do *approach* estrutural e passa ao *approach* incidental, começando pela análise de elementos importantes para a decisão e seguindo para o exame das razões de acórdãos. Antes disso, no entanto, é necessário esclarecer expectativas acerca da hipótese imediata de pesquisa.

### **7.1. Grau de proteção de discursos por local de proferimento**

A hipótese imediata traçada para essa pesquisa relacionou o local de proferimento dos discursos com a proteção conferida a ele. Nesse sentido, sendo um discurso proferido dentro do Congresso, ele teria mais proteção, a princípio, do que um discurso proferido fora do recinto parlamentar. O que até aqui não foi discutido, entretanto, é o que é essa maior proteção.

Proteger mais discursos possui, ao menos, duas concepções distintas. A primeira delas é a de que proteger mais significa proteger em maior quantidade. Nessa toada, o método para a verificação do grau de proteção de discursos relaciona a *quantidade* de discursos pleiteados em juízo dentro e fora do Congresso com a incidência de imunidade parlamentar nos casos.

Enquanto isso, uma segunda concepção de maior proteção diz respeito à variabilidade dos discursos protegidos. Assim, há que se falar em maior proteção quando o leque de discursos protegidos é muito variado, abrangendo conteúdos bem diferentes entre si. Para verificar a proteção de discursos sob essa segunda concepção, o método é diferente do primeiro: é preciso olhar para a *qualidade* (e não quantidade) de discursos em que incide a imunidade parlamentar. Nesse sentido, deve ser feita uma análise comparativa entre grupos de discursos reportando os discursos protegidos dentro do Congresso àqueles protegidos fora do Congresso.

Em grau de análise das circunstâncias específicas dos casos, olharei para as duas concepções.

## **7.2. Approach estrutural: traços do instituto da imunidade parlamentar**

Para entender os discursos protegidos e não protegidos em nível de maior abstração, é necessário se atentar não só para os argumentos dos ministros do STF com relação ao que é o instituto e o que ele protege, mas também com relação às suas finalidades. Elas acabam por delimitar o âmbito da própria imunidade parlamentar, servindo como fundamentos para o enquadramento do instituto em cada situação específica.

As finalidades são frequentemente invocadas nos votos dos ministros, antes de serem introduzidas as circunstâncias particulares dos casos em questão, que orientarão as decisões. Elas conferem uma maior clareza na hora da tomada de decisões, podendo servir como padronizadores importantes dos votos. Ao postularem a finalidade do instituto da imunidade parlamentar, os ministros conferem um sentido para a existência do instituto e justificam suas decisões em bases juridicamente aceitáveis. Afinal, a finalidade de uma regra é um propulsor importante para que ela seja seguida.

Isso é particularmente importante porque, ao se entender o instituto da imunidade parlamentar material como necessariamente vinculado a determinados fins, é possível pensar seu próprio âmbito de proteção com base indissociável de objetivos reputados importantes.

### **7.2.1. Finalidades do instituto da imunidade parlamentar material**

Dentre os acórdãos analisados, há diversos argumentos sobre as finalidades do instituto da imunidade parlamentar.

O primeiro desses argumentos lastreia a imunidade parlamentar ao bom exercício do mandato representativo. Esse argumento foi invocado

duas vezes, ambas pelo ministro Marco Aurélio, uma durante o julgamento do Inq nº 655/DF<sup>91</sup> e outra no julgamento do Inq nº 1920 AgR/TO<sup>92</sup>.

O segundo argumento invocado diz respeito ao exercício livre e independente do mandato legislativo, o que pode ser um reflexo do primeiro argumento. Por sua vez, ele foi encontrado em mais acórdãos, tendo sido invocado pelo ministro Celso de Mello no Inq nº 1588 QO/DF<sup>93</sup>, Edson Fachin nos Inquéritos nº 4088/DF<sup>94</sup> e 4177/DF<sup>95</sup>, Rosa Weber no Inq nº 3438/SP<sup>96</sup>, AO nº 1819/DF<sup>97</sup> e Inq nº 3814/DF<sup>98</sup>, Ellen Gracie no Inq nº 1944/DF<sup>99</sup>, Marco Aurélio no Inq nº 2813/DF<sup>100</sup>, Roberto Barroso no Inq nº 3817/DF<sup>101</sup> e Cármen Lúcia no Inq nº 2390/DF<sup>102</sup>.

O terceiro argumento invocado relaciona-se à garantia do amplo exercício da liberdade de expressão e de crítica no exercício das múltiplas funções parlamentares. Ele foi usado pelo ministro Celso de Mello nos Inquéritos nº 1344/DF<sup>103</sup>, 1400 QO/PR<sup>104</sup>, 1588 QO/DF<sup>105</sup>, 1937/DF<sup>106</sup>, 2332 AgR/DF<sup>107</sup>, 2874 AgR/DF<sup>108</sup>, AC nº 3883 AgR/DF<sup>109</sup> e Pet nº 5875 AgR/DF<sup>110</sup>. Também, foi utilizado pelos ministros Sepúlveda Pertence no

---

<sup>91</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 01/07/2002).

<sup>92</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 15/10/2003).

<sup>93</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 12/12/2002)

<sup>94</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 01/12/2015)

<sup>95</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/04/2016)

<sup>96</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 11/11/2014)

<sup>97</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 24/05/2016)

<sup>98</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 07/10/2014)

<sup>99</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 01/10/2003)

<sup>100</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 24/06/2010)

<sup>101</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/04/2015)

<sup>102</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 15/10/2007)

<sup>103</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 07/08/2002)

<sup>104</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 04/12/2002)

<sup>105</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 12/12/2002)

<sup>106</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 24/09/2003)

<sup>107</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/02/2011)

<sup>108</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20/06/2012)

<sup>109</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/11/2015)

<sup>110</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/03/2017)

Inq nº 1344/DF<sup>111</sup>, Rosa Weber nos Inquéritos nº 3814/DF<sup>112</sup> e 3672/RJ<sup>113</sup> e Dias Toffoli no Inq nº 3672/RJ<sup>114</sup>.

O último argumento existente nos acórdãos é o da garantia da democracia, que é, cabe notar, uma consequência do exercício independente do mandato. Esse argumento apareceu nos votos do ministro Edson Fachin, Rosa Weber e Roberto Barroso no Inq nº 3932/DF e Pet 5243/DF<sup>115</sup>. Também, no voto do ministro Edson Fachin nos Inq nº 4088/DF<sup>116</sup>, 3925/DF<sup>117</sup> e 4177/DF<sup>118</sup>, Gilmar Mendes na AO 2002/DF<sup>119</sup> e Dias Toffoli no Inq nº 2674/DF<sup>120</sup>.

Tendo em vista que todos esses argumentos dependem de concepções acerca dos limites do mandato e das funções parlamentares, é necessário exame, ainda que não exauriente como esse, do que é enquadrável, em nível abstrato, como função parlamentar pelos ministros.

Antes disso, todavia, cabe mencionar as finalidades da imunidade parlamentar expressamente descartadas pelos ministros, isto é, as não-finalidades.

Grande parte dos acórdãos da amostra apresenta argumentos no sentido de que a imunidade parlamentar não pode se traduzir em estatuto pessoal do congressista, apta a gerar total irresponsabilidade jurídica, independentemente do que for proferido. No Inq nº 2902 AgR/GO<sup>121</sup>, por exemplo, o ministro Ayres Britto defendeu que ele “não é, não pode ser, um predicamento *intuitu personae*, mas rigorosamente *intuitu functionae*”.

---

<sup>111</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 07/10/2014)

<sup>112</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 07/10/2014)

<sup>113</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 14/10/2014)

<sup>114</sup> Cabe observar que ambos os ministros Rosa Weber e Dias Toffoli invocaram como finalidade do instituto da liberdade de expressão parlamentar e deram votos em sentidos opostos.

<sup>115</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 21/06/2016)

<sup>116</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 01/12/2015)

<sup>117</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio; p/ acórdão: Edson Fachin, j. 27/10/2015)

<sup>118</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/04/2016)

<sup>119</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02/02/2016)

<sup>120</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j. 26/11/2009)

<sup>121</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j. 02/03/2011. Página 8 do inteiro teor do acórdão)

Também, afirmou-se que o instituto não pode servir “para salvaguarda à violência de gênero, pelo menos ao incentivo à violência de gênero, aqui mediante agressões verbais vinculadas, na desqualificação, à condição feminina” (voto min. Rosa Weber, Inq nº 3932/DF e Pet nº 5243/DF<sup>122</sup>, pp. 45 e 46) e nem para salvaguarda à criação de desigualdades no âmbito eleitoral<sup>123</sup>.

### **7.2.2. Funções parlamentares**

Em diversos acórdãos também apareceram argumentos sobre a abrangência das funções parlamentares. Além da função tipicamente legislativa, foram defendidas várias outras funções, elencadas abaixo.

A primeira delas, mais genérica, é a do caráter substancialmente discursivo da atividade parlamentar, o que foi postulado pela ministra Rosa Weber no Inq nº 3814/DF<sup>124</sup>.

Uma segunda é a de envolvimento com matérias de interesse coletivo ou geral,

traduzidas em três níveis de competências formais e seus desdobramentos político-partidários: a) competências do poder legislativo como um todo; b) competências da casa legislativa em que atue o parlamentar federal; c) competências singulares do agente enquanto membro do Poder (voto do min. Ayres Britto no Inq nº 2036/PA<sup>125</sup>, retomado nos Inquéritos nº 2332 AgR/DF<sup>126</sup> e 2674/DF<sup>127</sup>, pp. 97 e 98).

