

## A IMUNIDADE MATERIAL PARLAMENTAR E O DISCURSO DE ÓDIO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE

*THE PARLIAMENTARY MATERIAL IMMUNITY AND THE DISCOURSE OF HATE: A PERSPECTIVE FROM THE PRINCIPLES OF MORALITY AND IMPESSOALITY*

Patricia Nonose Rizzieri\*

Caio Eduardo Costa Cazelatto\*\*

Antonio Carlos Segatto\*\*\*

**RESUMO:** Os parlamentares, na qualidade de representantes do povo, gozam de prerrogativas, como as imunidades, para exercerem, com independência, as suas funções laborais e políticas. Todavia, essas não podem ser consideradas absolutas, muito menos serem praticadas abusivamente, especialmente quando inviabilizam ou violam direitos de terceiros, como ocorre com a prática do discurso de ódio. Diante disso, a presente pesquisa analisou, por meio do levantamento bibliográfico, as imunidades parlamentares, sobretudo a material, na atuação desses agentes públicos. Para tanto, utilizou-se como fundamentos limítrofes a estas os princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas. Nesse sentido, verificou-se que as condutas não condizentes com a postura exigida pelos princípios constitucionais, como as palavras, as opiniões e os votos que estimulem a violência, a segregação e o preconceito, isto é, que se caracterizem como discursos de ódio contra determinado grupo ou minoria vulnerável, não estão abarcadas pela imunidade material parlamentar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Discurso de ódio. Imunidade Parlamentar. Impessoalidade. Liberdade de expressão. Moralidade.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O Regime Jurídico das Imunidades Parlamentares. 2 A Moralidade e a Impessoalidade Administrativas Enquanto Limites às Imunidades Parlamentares. 3 Desconsideração da Imunidade Material Parlamentar em Decorrência do Discurso de Ódio. Considerações Finais. Referências.

**ABSTRACT:** *Parliamentarians, as representatives of the people, enjoy prerogatives, such as parliamentary immunities, to exercise their labor and political functions independently. However, these can not be considered absolute, much less be misused, especially when they make the rights of third parties unfeasible or violate, as is the case with hate speech. In view of this, the present research analyzed, through the bibliographical survey, the parliamentary immunities, especially material, in the performance of these public agents. For this purpose, the principles of administrative morality and impersonality were used as the basis for these prerogatives. In this sense, it was verified that conduct that does not conform to the posture required by constitutional principles, such as words, opinions and votes that stimulate violence, segregation and prejudice, that is, characterized as discourses of hatred against vulnerable group or minority, are not covered by parliamentary material immunity.*

**KEYWORDS:** *Hate speech. Parliamentary Immunity. Impersonality. Freedom of expression. Morality.*

178

\* Discente do Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Paraná. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), Paraná.

\*\* Mestre em Ciência Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá (UNICESUMAR), Paraná. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), Paraná. Membro do Centro de Investigação Jurídico-Econômica (CIJE) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal.

\* Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito Negocial pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Paraná. Professor da faculdade de Direito da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Paraná.

## INTRODUÇÃO

Em uma sociedade cada vez mais globalizada e informatizada, os contornos da liberdade de expressão e o discurso de ódio ganham cada vez mais notoriedade no cenário científico, especialmente o jurídico. A preocupação acerca da temática fica mais acirrada quando envolve as imunidades parlamentares e os discursos legislativos.

É fato que a manutenção do efetivo regime democrático e o equilíbrio entre os poderes judiciário, executivo e legislativo dependem de diversos institutos jurídicos, sobretudo, ao que diz respeito ao Poder Legislativo, das imunidades que esses agentes são revestidos, as quais constituem direitos e deveres desse segmento. Entre elas, há a imunidade material, a qual garante a liberdade de opinião, palavra e voto ao parlamentar, e a imunidade formal, a qual garante ao agente parlamentar a não ocorrência de prisões ilegais ou arbitrárias. No entanto, o foco do trabalho será direcionado à primeira categoria.

Considerando a importância da figura dos legisladores, é pertinente analisar não apenas os seus discursos, mas também as suas condutas: se são razoáveis e compatíveis com sua função, se atendem aos princípios constitucionais, se otimizam a busca pelo interesse coletivo, dentre outros fatores. Também devem ser objetos de investigação as condições externas, como as circunstâncias em que inserem suas ideias e a forma como o fazem. Só então será cabível um julgamento coerente acerca da aplicação da imunidade parlamentar como prerrogativa necessária.

Para tanto, foram examinados, por meio da revisão narrativa e do levantamento bibliográfico, os quais consistem em pesquisar, crítico e meticulosamente, em obras doutrinárias, periódicos, legislação, reportagens e documentos eletrônicos o que já foi produzido acerca dos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativa como vetores constitucionais que devem mover as condutas dos parlamentares, em especial os atos discursivos de ódio, e da consequente quebra do decoro parlamentar, incluindo-se, aqui, a análise de casos específicos de parlamentares que oportunizaram discussões da desconsideração das imunidades desses agentes políticos.