Outra, afirmada pelo ministro Carlos Velloso<sup>128</sup>, é a de fiscalização e controle do patrimônio público, combatendo a má utilização da coisa pública. A ela se assemelha a função postulada inicialmente pelo ministro

---

<sup>122</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 21/06/2016)

<sup>123</sup> Isso foi invocado, por exemplo, no Inq nº 1400 QO/PR (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 04/12/2002)

<sup>124</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 07/10/2014)

<sup>125</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, j. 23/06/2004)

<sup>126</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/02/2011)

<sup>127</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j. 26/11/2009)

<sup>128</sup> HC 83644 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 18/12/2003)

Edson Fachin no Inq nº 4088/DF<sup>129</sup>, de controlar e fiscalizar a Administração Pública, de maneira geral.

A última função invocada, por fim, é a de investigação, no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito. Essa função, bem como a de fiscalização de Administração Pública, foi apresentada pelo ministro Edson Fachin no Inq nº 4088<sup>130</sup>, sendo retomada pelo ministro no julgamento do Inq nº 4177/DF<sup>131</sup> e pelo ministro Gilmar Mendes na AO nº 2002/DF<sup>132</sup>.

### **7.2.3. Âmbito de proteção da imunidade parlamentar em nível estrutural**

A letra constitucional de 1988<sup>133</sup> não colocou restrições à aplicação do instituto da imunidade parlamentar, ao contrário da redação constitucional de 1967, que previa expressamente em seu artigo 34 que “os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos”. Apesar disso, nenhum dos ministros do STF acredita que a imunidade parlamentar é absoluta.

Se absoluta, a imunidade parlamentar poderia ferir as finalidades do próprio instituto. Segundo o ministro Ayres Britto, em voto no Inq nº 2036/PA<sup>134</sup>, a prerrogativa, absoluta fosse, ameaçaria o próprio princípio republicano.

Em razão da constatação de que a imunidade parlamentar não é absoluta, o Tribunal trabalhou na construção de jurisprudência que aliviasse a redação do artigo 53 da Constituição Federal. Essa

---

<sup>129</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 01/12/2015)

<sup>130</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 01/12/2015)

<sup>131</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/04/2016)

<sup>132</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02/02/2016)

<sup>133</sup> Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

<sup>134</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, j. 23/06/2004)

jurisprudência, entretanto, não é aceita integral e uniformemente por todos os ministros.

O ministro Sepúlveda Pertence, no Inq nº 1710/SP<sup>135</sup>, reflete sobre a evolução do instituto da imunidade parlamentar após a promulgação da Constituição Federal. Segundo o ministro, o Inq nº 396 QO/DF<sup>136</sup>, julgado em 1989, foi o pioneiro no sentido da ampliação da imunidade material em relação às constituições anteriores. Pelo decidido, a imunidade parlamentar não se dava somente no exercício do mandato, conforme previa a Constituição de 1967, mas também em razão dele.

Já no Inq nº 390 QO/RO<sup>137</sup>, também julgado em 1989, foi cunhado o “nexo de implicação recíproca” entre alegada ofensa e fato de exercer mandato parlamentar. Desde então, a grande questão é se para todos os discursos é necessário verificar esse nexo de implicação recíproca com o exercício do mandato parlamentar. Alguns ministros defendem que, em se tratando de discursos proferidos dentro do Congresso, não é necessária verificação do nexo de implicação. Nesses casos, a imunidade se faria absoluta, só sendo cabível a avaliação de nexo quando de discursos proferidos fora da ambiência do Parlamento.

Conforme já mencionado anteriormente, quando da interpretação da incidência do elemento local nos processos, alguns ministros vão contra a doutrina da inviolabilidade absoluta, sendo eles Celso de Mello, Maurício Corrêa, Dias Toffoli e Marco Aurélio, apesar de esse último ter aderido à posição em recente julgamento. Outros, são partidários dela, como Rosa Weber<sup>138</sup>, Edson Fachin<sup>139</sup> e Ayres Britto<sup>140</sup>.

---

<sup>135</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 27/02/2002)

<sup>136</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 21/09/1989)

<sup>137</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 27/09/1989)

<sup>138</sup> “Entendo que a imunidade material assegurada pela Constituição ao parlamentar, quando se trata de irrogação fora da tribuna, exige a existência de liame a justificar a manifestação”. (Primeira Turma. Inq nº 3855/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16/12/2014, p. 6)

<sup>139</sup> Inq nº 4177/DF (Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/04/2016)

<sup>140</sup> “(...) a intangibilidade continua além do recinto da habitual atuação parlamentar, contanto que o representante congressual do povo brasileiro de alguma forma prossiga no exercício dessa altaneira e insubstituível representação política”. (Tribunal Pleno. Inq nº 2902 AgR/GO, Rel. Min. Ayres Britto, j. 02/03/2011, p. 19)

Outra postulação importante ao âmbito de proteção da imunidade parlamentar em nível abstrato foi aquela feita inicialmente pelo ministro Celso de Mello, quando do julgamento do Inq nº 2332 AgR/DF<sup>141</sup>. Segundo o ministro, a garantia constitucional da imunidade parlamentar também se estende,

(1) às entrevistas jornalísticas, (2) à transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e (3) às declarações feitas aos meios de comunicação social, desde que vinculadas ao desempenho do mandato. (pp. 52 e 53)

Esse posicionamento foi pioneiro ao estabelecer traços contextuais ou do discurso em si para orientar o acolhimento da imunidade parlamentar de discursos não proferidos dentro do Congresso. Depois dele, vários outros votos o retomaram, a saber, os do próprio ministro Celso de Mello no Inq nº 2874<sup>142</sup> e na Pet nº 5875 AgR/DF<sup>143</sup>, os do ministro Teori Zavascki nos Inquéritos nº 3677/RJ<sup>144</sup> e 3887/DF<sup>145</sup>, o do ministro Gilmar Mendes na Pet nº 5055 AgR/DF<sup>146</sup> e o do ministro Roberto Barroso na Pet nº 5647/DF<sup>147</sup>.

Além dessas três orientações jurisprudenciais fixadas por ministros do STF, da abrangência tanto de práticas *in officio* (em conexão com o exercício do mandato) quanto *propter officium* (em razão do mandato)<sup>148</sup>, da inviolabilidade absoluta para discursos dentro do Congresso e da incidência de imunidade para discursos fora do Congresso, não há outra orientação que permita delinear melhor o âmbito de proteção da imunidade parlamentar.

---

<sup>141</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/02/2011)

<sup>142</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20/06/2012)

<sup>143</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/03/2017)

<sup>144</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia; p/ acórdão: Teori Zavascki, j. 27/03/2014)

<sup>145</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 28/10/2014)

<sup>146</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 08/05/2014)

<sup>147</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 22/09/2015)

<sup>148</sup> Essa nomenclatura (*in officio* e *propter officium*) é, por vezes, invocada pelos ministros do STF em nível abstrato, mas não é utilizada, porém, para a deliberação específica dos casos.



#### **7.2.4. Conclusões sobre o âmbito de proteção pelo *approach* estrutural**

Sob perspectiva estrutural, o âmbito de proteção da imunidade parlamentar apresenta alguns argumentos aceitos pacificamente entre todos os ministros e outros aceitos apenas por parte deles.

Claro está que a imunidade parlamentar abriga tanto práticas em conexão com o exercício do mandato ou em razão dele. Até o momento, também, não foi dirigida crítica à formulação proposta pelo ministro Celso de Mello nº Inq nº 2332. Assim, pode ser considerado que a imunidade parlamentar incide sobre entrevistas jornalísticas, conteúdo de pronunciamentos ou relatórios produzidos nas Casas Legislativas e declarações feitas aos meios de comunicação social, desde que relacionadas ao desempenho do mandato parlamentar.

O mesmo não pode ser dito sobre a noção da inviolabilidade absoluta de discursos pronunciados dentro do recinto parlamentar. Não pode ser aceita a ideia de que *o Tribunal* acatou essa posição jurisprudencial, porque há ministros que expressamente discordam desse posicionamento, à exemplo de Celso de Mello e Dias Toffoli.

No que tange especificamente à hipótese de pesquisa, o máximo que se pode afirmar é que, para alguns ministros há, com efeito, maior proteção para discursos proferidos dentro do Congresso, já que não é posto em pauta seu teor<sup>149</sup>. Outros ministros, por outro lado, não compactuam com essa posição, descartando a tese da inviolabilidade absoluta de discursos dentro do Parlamento.

Portanto, pelo *approach* estrutural, resta insuficiente a análise do âmbito de proteção da imunidade material, bem como a verificação da hipótese de pesquisa.

---

<sup>149</sup> A maior proteção a que se alude aqui é aquela ditada em termos quantitativos, é claro. A variabilidade de discursos só pode ser analisada em casos concretos.

### **7.3. Approach incidental: elementos<sup>150</sup> sob a lente da incidência ou não incidência de imunidade parlamentar**

#### **7.3.1. Classes de elementos vs. incidência da imunidade parlamentar**

Ao realizar levantamento sobre quais as classes de elementos invocadas para se tomar decisão pela incidência de imunidade parlamentar material, cheguei aos seguintes resultados, considerando terem sido trinta e seis os processos em análise. (i) Quinze processos (41,67%) invocaram tanto elementos do discurso em si, quanto dos agentes e do contexto para a fundamentação decisória, (ii) nove processos (25%) invocaram apenas elementos do discurso e do contexto, (iii) quatro processos (11,11%) trouxeram só elementos do discurso e dos agentes, (iv) quatro processos (11,11%) somente trouxeram elementos do contexto, (v) três processos (8,33%) abordaram somente elementos do discurso em si e (vi) um processo (2,78%) não abordou nenhum elemento<sup>151</sup>. Portanto, cerca de 14% dos processos não invocaram algum elemento do discurso.

Fazendo uma média de quantos elementos foram invocados por processo, cheguei ao resultado de 3,72. Com isso, há de se observar que é comum que discursos protegidos invoquem mais de três elementos para a tomada de uma decisão.

#### **7.3.2. Classes de elementos vs. não incidência da imunidade parlamentar**

Com levantamento acerca de quais classes de elementos aparecem quando da decisão pela não incidência da imunidade parlamentar, percebi

---

<sup>150</sup> "Elementos" aqui foi considerado como elementos invocados na fundamentação vencedora, assim como no capítulo anterior.

<sup>151</sup> AC 3883 AgR/DF (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/11/2015). O relator não invocou expressamente nenhum elemento, apenas ressaltando, no voto, a não importância do local de proferimento do discurso.

que, dos quinze casos em que se deliberou pelo não provimento da imunidade parlamentar, dez (66,67%) foram apoiados tanto em elementos do discurso em si, quanto dos agentes e do contexto, ao passo que três (20%) abordaram elementos apenas relacionados ao discurso em si e agentes e outros dois (13,33%) relacionaram elementos do discurso em si e do contexto.

Realizando uma média acerca da quantidade de elementos invocados para a decisão pela não incidência de imunidade parlamentar, cheguei ao resultado de 4,73. Isso indica que a média de elementos invocados em processos em que se decide pela não incidência de imunidade parlamentar é cerca de um número maior que aquela de processos em que há incidência de imunidade parlamentar.

Também foi utilizada a função "CORREL"<sup>152</sup>, nativa do Microsoft Excel, para testar a correlação<sup>153</sup> entre as classes de elementos e a incidência da imunidade. Com ela, foi observado que não há aparente correlação entre os elementos tanto de agentes e quanto de contexto para o resultado sobre a imunidade parlamentar. Com relação aos elementos do discurso em si, foi indicada uma correlação negativa em torno de 0,42 (42%), o que quer dizer que quando está presente esse elemento, os dados indicam haver maior probabilidade de não incidência da imunidade parlamentar. Portanto, é mais comum que processos em que se nega a existência de imunidade parlamentar apresentem maior número de elementos do discurso em si em comparação a processos de incidência de imunidade parlamentar<sup>154</sup>.

A correlação pode ser vista no gráfico abaixo:

<b>Correlação das variáveis com a incidência da IPM</b>	<b>Valor</b>
A x IPM	-0,261
C x IPM	0,14
D x IPM	-0,42

<sup>152</sup> Essa função apresenta um valor entre -1 e 1 a partir da combinação de duas variáveis, sendo -1 o máximo de correlação negativa entre as variáveis e 1 o máximo de correlação positiva entre as variáveis.

<sup>153</sup> Correlação é qualquer relação estatística entre duas variáveis.

<sup>154</sup> Isso faz sentido se considerarmos, por exemplo, que alguns dos processos em que foi acolhida a imunidade parlamentar não apresentam lastro em nenhum elemento discursivo, em razão da afirmação da inviolabilidade absoluta do discurso.

*Tabela 4: correlação entre cada classe de elemento (agente, contexto e discurso) e a incidência da imunidade parlamentar.*

### **7.3.3. Elementos vs. Incidência e não incidência de imunidade parlamentar**

Considerados individualmente, os elementos de intenção, condição, teor, local, razão, possível delito de opinião, área, resposta, linguagem, evento e penal – aqui incluídos apenas os elementos ‘importantes’ - não ensejam correlação com o resultado da incidência da imunidade parlamentar. Eles estão presentes tanto em processos em que incide a imunidade parlamentar quanto em processos em que ela não está presente. As únicas exceções a isso são os elementos verdade e repercussão, que aparecem como importantes apenas em um processo cada, sendo acolhida a imunidade parlamentar em ambos os casos. Essas exceções, entretanto, representam uma percentagem muito baixa em termos da amostra e não possibilitam a análise de correlação.

Abaixo, tabela que concretiza a análise feita acima.

<b>Elemento</b>	<b>Incide IPM (36 casos)</b>	<b>Não incide IPM (15 casos)</b>
<b>Área</b>	3	4
<b>Condição</b>	12	9
<b>Evento</b>	19	5
<b>Intenção</b>	14	9
<b>Linguagem</b>	4	1
<b>Local</b>	25	9
<b>Possível delito de opinião</b>	14	14
<b>Penal</b>	2	1
<b>Razão</b>	4	2
<b>Repercussão</b>	1	0
<b>Resposta</b>	5	3
<b>Teor</b>	31	15
<b>Verdade</b>	1	0

*Tabela 5: quantidade de casos em que aparece o elemento, em comparação com a incidência e não incidência de imunidade parlamentar material.*

Em síntese, o *approach* incidental pela análise de elementos, além de insuficiente já de início – em razão de ler os dados apenas sob o viés de sua existência (ou não) -, mostrou-se também inconclusivo para o estabelecimento de correlações com a incidência ou não da imunidade parlamentar. A única conclusão extraída foi a de que, em sendo afirmada a existência de elemento do discurso em si, há mais chances de não incidir a imunidade parlamentar.

#### **7.4. Approach incidental: categoria 'razão do acórdão' das fichas individuais de processos**

##### **7.4.1. Razão do acórdão vs. elementos**

O *approach* incidental de análise dos elementos importantes de acórdãos não foi muito conclusivo e nem poderia sê-lo, dada a própria limitação dos objetos de investigação. Tendo isso em vista, faz-se necessária a realização do *approach* incidental pela análise da categoria 'razão do acórdão' das fichas individuais dos processos.

A categoria 'razão do acórdão'<sup>155</sup> conjuga as características próprias da manifestação discursiva em juízo e o resultado sobre a deliberação de imunidade parlamentar. Fornecendo uma medida para a comparação entre os discursos protegidos e não protegidos pelo instituto da imunidade, ela se diferencia dos elementos por possivelmente conter informações não encampadas nas fundamentações vencedoras. A perguntas que saltam a partir disso relacionam-se ao porquê dessa diferença entre o método para captação de elemento e de razão do

---

<sup>155</sup> Essa categoria é melhor explicada no anexo 2. Para os presentes fins, cabe mencionar que ela relaciona a manifestação ocorrida com o resultado sobre a incidência ou não da imunidade parlamentar material.

acórdão e à possibilidade dessa diferença agregar ao potencial investigativo, em vez de enfraquecer suas bases.

A diferença entre o método para a captação dos elementos e da razão do acórdão justifica-se, como já esboçado na nota de rodapé 48, pela diferença de objetivos de cada um. Enquanto a análise de elementos busca apenas obter um padrão, em termos binários, para as fundamentações vencedoras, a análise das razões dos acórdãos se propõe a elucidar os conteúdos em juízo, bem como as circunstâncias ligadas ao seu proferimento.

Não pareceu suficiente, para a elucidação dos conteúdos e circunstâncias em juízo, analisar apenas o que os ministros colocam expressamente nos votos como razões para a decisão. Isso porque parto da premissa de que nem sempre os ministros julgam apenas com base nas informações invocadas expressamente na fundamentação de seus votos, no caso, na fundamentação vencedora. Trazendo implicações menos ou mais gravosas, essa premissa nos informa que podem ser considerados como razões para a decisão argumentos presentes no relatório do acórdão ou nos debates, por exemplo, bem como argumentos não explicitados em parte alguma dos acórdãos.

Para fins de operacionalização desse método, foram utilizados, além de argumentos presentes nos votos cuja fundamentação é vencedora, argumentos postulados em outras partes do acórdão, desde que essas partes não sejam votos vencidos ou, ao menos, fundamentações vencidas, salvo duas exceções. Nessas exceções, estão implícitos argumentos da fundamentação vencedora que são apenas invocados em outros acórdãos. A primeira delas se deu quando da formulação da razão da Pet nº 5875 AgR/DF<sup>156</sup>, em que as partes e o discurso pleiteado eram os mesmos da AC nº 3883 AgR/DF<sup>157</sup> – apesar de não ter havido reunião de processos –, e na petição não foi invocada a condição de parlamentar do polo ativo, invocada na ação cautelar. A outra se deu quando do julgamento do Inq

---

<sup>156</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/03/2017)

<sup>157</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/11/2015)

nº 3780/DF<sup>158</sup>, em que (i) o polo passivo era o mesmo do Inq nº 3887/DF<sup>159</sup>, Inq nº 3817/DF<sup>160</sup>, AO nº 1770 AgR/DF<sup>161</sup> e AO nº 1819/DF<sup>162</sup>, (ii) os polos ativos foram ocupados por um ou dois sujeitos com a mesma qualidade profissional e (iii) o teor dos discursos é semelhante. Apesar dessas semelhanças, não se invocou no Inq nº 3780/DF<sup>163</sup> expressamente a condição ao polo passivo de membro de comissão especial temática afeita a assuntos esportivos na Câmara dos Deputados. Com isso, em suma, foi dada primazia às circunstâncias que efetivamente existem em cada discurso proferido.