### 1 O REGIME JURÍDICO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Com origem na *Bill of Rights* da Inglaterra, as imunidades parlamentares *freedom of speech* (liberdade de palavra) e *freedom from arrest* (imunidade em face de prisão) foram

consagradas após a Revolução Gloriosa de 1688, com a finalidade de resguardar um parlamento independente, que pudesse usufruir dessas liberdades sem a responsabilização pelas suas opiniões proferidas naquele recinto. Seriam poupados, assim, das eventuais arbitrariedades do monarca.

Era uma época em que a mudança se fazia necessária diante dos abusos do absolutismo inglês, que se estendia desde o século XV. Fatores como a intolerância religiosa, as crises econômicas e as tentativas de maior concentração do poder deixaram clara a necessidade de circunscrever os poderes do rei. Nesse cenário, o modelo do absolutismo monárquico dava sinais de enfraquecimento, culminando na referida revolução, cujo fim abriu espaço ao absolutismo parlamentar (BRITO, 2016).

Na América, o instituto das imunidades parlamentares foi difundido pelos Estados Unidos que, na mesma direção, estabeleceram, em sua Constituição Federal de 1787 a aplicação da imunidade às opiniões e aos debates realizados dentro do parlamento americano (EUA, 1787).

Seguindo essa influência, a imunidade parlamentar brasileira ganhou espaço na Constituição Federal de 1824, no contexto do Império brasileiro, em especial no Segundo Reinado, destacando-se por permitir aos agentes, desde os republicanos até os abolicionistas, manifestarem-se, mesmo contrariamente ao regime monárquico (BRASIL, 1824).

Essa liberdade parlamentar foi adotada pela Constituição Brasileira de 1988, especificamente em seu art. 1º, fundamentando-se na premissa de que o poder emana do povo e que esse poder seria exercido por meio de seus representantes. Visando fortalecer essa ideia, foi criado o Estatuto do Congressista, previsto nos arts. 53 a 56 da Constituição Federal, que além de elencar um conjunto de normas com prerrogativas e proibições a esses agentes políticos (BRASIL, 1988), também assegurou a liberdade do representante do povo ou do Estado-membro no Congresso Nacional, como garantia da independência do próprio parlamento e da sua existência (MENDES; GONET, 2014, p. 928).

Com tal flexibilização, formaram-se diferentes teorias doutrinárias acerca da temática, merecendo destaque, como apontam Lênio Luiz Streck e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Dierle Nunes, três delas: a Teoria Ultracorporativista, a qual defende as imunidades parlamentares tanto dentro quanto fora do recinto parlamentar, que deverá se mantendo, inclusive, após o término do mandato do agente; a Teoria Extremista, a qual sustenta a extinção das imunidades, sejam estas materiais, sejam estas formais, por considerarem que as condutas

abusivas praticadas dentro ou fora do espaço congressional são privilégios; e, por fim, a Teoria Moderada, a qual adota a ideia de que as imunidades são necessárias, desde que limitadas, buscando evitar o corporativismo e as ações abusivas (STRECK; OLIVEIRA, 2013, p. 1254).

Acerca dessas correntes, André Ramos Tavares defende a aplicação desse privilégio ainda que as suas condutas sejam manifestadas fora das funções ligadas aos deveres parlamentares, visando garantir a independência desses agentes públicos (TAVARES, 2013, p. 977). Apesar disso, a Teoria Moderada é a que prevalece doutrinária e jurisprudencialmente<sup>1 2 3 4</sup>.

Nessa perspectiva a imunidade parlamentar se demonstra como uma das prerrogativas básicas dos legisladores no exercício do mandato, José Miguel Garcia MEDINA (2012, p. 287) as classifica em: inviolabilidade ou imunidade material, a qual se encontra no artigo 53, *caput* da CF; imunidade propriamente dita, de caráter processual, conforme artigo 53, §1º, CF; restrições quanto à prisão, artigo 53, §2º, CF; e possibilidade de sustação de ação penal movida contra si, artigo 53, §§ 3º a 5º, CF.

A existência dessas garantias justifica-se na própria teoria da separação de poderes de MONTESQUIEU (1993, p. 181) e ao impacto nos textos constitucionais dos Estados Modernos, que consolidaram as funções típicas e atípicas do Legislativo, Judiciário e Executivo, a fim de evitar a concentração de poderes e consequentes abusos e arbitrariedades.

As funções típicas do Poder Legislativo, especificamente, não se limitam a criar o direito, mas também envolvem o exercício da fiscalização, conforme previsto no artigo 49, inciso X, CF. Há, por exemplo, a possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito para apurar fatos relacionados à administração ou, ainda, para verificar efeitos de determinada legislação. Outra justificativa para a existência das imunidades é a necessária

<sup>1</sup> Cf. HC 272.210 - A liderança de movimento grevista por um deputado, com a incitação de policiais militares e bombeiros a paralisarem suas atividades e desobedecerem ordens de superiores hierárquicos, não possui elo com as atividades político-legislativas, sendo inaplicável a imunidade (BRASIL, 2013).