Esse método, todavia, não vai *contra* o método dos elementos. Na verdade, eles se *complementam*. Eles não são contraditórios entre si por dois motivos. Em primeiro lugar porque, da análise de razões, são retirados argumentos que ensejariam contradições – aqueles de fundamentações e votos vencidos. Também, porque não há juízo embutido (pelos ministros, no caso) da importância daquele argumento no caso da análise de razões e, então, não é incoerente que haja divergências. Assim, é perfeitamente possível que um elemento não importante de uma fundamentação vencedora tenha sido o local (“Alocal”) e um argumento na razão de acórdão seja onde ocorreu aquele discurso<sup>164</sup>. Em suma, o que está em jogo quando se trata das razões é a localização do discurso na realidade, tanto seu conteúdo quanto suas circunstâncias. Portanto, não se vai além do aspecto fático. Já com os elementos, há uma análise normativa sobre o quadro fático apresentado.

Uma comparação de cada razão de acórdão com os respectivos elementos daquele acórdão revelou que a maior parte das discrepâncias entre os resultados de ambos advém da não contabilização da condição de querelantes nas fundamentações vencedoras. Geralmente, essas

---

<sup>158</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 20/03/2014)

<sup>159</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 28/10/2014)

<sup>160</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/04/2015)

<sup>161</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02/06/2015)

<sup>162</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 24/05/2016)

<sup>163</sup> (Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 20/03/2014)

<sup>164</sup> Isso aconteceu na Pet nº 5875 AgR/DF (Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/03/2017).

qualidades dos querelantes vêm arguidas no relatório, não sendo, muitas vezes, retomadas expressamente depois<sup>165</sup>. Outros focos de divergência em relação aos elementos da fundamentação vencedora tiveram incidência muito menor, aparecendo apenas em um caso cada. Foram eles o evento, a condição do querelado, o teor e a condição de alvos do discurso proferido (diferentes do querelante).

Em síntese, o *approach* incidental por razões de acórdãos, em vez de ir de encontro ao de elementos, complementa-o, trazendo mais insumos para a discussão sobre o âmbito de proteção da imunidade parlamentar.

#### **7.4.2. Discursos protegidos e discursos não protegidos pela imunidade parlamentar**

Tendo em vista a hipótese imediata de pesquisa, de que há maior proteção, *a princípio*, para os discursos proferidos dentro do Congresso, resolvi dividir as razões de acórdãos, inicialmente, por incidência ou não de imunidade no caso e por local de proferimento do discurso. Após isso, foi realizado esforço no sentido da aproximação ou diferenciação entre os discursos, já agrupados por local, levando a uma classificação entre grupos de discursos, detentores de traços comuns.

##### **7.4.2.1. Discursos protegidos**

Dentre os discursos protegidos, temos aqueles dentro e fora do Congresso Nacional. Todos os discursos proferidos dentro do Congresso têm como objeto condutas de funcionários públicos. Os discursos proferidos fora do Congresso, de modo diferente, não incluem só discursos sobre condutas, consequências de condutas e adjetivações negativas de funcionários públicos. Eles integram também discursos em referência a

---

<sup>165</sup> Isso aconteceu em dezenove casos.



fatos ou pessoas investigadas em Comissões do Congresso, discursos sobre condutas de querelantes, cuja área profissional é a mesma da de querelados e um discurso sobre conduta de candidata política desistente, também revelando um conflito familiar.

### **Discursos dentro do Congresso Nacional**

Todas as razões dos acórdãos de discursos proferidos dentro do Congresso<sup>166</sup> Nacional exibem manifestações sobre condutas no âmbito pessoal ou profissional de funcionários públicos, alguns, inclusive, parlamentares<sup>167</sup>. A diferença maior entre elas é que, em apenas metade, é afirmada de modo conclusivo a existência de inviolabilidade absoluta para discursos dentro do Congresso, independentemente de seu teor. As outras razões apoiam-se, de fato, em outras circunstâncias, não só o local.

### **Discursos fora do Congresso Nacional**

---

<sup>166</sup> Foram elas as seguintes:

1. Inq nº 655/DF. A IPM incide quando parlamentar, em sessão de CPI, profere manifestação verbal sobre autoridade moral de responsável pela denúncia do investigado na CPI.
2. Inq nº 1920 AgR/TO. A IPM abrange discurso sobre aquisições pessoais do PGR proferidos na Câmara.
3. Inq nº 3814/DF. A IPM é absoluta para discursos proferidos dentro do Congresso, (abrangendo manifestação oral sobre prática de governador de crimes contra a Administração Pública e envolvimento com uma suposta rede de pedofilia).
4. Inq nº 4177/DF. A IPM abrange manifestação oral no Congresso (que atribuiu ilícitos a deputado federal, reputou-lhe falsa condenação criminal, além de adjetivar-lhe 'ladrão', 'fascista', 'desonesto', 'indecente', 'estúpido' e 'bandido').
5. Pet nº 6156/DF. A IPM abrange manifestação oral dentro do Congresso (quando do proferimento de voto, imputando a deputado federal os adjetivos 'ladrão' e 'canalha', além de pregar que ele compactuou com golpe de estado).
6. Inq nº 2815 ED/DF. A IPM abrange discurso na tribuna sobre condutas de Diretor-Geral de autarquia e a reputação da autarquia, com contexto de frustração de instauração de CPI sobre essa autarquia.

<sup>167</sup> De fato, a razão do Inq nº 655 só indica que o querelante é o responsável pela denúncia de ex Ministro de Estado em CPI, nada afirmando sobre sua qualidade de funcionário público. O fato é que ele, de fato, também era funcionário público à época dos fatos, o que fica sugerido implicitamente pelo acórdão. Tendo em vista a tentativa de dar primazia às circunstâncias do discurso, em detrimento da defesa de sua importância pelos ministros, optei por incluir essa razão no grupo das anteriores.

Os discursos proferidos fora do Congresso apresentam uma variabilidade maior, em relação àqueles proferidos em suas dependências. Em vez de apenas um grupo de discursos, podem ser encontrados quatro.

O primeiro desses grupos é aquele dos discursos sobre funcionários públicos e empresa concessionária de serviço público. Aqui são incluídas manifestações sobre a atuação, condutas e/ou consequências de condutas alegadamente cometidas por esses sujeitos, além de adjetivações socialmente vistas como negativas.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Compõem esse grupo as seguintes razões:

1. Inq nº 1588 QO/DF. A IPM incide quando de discurso de parlamentar sobre atuação de ministro de Estado, proferido em ocasião de entrevista.
2. Inq nº 1937/DF. A IPM abrange discurso de parlamentar em jornal, dado em resposta a outro parlamentar, em contexto maior de debate sobre uma iniciativa do governo federal, mas que versa especificamente sobre condutas do outro.
3. Inq nº 1944/DF. A IPM abrange discurso de parlamentar médica sobre corrupção do governo do ofendido e objetivo de lutar por recursos à saúde em ente federativo.
4. HC nº 83644/BA. A IPM abrange discurso em passeata em época eleitoral de parlamentar não candidato sobre a destinação de recursos pelo prefeito de município.
5. Inq nº 2297/DF. A IPM abrange manifestações escritas sobre o desinteresse de presidente da Câmara em pedido de impeachment e sua conduta frente a indignações.
6. Inq nº 2295/DF. A IPM abrange manifestação escrita de militar da reserva remunerada e parlamentar, em que foram tecidas críticas a ato de comandante de batalhão.
7. Inq nº 2674/DF. A IPM abrange discurso escrito em veículo de mídia, imputando crime de peculato, vários processos ao querelante (ex-Governador, candidato ao Senado) e adjetivação negativa.
8. Inq nº 2332. AgR/DF A IPM abrange discurso qualificando negativamente adversário político, sem citar nome, em conversa particular com jornalista, divulgado pela imprensa.
9. Inq nº 3604/RO. A IPM abrange manifestação oral em Assembleia Legislativa sobre servidor público estar respondendo criminalmente no judiciário.
10. Pet nº 5647/DF. A IPM abrange manifestação em entrevista – em resposta a manifestação de querelante - sobre irregularidades na campanha do querelante e enquanto Secretário, além da utilidade de sua condição de deputado – detentor, portanto, de foro privilegiado - para cobrir práticas irregulares no exercício do cargo de Secretário.
11. Inq nº 3925/DF. A IPM abrange manifestação oral de não candidato sobre ações de funcionários públicos em processos de cassação e sua qualidade de 'sem-vergonhas' em comício em que não é candidato.
12. AC nº 3883 AgR/DF. A IPM abrange manifestação escrita, em rede social, interpelando senador sobre fato ilícito.
13. Inq nº 3948/DF. A IPM abrange manifestação oral a rádio em reprovação a condutas do PGR, imputando-lhe adjetivações negativas ('mal-intencionado', 'teimoso').
14. Inq nº 2902 AgR/GO. A IPM abrange discurso, em entrevista, sobre conduta de secretário estadual nos quadros do governo.
15. Inq nº 4088/DF. A IPM abrange reiteradas manifestações que atribuem ao querelante, ex presidente da república, a prática de ilícitos em sua página no facebook.
16. Pet nº 5788/BA. A IPM abrange manifestação escrita em site em resposta a manifestação do filho do querelante, político, acerca da licitude da composição do patrimônio familiar do querelante, sugerindo que ele não fora amealhado licitamente pelo pai do querelante, também político.
17. Inq nº 3677/RJ. A IPM abrange reiterados discursos escritos, imputando a funcionário público práticas ilícitas em blog pessoal.

Dentro desse grupo, há alguns subgrupos. Um desses é o de discursos sobre condutas de funcionários públicos enquanto respostas a outros discursos desses funcionários públicos<sup>169</sup>. Outro, o de discursos de parlamentares provindos de uma área profissional sobre condutas de funcionários públicos nessa área<sup>170</sup>. Ainda, um terceiro subgrupo observado é daqueles discursos proferidos no âmbito eleitoral, em comícios, por parlamentares que não são candidatos<sup>171</sup>.

Outro grande grupo de discursos é o daqueles feitos em referência a fatos ou pessoas investigadas em Comissões, como as CPIs, da Câmara dos Deputados ou do Senado<sup>172</sup>. Está inserido nesse grupo um discurso sobre conduta de funcionário público, não enquadrado no primeiro grupo por igualmente se enquadrar aqui, com mais especificidade.

O terceiro grupo de discursos não proferidos nas dependências do Congresso Nacional é o de discursos de parlamentares ligados à área profissional dos querelantes sobre condutas desses querelantes nessa área e também adjetivações socialmente vistas como negativas<sup>173</sup>. Esse grupo é

---

18. AO nº 2002/DF. A IPM abrange reiteradas manifestações imputando características negativas e condutas a senador em rede social, rádio e TV.

19. Inq nº 2840 AgR/GO. IPM abrange manifestação que imputa fato genérico criminoso a funcionário público, atribuindo-lhe também características negativas, em entrevista.

20. Inq nº 3777 AgR/MG. A IPM abrange manifestação oral de deputado sobre conduta ilícita de empresa no fornecimento de serviço público em entrevista a rádio.

21. Pet nº 5875 AgR/DF. A IPM abrange manifestação escrita, interpelando senador sobre fato ilícito, em rede social.

<sup>169</sup> São eles os discursos pleiteados no Inq nº 1944/DF e no Inq nº 2295/MG.

<sup>170</sup> Esses discursos estão presentes no Inq nº 1937/DF e Pet nº 5647/DF.

<sup>171</sup> Aqui estão os discursos do Inq nº 3925/DF e HC nº 83644/BA.

<sup>172</sup> Estão nesse grupo as seguintes razões:

1. Inq nº 1739/PE. A IPM abrange o discurso de membro de CPI (de futebol) e presidente de clube de futebol, sobre condutas de pessoa investigada colateralmente pela CPI.
2. Inq nº 2253/DF. A IPM abrange discurso de parlamentar decorrente de investigação em CPI sobre a ligação de funcionário público com empresa contratada por estado.
3. Inq nº 2282/DF. A IPM abrange discurso à mídia de senador, presidente de Comissão da Câmara, sobre fatos em investigação, que abrangem a conduta ilícita de coordenadores de estudo científico e especulações em torno disso.

<sup>173</sup> Compõem esse grupo:

1. Inq nº 3887/DF. A IPM abrange manifestação escrita (em rede social) de ex-jogador de futebol e participante de Comissões temáticas sobre esporte da Câmara em reprovação a condutas de dirigentes de entidade de futebol, julgando que eles deveriam estar na cadeia
2. Inq nº 3817/DF. A IPM abrange manifestação de parlamentar participante de Comissão temática sobre esporte na Câmara, que imputa conduta ilícita e qualificação negativa ('ladrão') a dirigente de entidade de futebol em entrevista
3. AO nº 1770 AgR/DF. A IPM abrange manifestação atribuindo ao querelante, profissionalmente ligado à área de atuação do querelado - participante de Comissão

equivalente a um dos subgrupos do primeiro grupo, com a diferença única de que não se trata aqui de funcionários públicos.

Um único discurso não foi passível de enquadramento nessa classificação<sup>174</sup>. Esse discurso, de acordo com a razão do acórdão, foi sobre a conduta de candidata política desistente, também revelando um conflito familiar, dado serem as partes ex-marido e ex-mulher.

#### **7.4.2.2. Discursos não protegidos**

Também dentre os discursos não protegidos será seguida a classificação segundo o local de seu proferimento, apesar de apenas um deles ter sido proferido dentro das dependências do Congresso Nacional. Os grupos de discursos aqui encontrados são (i) de discurso que alude ao cometimento de prática criminosa, permeada pelo recorte de gênero, contra deputada federal, (ii) daqueles sobre condutas de funcionários públicos, (iii) proferidos por parlamentares candidatos, (iv) proferidos por parlamentares inseridos em uma área profissional sobre conduta de querelantes nessa área e (v) situados em área política diversa daquela relacionada às funções parlamentares.

#### **Discurso dentro do Congresso Nacional**

O único discurso proferido dentro do Congresso Nacional não abrangido pela incidência da imunidade material foi o discurso proferido pelo deputado federal Jair Bolsonaro, no caso a que aludi na introdução da presente pesquisa. O discurso proferido alude à prática criminosa de estupro,

---

temática sobre esporte na Câmara - (esporte), ligação com a ditadura e a prática de crime em resposta a manifestação anterior do querelante.

4. AO nº 1819/DF. A IPM abrange manifestação oral de integrante de comissão temática sobre esporte que imputa condutas ilícitas e qualificação negativa ('ladrão') a presidente de entidade esportiva em sede de clube de futebol.

<sup>174</sup> O discurso está presente na Pet nº 5055 AgR/DF, cuja razão é a seguinte: a IPM abrange manifestação escrita em que se diz que o agravado proferiu expressões que dizem respeito à conduta da agravante enquanto candidata política desistente, além de revelar um conflito familiar (sobre pensão alimentícia do ex-marido, querelado).

condicionando-a hipoteticamente ao merecimento da deputada Maria do Rosário.

Foi entendido pelo relator do caso, ministro Luiz Fux, que a imunidade parlamentar não poderia acobertar esse discurso proferido em entrevista nas dependências do Congresso Nacional (note-se: não na tribuna). Segundo o ministro, o fato de o parlamentar ter realizado a entrevista no ambiente parlamentar foi meramente acidental e o discurso proferido poderia ser enquadrado em tipos penais chancelados pela acusação.

Esse caso foi posteriormente retomado pelo ministro Edson Fachin na Pet nº 6156/DF<sup>175</sup>, em que, segundo o ministro, a Primeira Turma teria acenado

para a possibilidade de restringir a interpretação da imunidade material absoluta, ao admitir acusação contra parlamentar em razão de palavras proferidas no recinto da respectiva casa legislativa, mas supostamente dissociadas da atividade parlamentar. A manifestação teria sido proferida em entrevista concedida dentro da Câmara dos Deputados, mas de conteúdo não ligado ao desempenho do mandato – caso Maria do Rosário versus Jair Bolsonaro, PET 5.243 e INQ 3.932, rel. min. Luiz Fux, julgados em 21.6.2016. (p. 6).

O fato é que, entendendo-se ou não a imunidade parlamentar material como absoluta, o caso foi o único em que discurso proferido dentro das dependências do Parlamento não foi protegido pelo instituto. Como grupo de discurso de que ele faz parte, pode ser pensado naquele em que há discurso que alude a prática criminosa, marcada pelo recorte de gênero, contra deputada federal.

Algumas diferenciações finais, aqui, devem ser feitas, atinentes ao locus de proferimento de discursos e litigância. Em primeiro lugar, podem ser diferentes os discursos proferidos e os litigados, afinal, nem sempre todos os discursos que foram proferidos serão aqueles litigados. Muitas vezes, apenas uma parte dos discursos potencialmente ofensivos é litigada. Além disso, discursos litigados resultantes de entrevistas, como é o caso em questão, não

---

<sup>175</sup> (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/04/2016).

contam, geralmente, com argumentações em torno de onde foi dada a entrevista. Quando essa argumentação esteve presente, foi para inclusive reforçar a desconexão com o mandato parlamentar, como no caso de discurso proferido em sede de clube de futebol. Diversos dos casos reportados e enquadrados em alguns dos grupos de discursos reportam-se a discursos de parlamentares entrevistados, não tendo sido equacionada como razão relevante o local onde foi dada a entrevista. O relevante é o veículo em que a entrevista foi disseminada e não propriamente onde ela aconteceu: o meio de comunicação sobrepuja o local em que se encontra o entrevistado no momento da sua realização.

Nesse sentido, revela-se excepcional o caso Maria do Rosário e Bolsonaro, como um exemplo de caso em que se tentou demonstrar a relação de pertinência do discurso com a atividade parlamentar pelo local de proferimento da entrevista do ofensor. Conforme já mencionado, essa justificativa não foi recepcionada pelos ministros, tendo o relator do caso afirmado que o local de realização da entrevista foi mero acaso. Como em nenhum outro discurso proferido em entrevista e posteriormente litigado se atentou a essa ligação, eles foram enquadrados como que realizados fora do Congresso Nacional – mesmo porque, na verdade, eles não foram *litigados* porque proferidos no Congresso, mas antes porque presentes em mídias, em matérias jornalísticas ou congêneres.

### **Discursos fora do Congresso Nacional**

O primeiro grupo de discursos proferidos fora do Congresso é daqueles referentes à atuação de funcionários públicos, consequências de suas condutas e/ou atribuição de características socialmente vistas como negativas a eles<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> As razões dos acórdãos desse grupo são as seguintes:

1. Inq nº 2036/PA e Inq nº 2036 ED/PA. A IPM não abrange reiterados discursos irrogados em programa de televisão de parlamentar sobre conduta, qualidades e idoneidade de prefeito.

O segundo grupo de discursos não protegidos pela imunidade parlamentar fora do Congresso é daqueles proferidos por parlamentar candidato ou pré-candidato em âmbito eleitoral<sup>177</sup>. Um desses discursos, aliás, tem por objeto a conduta de um funcionário público, o que ensejaria o enquadramento também no grupo anterior. Como esse grupo é mais específico, porém, optei por inseri-lo aqui.

O terceiro grupo de discursos é integrado por aqueles que se inserem em área da política não relacionada ao exercício das funções parlamentares<sup>178</sup>. Nesse sentido, estão abrangidas aquelas manifestações políticas no âmbito de partidos políticos sobre seus integrantes.

O último grupo de discursos é daqueles proferidos por parlamentares inseridos em uma área profissional sobre conduta de querelantes nessa

- 
2. Inq nº 2134/PA. A IPM não abrange reiterados discursos em tom jocoso sobre condutas e improviso de funcionário público, proferido por parlamentar em seu programa de TV, na condição de jornalista
  3. Inq nº 2390/DF. A IPM não abrange reiterados discursos de parlamentar apresentador de programa que imputam práticas ilícitas ao querelante, ex senador, e qualificam-no de maneira negativa
  4. Inq nº 2813/DF. A IPM não abrange discurso em rádio de parlamentar, dirigindo-se especificamente a outro parlamentar, sobre irregularidades no uso de passagens áreas do Congresso.
  5. Inq nº 2915/PA. A IPM não abrange manifestação oral em entrevista a rádio, imputando fato típico a prefeito, além de atribuir-lhe características socialmente vistas como negativas
  6. Inq nº 3672/RJ. A IPM não abrange reiteradas manifestações escritas, imputando crimes (de corrupção passiva e/ou prevaricação) a funcionário público em blog pessoal.
  7. Inq nº 3438/SP. A IPM não abrange manifestação oral imputando ao ofendido, ex vereador, atos ilícitos, em entrevista a rádio.

<sup>177</sup> Participam desse grupo:

1. Inq nº 1400 QO/PR. A IPM não abrange discurso proferido por parlamentar na condição de candidato, que versa sobre outro candidato.
2. Inq nº 3855/MA. A IPM não abrange manifestação oral de pré-candidato sobre supostas condutas ilícitas praticadas por outro pré-candidato em rádio.

<sup>178</sup> Aqui estão os inquéritos seguintes:

1. Inq nº 1905/DF. A IPM não abrange crítica intrapartidária, em discurso oral a repórter, vertido em discurso escrito sobre competência do ofendido no partido político, sendo feitas críticas quanto a sua atuação à frente do partido.
2. Inq nº 2579/DF. A IPM não abrange discurso político de tesoureiro de diretório partidário sobre administração de partido político.

área<sup>179</sup>. Isso não significa, entretanto, que os querelantes atuam nessa área profissional, apesar de ser esse o caso em dois dos três acórdãos<sup>180</sup>.

#### **7.4.3. Grupos de discursos protegidos e não protegidos pela imunidade parlamentar material**

O caminho até aqui percorrido por meio do *approach* incidental de análise de razões dos acórdãos revelou nove grupos de discursos ao total. É possível se inquietar com o fato de haver dois grupos de discursos muito semelhantes entre aqueles protegidos e aqueles não protegidos pela imunidade parlamentar. Com efeito, o grupo de discursos sobre condutas, consequências de condutas e/ou adjetivações socialmente vistas como negativas de candidatos apresenta correspondência perfeita nos dois casos. Já os grupos de (i) discursos de parlamentares ligados à área profissional dos querelantes sobre condutas dos querelantes nessa área e (ii) discursos de parlamentares inseridos em uma área profissional sobre conduta de querelantes nessa área não apresenta correspondência total. No caso do grupo de discursos não protegidos (ii), não é necessário que o querelante atue profissionalmente na área profissional do querelado, apenas sendo necessária sua intervenção nessa área.

A grande pergunta que se coloca em ambos os casos, de correspondência perfeita e imperfeita entre grupos, diz respeito à diferenciação entre os discursos pertencentes a esses grupos. Ora, se algum desses discursos são protegidos e outros não, mas ambos podem ser

---

<sup>179</sup> Participam desse grupo os seguintes inquéritos:

1. Inq 1710: Não incide a IPM em caso de manifestações escritas recíprocas sobre competência profissional advocatícia e dívida um com o outro na mídia, por parlamentar na condição de colega de escritório de advocacia.
2. Inq 1344: A IPM não incide quando manifestações verbais, acusando a autora de suborno a árbitro de partida de futebol, for proferido por parlamentar na condição de dirigente esportivo à mídia.
3. Inq 3780. a IPM não abrange discurso oral em sede de clube que atribui, implicitamente, conduta criminosa a dirigente de entidade de futebol, pois afirma a necessidade de prisão do ofendido.

<sup>180</sup> Inq n° 1710 e Inq n° 3780.



encaixados no mesmo grupo de discursos, o que viabiliza essa diferença de tratamento?

Dentre os objetivos da pesquisa, não foi prevista uma análise sobre a coerência entre julgados. A partir disso, poderia ser concluído simplesmente pela existência, dentro do âmbito de proteção (e não proteção) da imunidade parlamentar material, de grupos de discursos que não o diferenciam do âmbito de discursos não protegidos. Porém, foi realizada uma filtragem suplementar, mais atenta aos discursos concretamente proferidos.

Combinando a razão do acórdão, os elementos e o teor cru do discurso, foi aferida uma medida mais precisa do que estava em jogo efetivamente no pleito das manifestações em juízo. Por esse caminho, não foi possível chegar a um completo esclarecimento - o que pode ser indício de incoerência -, mas foi possível fazer algumas comparações conclusivas.

Dois pares de casos apresentaram-se conclusivos, na direção da incongruência. Eles apresentam o mesmo polo passivo e discursos semelhantes, no mínimo, sendo apresentados a seguir.

<p>Inq 3677/RJ (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia; p/ acórdão: Teori Zavascki, j. 27/03/2014).</p>	<p>Inq 3672/RJ (Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 14/10/2014).</p>
<p><b>Discurso:</b> O delegado Maurício Demétrio é amigo do deputado André Lazaroni (PMDB) (...) André Lazaroni é testemunha de defesa de Maurício Demétrio em vários processos que este responde (...) Marcelo Sereno junto com André Lazaroni foram os dois candidatos apoiados pelo tráfico da Rocinha na última eleição. (...) Além disso, o único candidato que teve mais votos que André Lazaroni na Rocinha foi William (p. 5) (...) Ajudar André Lazaroni e a turma do PMDB a tomarem conta da Rocinha. (p. 6). Maurício Demétrio juntamente com André Lazaroni foram acusados de tentativa de extorsão pelo presidente FIRJAN (...) (p. 7)</p>	<p><b>Discurso:</b> "Quem mandou o delegado Claudio Ferraz, que dirigia DRACO, trancar dois dias após iniciado, o inquérito sobre corrupção nas licitações da prefeitura de Rio das Ostras? (...) existe uma gravação em áudio mostrando que houve forte interferência política nos inquéritos promovidos pela DRACO nas prefeituras" (pp. 3 e 4) "Uma coisa certa. O caso vinha sendo abafado, isso está claro, porque nas matérias aparece o delegado Cláudio Ferraz, da DRACO (?) saindo pela tangente, mas admitindo que há a investigação (...) " (p. 9)</p>
<p><b>Razão:</b> A IPM abrange reiterados discursos escritos, imputando a funcionário público práticas ilícitas em blog pessoal.</p>	<p><b>Razão:</b> A IPM não abrange reiteradas manifestações escritas, imputando crimes (de corrupção passiva e/ou prevaricação) a funcionário público em blog pessoal.</p>

<b>Elementos:</b> Intenção (1), Aintenção (2), evento, local, possível DO, teor	<b>Elementos:</b> condição, Aintenção, local, possível DO, teor
---------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------

Tabela 6: discurso, razão do acórdão e elementos em cada caso.

Como primeira questão, cabe notar que o primeiro dos casos, aquele coberto pela imunidade parlamentar, foi um dos dois casos em que três ministros divergiram do resultado da deliberação, ao passo que, no outro caso, apenas um ministro divergiu. Em ambos, há imputação de práticas ilícitas a funcionário público: no primeiro, coberto pela imunidade, afirmou-se que o funcionário comandava o tráfico de drogas em favela, enquanto que, no segundo, o outro funcionário público foi acusado de corrupção ou prevaricação. Com relação aos elementos invocados, o primeiro caso aporta o elemento de evento e a intenção do querelado como razões para a decisão diferentes daquelas trazidas no segundo caso, que, por sua vez, fundamenta o não acolhimento em condição especial do querelado. Essas diferenças não parecem ser suficientes para a harmonização das razões desses casos, contudo.

Inq nº 3817/DF. (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/04/2015)	Inq nº 3780/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 20/03/2014).
<b>Discurso:</b> “o presidente da entidade, José Maria Marin, é ladrão de medalha, de energia, de terreno público e apoiador da ditadura. Marco Polo Del Nero, seu atual vice, recentemente foi detido, investigado e indiciado pela Polícia Federal por possíveis crimes contra o sistema financeiro, corrupção e formação de quadrilha. São esses que comandam o nosso futebol. Querem vergonha maior que essa? Marin e Del Nero tinham que estar era na cadeia. Bando de vagabundos” (p. 3)	<b>Discurso:</b> “se as coisas não mudarem no Brasil, a gente vai ter, espero que não e vou fazer tudo para isso, um novo presidente na CBF que também tá nesse grupo aqui que tem que pegar cem anos de cadeia, que se chama o seu Marco Polo Del Nero” (p. 3)
<b>Razão:</b> A IPM abrange manifestação de parlamentar participante de Comissão temática sobre esporte na Câmara, que imputa conduta ilícita e qualificação negativa ('ladrão') a dirigente de entidade de futebol em entrevista.	<b>Razão:</b> A IPM não abrange discurso oral em sede de clube que atribui, implicitamente, conduta criminosa a dirigente de entidade de futebol, pois afirma a necessidade de prisão do ofendido

<b>Elementos:</b> condição, intenção, evento, teor, Alocal	<b>Elementos:</b> intenção, possível DO, teor
------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------

Essa segunda tabela comparativa de discursos se refere àqueles presentes no grupo de discursos que envolve a área profissional do querelado e a atuação do querelante nessa mesma área. No discurso protegido pela imunidade parlamentar material, invocou-se uma condição especial do querelado, no caso, de membro de Comissão temática afeita ao tema do discurso veiculado. Ao que tudo indica, a invocação dessa condição foi essencial ao resultado do pleito, afinal, o outro discurso, sobre o mesmo tema, além de comportar as mesmas partes, tanto querelante como querelado, foi afastado do âmbito de proteção da imunidade parlamentar material. Não parecem coerentes, entretanto, as decisões.

Fora esses dois casos, mais evidentemente comparáveis, foi tentada a comparação entre outros, mas não obtido sucesso. Os seguintes inquéritos foram comparados:

Inq nº 1944 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 01/10/2003)	Inq nº 2813 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 24/06/2010)
<b>Discurso:</b> "A nossa intenção é provar que este governo foi corrupto e continua sendo corrupto e que nós vamos ganhar ainda nos tribunais a cassação do governador Roriz. (Portanto, eu do ponto de vista como deputada federal farei uma luta intransigente pela manutenção dos recursos federais para a área de Saúde, mas também estarei com uma lupa examinando essas transferências para que a gente tenha certeza de que não haverá corrupção e que haverá um bom gerenciamento desses recursos)" (pp. 248 e 249).	<b>Discurso:</b> "(...) tem um deputado, Raul Jungmann, um corrupto de Pernambuco, que eu vou dizer terça-feira que ele é realmente um corrupto, ele foi efetivamente dizer: 'não, eu não comprei a passagem pra minha filha com o dinheiro não, eu comprei com milha'. (p. 44)
<b>Razão:</b> A IPM abrange discurso de parlamentar médica sobre corrupção do governo do ofendido e objetivo de lutar por recursos à saúde em ente federativo.	<b>Razão:</b> A IPM não abrange discurso em rádio de parlamentar, dirigindo-se especificamente a outro parlamentar, sobre irregularidades no uso de passagens áreas do Congresso
<b>Elementos:</b> condição, intenção, evento, local, teor	<b>Elementos:</b> área, local, possível DO, teor

Com efeito, ambos os discursos imputam a mesma qualificação a funcionário público: corrupto. Apesar disso, os sentidos decisórios são diferentes. Uma explicação a isso é que a parlamentar, no primeiro caso, é detentora de uma condição especial que o habilita a proferir discurso crítico sobre área profissional específica contra funcionário público. No segundo caso, entretanto, não há a invocação de alguma condição especial, além daquela de parlamentar.

Inq nº 3604 (Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 10/03/2015)	Inq nº 2390 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 15/10/2007)
<b>Discurso:</b> “e eu vou dá o nome aqui - Gilson Ganzoline Salomão, ele responde por formação de quadrilha, peculato, furto, facilitação de crime e contrabando, corrupção e contrabando e descaminho. Ele está aqui (...)” (p. 4)	<b>Discurso:</b> “Chefe de quadrilha” (p 95) “Desviava dinheiro público” (p 95) “Cachorro morto” (p 97) “Ladrão” (p 97).
<b>Razão:</b> A IPM abrange manifestação oral em Assembleia Legislativa sobre servidor público estar respondendo criminalmente no judiciário.	<b>Razão:</b> A IPM não abrange reiterados discursos de parlamentar apresentador de programa que imputam práticas ilícitas ao querelante, ex senador, e qualificam-no de maneira negativa
<b>Elementos:</b> condição, Aintenção (dolo), evento, local, possível DO, teor, verdade	<b>Elementos:</b> intenção, evento, local, possíveis DO, ~resposta, teor, A verdade

Esses dois casos assemelham-se em razão da atribuição de práticas ilícitas comuns a funcionários públicos. Diferenciam-se em razão de elementos trazidos pelas fundamentações vencedoras. Especificamente, o segundo caso se reporta à presença de intenção dolosa e não importância da exceção de verdade naquele momento, enquanto que o outro caso afirma a não importância de intenção dolosa e possibilidade de arguição de exceção de verdade naquele momento. Além disso, é imputada ao querelado uma condição especial no primeiro caso.

Um ponto não arguido como elemento importante no caso do Inq nº 2390, mas que, tendo por referência outros casos em que o querelado do caso compõe o polo passivo não deixa de ser notado é a linguagem utilizada. Em outros três casos, inclusive, o parlamentar chegou a chamar o funcionário público destinatário de seus discursos de doente, perturbado, e drogado –

mas só em um desses casos foi invocada a linguagem como elemento importante para a tomada da decisão.

Fora isso, não foi mais possível avançar na análise comparativa entre os discursos em juízo. A conclusão tida até aqui é de que alguns julgamentos, de fato, estão em contradição com outros. Seria necessário um outro ferramental metodológico para aprofundar a análise nesse ponto.

### **7.5. Âmbito de proteção da imunidade parlamentar nos casos observados à luz da diferenciação de locais do discurso**

Já foi afirmado que o grau de proteção de discursos pode representar duas perspectivas, uma quantitativa e outra qualitativa. Em se adotando a primeira perspectiva (método quantitativo), temos que 85,71% dos discursos proferidos dentro do Congresso ensejaram proteção pela imunidade parlamentar, ao passo que, fora do Congresso, 68,18% ensejaram o mesmo. Com isso, extrai-se que, de fato, há maior proteção para discursos proferidos dentro do Congresso Nacional.

Em se adotando a segunda perspectiva (método qualitativo), o resultado pode mudar, se considerarmos como parâmetro para a aferição de variabilidade apenas os grupos de discursos anteriormente elucidados, isto é, de discursos levados à juízo. Tendo em vista que os discursos proferidos dentro do Congresso Nacional protegidos pela imunidade parlamentar só se amparam em um grupo, percebe-se que a variabilidade é baixa e, então, a proteção poderia ser menor. Já para os discursos proferidos fora do locus legislativo, pela variabilidade de discursos pleiteados e protegidos pela imunidade parlamentar ser maior, a proteção a esses discursos também o seria.

Aqui é necessário fazer duas ressalvas. Em primeiro lugar, isso não é contraditório com a conclusão de que, para alguns ministros o âmbito de proteção da imunidade para discursos proferidos dentro do Congresso é maior. Isso porque aqui estamos travando a discussão em dois planos, o

teórico e o empírico. Afirmar que discursos emitidos dentro do *locus* legislativo estão mais protegidos pela imunidade porque neles incide proteção independentemente do teor veiculado é encampar uma posição teórica, que nada diz sobre o que é efetivamente pleiteado na vida real. Afirmar, em contraste, que discursos proferidos dentro do Congresso pleiteados no STF são menos protegidos que discursos proferidos fora do Congresso sob o método qualitativo é fazer uma análise do perfil de demandas – no caso, do perfil dos discursos discutidos.

A outra ressalva que cabe fazer é que o fato de não haver pleito diversificado, é claro, não significa que não há outros grupos de discursos proferidos dentro do Parlamento e protegidos pela imunidade. Evidentemente há. A questão é só que o método qualitativo acima proposto nos fornece uma análise sobre padrões dos discursos efetivamente litigados.

Em síntese, pelos métodos quantitativo e qualitativo, chegamos a diferentes respostas sobre a maior proteção de discursos à luz do locus de proferimento. O método quantitativo sugere que discursos dentro do Congresso são mais protegidos proporcionalmente, enquanto que o método qualitativo – que não está em desacordo com a conclusão sob o *approach* estrutural, mas apenas em plano diferente – sugere o contrário, tendo em vista a maior variabilidade dos discursos emitidos fora do Congresso e protegidos.

## **8. A liberdade de expressão revisitada**

“Todos os dias aqui trazemos processos em que volta o tema: "qual o limite da liberdade de expressão?" (Voto da Min. Rosa Weber no Inq nº 3925/DF<sup>181</sup>).

Após toda essa trajetória, vale recapturar o ponto de onde parti: liberdade de expressão parlamentar. O argumento da liberdade de expressão, invocada

---

<sup>181</sup> (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio; p/ acórdão: Edson Fachin, j. 27/10/2015).

com frequência como finalidade do instituto da imunidade parlamentar, acabou por embasar decisões nos dois sentidos, tanto para proteger parlamentares da responsabilização, quanto para responsabilizá-los.

Isso não representa necessariamente um problema, já que há várias concepções em disputa sobre a liberdade de expressão. O problema é quando surgem incoerências. Segundo MACEDO (2017), falta à experiência brasileira a adoção de critérios precisos sobre os discursos protegidos e não protegidos, tendo por base concepções políticas e filosóficas subjacentes. Essa falta de padronização pode levar, segundo o autor, a resultados incompatíveis do ponto de vista teórico.

Outro ponto relacionado à liberdade de expressão parlamentar, que se afigura como possível desdobramento da adoção de uma concepção político-filosófica subjacente, diz respeito aos discursos intoleráveis à democracia, o que tem pertinência com a hipótese abandonada ao início da pesquisa. Inesperadamente, dois ministros invocaram argumentos sobre discursos discriminatórios. No Inq nº 3925/DF, o ministro Edson Fachin afirmou que a liberdade de expressão deve ter limites, inclusive para que não se alastre o discurso de ódio, reputado como algo danoso à convivência entre cidadãos. Já no Inq nº 3932/DF, o ministro Roberto Barroso afirmou,

Eu acho que o instituto da imunidade parlamentar é um instituto muitíssimo importante que assegurou o avanço da democracia representativa no mundo. E, mesmo no Brasil, ele é uma conquista relativamente recente. Porém, não acho que ninguém possa se escudar na imunidade material parlamentar para chamar alguém de "nego safado", para chamar alguém de "gay pervertido". A imunidade parlamentar não permite essa violação à dignidade das pessoas. (p. 50)

É possível, portanto, que alguns ministros da Corte venham se sensibilizando com a temática dos discursos discriminatórios, que apresentam recorte de gênero, raça e orientação sexual, dentre outros marcadores. Além disso, é de se indicar que talvez agora haja uma maior permeabilidade, ainda que ainda baixa, a esses discursos pelo filtro do judiciário.

## 9. Conclusões

Ao cabo de todo esse percurso, podem ser estabelecidas algumas conclusões. Em primeiro lugar, com a verificada incorreção da hipótese mediata de pesquisa, observa-se que não há como se falar em apenas duas dimensões da imunidade material, uma em que não seria analisado o teor discursivo e outra em que ele seria analisado. Há, na verdade, graus de atenção ao discurso pleiteado em juízo, que se relacionam diretamente ao que é decidido. Se decidido somente acerca do enquadramento de imunidade parlamentar, a atenção ao teor discursivo tende a ser baixa ou intermediária, no máximo. Já em se realizando o enquadramento sobre possível delito de opinião, o grau de atenção ao discurso tende a ser maior, o que pode provocar maiores controvérsias, dado que se adentra ao campo da intencionalidade dos agentes, geneticamente subjetiva.

Nem sempre, como se observou pela análise dos acórdãos, são realizados ambos os enquadramentos e também não há uma única ordem para realizá-los, caso ambos esses enquadramentos sejam realizados. Não há, assim, que se falar em ordem correta do julgamento. Também não é possível, pelo exame do material colhido, afirmar peremptoriamente que há suficiência ou não do enquadramento de imunidade parlamentar. Isso depende dos métodos acolhidos pelos ministros, que são diferentes.

Com relação à possibilidade de abarcamento de discursos penalmente irrelevantes no âmbito de proteção da imunidade parlamentar, igualmente a opinião dos ministros diverge. Para Marco Aurélio, por exemplo, não há que se falar em enquadramento de imunidade se o fato capitulado não representa um crime. Sepúlveda Pertence, entretanto, diverge, ao afirmar que sempre deve ser deliberada a imunidade material em sede de preliminar.

Sobre as razões presentes nas fundamentações vencedoras dos votos, foi possível perceber uma vasta gama de elementos diferentes usados como fundamentos para embasar as decisões dos ministros em um ou outro sentido. Os mais frequentemente invocados foram o teor, o local, a possibilidade de delito de opinião, a intenção, a condição e o evento. Essas



razões, entretanto, não possibilitaram em sua maioria, o estabelecimento de correlações entre si e entre o resultado sobre o enquadramento de imunidade. Nesse último caso, a única correlação aparente se deu entre a invocação de elemento do discurso em si e o não acolhimento da imunidade parlamentar: quando algum elemento do discurso em si é invocado, há mais chances de que não incida a imunidade parlamentar material.

Esses elementos, no entanto, não oferecem respostas sozinhos ao desvendamento do âmbito de proteção da imunidade parlamentar. Foi necessária a combinação ao resultado de incidência ou não da imunidade, além de análise conjunta das razões dos acórdãos e prévio estabelecimento de *approach* estrutural. Analisadas as razões dos acórdãos, foram percebidos grupos de discursos protegidos e não protegidos, conforme o local de seu proferimento. Discursos protegidos proferidos dentro do Congresso versaram todos sobre condutas, consequências de condutas e atributos de funcionários públicos. Discursos protegidos fora do Congresso, por sua vez, apresentaram leque maior de grupos de discursos protegidos. Foram eles os discursos sobre atuação de funcionário público (aqui incluídos aqueles especificamente (i) em resposta a manifestações anteriores desses funcionários, (ii) relacionados à área profissional comum dos querelantes e querelados e (iii) de parlamentares não candidatos em comícios eleitorais), sobre matéria ou pessoa objeto de investigação de Comissão do Congresso, sobre área profissional dos querelantes não funcionários públicos e (um) sobre candidata desistente à prefeitura, também relacionada a conflito conjugal.

Os discursos não protegidos também apresentam o mesmo número de grupos por local de proferimento. Dentro do Congresso, não foi protegido discurso alusivo a prática delituosa com recorte de gênero, condicionando-a ao merecimento de deputada federal. Já fora do Congresso, não foram protegidos discursos sobre atuação de funcionários públicos, proferidos por candidatos, em área política não abrangida pelas funções parlamentares e discursos de parlamentares inseridos em uma área profissional sobre conduta de querelantes nessa área.

Não se oblitere que, de fato, há grupos coincidentes tanto daqueles discursos protegidos quanto dos não protegidos. Foi possível notar que alguns julgamentos estão em contradição com outros, mas não foi o objetivo da pesquisa investigar possíveis incongruências. O objetivo aqui era, na verdade, relatar o que se entende por âmbito de proteção parlamentar.

Por fim, com relação à correção da hipótese imediata de pesquisa, há que se considerar o método utilizado. Em se tratando do aspecto puramente quantitativo, de fato, os discursos proferidos dentro do Congresso e litigados apresentam maior proteção. Por outro lado, ao se abordar o aspecto qualitativo, há de se notar a maior variabilidade e proteção dos discursos proferidos fora do Congresso.

## **10. Links para anexos**

**1)** Modelo de fichas de acórdãos, justificação de cada categoria de análise utilizada e fichas de acórdãos:

**<https://drive.google.com/open?id=1HjXBMuAAEP9q597ReGwnP4mKuymARweG>**

**2)** Tabelas utilizadas para codificar os dados das fichas:

**<https://drive.google.com/open?id=1SKaOFh49DYIzrjNfvsZ8WVtD9xMaM2Gi>**

## 11. Bibliografia

BRANDÃO, Helena Nagamine. *Introdução à análise do discurso*. Campinas: Unicamp, 2006, p.10.

CORREL (Função CORREL), Microsoft. Disponível em: <<https://support.office.com/pt-br/article/CORREL-Fun%C3%A7%C3%A3o-CORREL-995dcef7-0c0a-4bed-a3fb-239d7b68ca92>>. Acesso em 14 nov. 2017.

DURAN, Camila Villard. Como ler decisões judiciais? Ejur Participativo - Núcleo de Metodologia de Ensino da FGV DIREITO SP, 2015. Disponível em <<http://ejurparticipativo.direitosp.fgv.br/portfolio/como-ler-decisoes-judiciais>>. Acesso em 21/05/2017.

Excel Function PEARSON. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Correla%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: 2017. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO\\_11\\_2017.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. *Processo Decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das onze ilhas*. Revista de Estudos Empíricos em Direito: v.1, n.1, pp. 89-104, 2014.

KLEIN, Bnejamin; PRIEST, George L. *The selection of Disputes for Litigation*. The Rand Corporation, 1984.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Freedom of Expression: what lessons should we learn from US experience?* Revista DireitoGV : v. 13, n.1, pp. 274-302, jan-abril 2017.

MEDINA, D. E. L. *El derecho de los jueces: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*. Legis. 2012.

MENDES, Conrado Hubner. *Lendo uma decisão: obiter dictum e ratio decidendi. Racionalidade e retórica na decisão*. Sociedade Brasileira de Direito Público, 2010. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/19\\_Estudo%20dirigido%20-%20Ratio%20decidendi%20e%20obter%20dictum%20-%20Conrado%20Hubner%20Mendes.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/19_Estudo%20dirigido%20-%20Ratio%20decidendi%20e%20obter%20dictum%20-%20Conrado%20Hubner%20Mendes.pdf)>. Acesso em: 21/05/2017.

OSORIO, Aline. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. 456p.

SAFATLE, V. "O preconceito é um exercício de liberdade? ". Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2017/10/1926639-o-preconceito-e-um-exercicio-da-liberdade.shtml>>. Acesso em: 15/10/2017.

TAYLOR, C. A política do reconhecimento. Em: Argumentos Filosóficos. Tradução Adail Ubirajara Sobral. Pp 241-274. 2000.

WEBER, M. A Ética protestante e o Espírito do capitalismo. Companhia das Letras: São Paulo, 2004.

WERHAN, Keith. *Freedom of Speech: A Reference Guide to the United States Constitution*. Westport: Praeger, 2004.

Mendes, Gilmar; BRANCO, Paulo Gonet. (2017). *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva Jur. São Paulo.