<sup>2</sup> Cf. HC 272.210 - A liderança de movimento grevista por um deputado, com a incitação de policiais militares e bombeiros a paralisarem suas atividades e desobedecerem ordens de superiores hierárquicos, não possui elo com as atividades político-legislativas, sendo inaplicável a imunidade (BRASIL, 2013).

<sup>3</sup> Cf. AgRg no HC 296.902 - Não está acobertada pela imunidade a conduta do parlamentar que utiliza a tribuna da Câmara Municipal para proferir ameaças, haja vista que tal ato não decorre da atividade parlamentar e não beneficia o município (BRASIL, 2015).

<sup>4</sup> Cf. HC 353.829 - Incide a imunidade mesmo quando o parlamentar não se restringe a narrar fatos considerados delituosos em uma ação penal, extrapolando com palavras que desqualificam moralmente o ofendido e imputando-lhe falsamente crime (BRASIL, 2016).

proteção dos atos dos legisladores contra os abusos dos poderes executivo e judiciário, consolidando a independência entre os poderes.

Não se trata de conceder privilégio pessoal, mas de garantir que a função exercida pelo parlamentar seja resguardada. Nessa perspectiva, forçoso reconhecer que a imunidade é inerente ao cargo, e nunca à pessoa, na medida em que possui características como a irrenunciabilidade e o caráter institucional. Prova disso é que não atingem os parlamentares suplentes, já que esses não são, de fato, membros do legislativo, estando ali somente para os casos de substituição ou sucessão (quando houver, respectivamente, impedimento ou vacância).

Nesse sentido, Gilmar Mendes ressalta que a imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular. Ela “[...] tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo” (MENDES, 2011, p. 928-929). Para tanto, destaca-se a divisão das imunidades em duas categorias, aquelas relacionadas com a separação da *freedom from arrest* (imunidade formal) e aquelas correlatas com a *freedom of speech* (imunidade material).

A primeira, prevista no §2º, do artigo 53, da CF, diz respeito à vedação da prisão de membros do Congresso Nacional, salvo em flagrante de crime inafiançável: configurado o crime, deve-se remeter os autos à Casa respectiva em vinte e quatro horas, para que ali seja decidido sobre a prisão, que exigirá o voto da maioria dos membros. Essa imunidade também diz respeito à possibilidade de sustação da ação penal por delitos praticados após a diplomação.

O presente trabalho, todavia, prioriza a atenção à segunda espécie, chamada de imunidade material. Constante no *caput* do artigo 53, da CF, ela assegura que os parlamentares são invioláveis civil e penalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras ou votos, desde que proferidas em razão de suas funções como parlamentares. No âmbito penal, isso significa que o fato deixa de constituir crime, havendo atipicidade da conduta - como ocorreu, por exemplo no Inquérito 2674/DF (BRASIL, 2009), em que o Supremo Tribunal Federal afastou a incidência da norma penal no caso. Além disso, a imunidade não permite que os parlamentares sejam responsabilizados civilmente, impossibilitando, por exemplo, que sejam condenados em ação de indenização por danos morais com base em fatos ocorridos no exercício do mandato.

A Constituição Federal prevê a referida inviolabilidade aos parlamentares federais (artigo 53, *caput*), deputados estaduais (artigo 27, § 1º) e vereadores (artigo 29, inciso VIII), sendo necessário, para tal, que eles se encontrem no exercício do mandato. No caso dos

vereadores, a proteção apenas incide quando as palavras forem ditas na circunscrição do município que representam. Já os deputados tanto estaduais quanto federais e os senadores, por sua vez, têm a prerrogativa estendida a todo o território nacional.

Para a ocorrência da imunidade material, Orlange Maria Brito esclarece a necessidade da caracterização de dois requisitos, o fato da conduta ter sido praticada durante o mandato, devendo esta, ainda, ser passível de materialização por meio de opiniões, palavras e votos. Essa prerrogativa exclui, em regra, quaisquer manifestações de interesse notadamente pessoal, mesmo com o viés político (BRITO, 2007, p. 243).

Acerca desses requisitos, a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal aponta a imunidade parlamentar como caráter absoluto apenas quando exercida dentro do recinto do Parlamento - vide, por exemplo, o Inquérito 4177/DF (BRASIL, 2016). Faz-se necessária, todavia, uma reserva crítica a esse precedente, no sentido de que não se trataria de um critério sustentável em todas as situações. Isso porque, na ocorrência de episódios indecorosos, ou de condutas que não guardem relação com o exercício parlamentar, o mero fato de terem sido praticadas dentro do Parlamento não é capaz, por si só, de lhes retirar a eventual gravidade.<sup>5</sup>

É razoável, nessa perspectiva, que haja a análise minuciosa do fato ocorrido, bem como a adequação às circunstâncias antes de ser adotado um posicionamento absoluto, sob pena de ferir direitos fundamentais e fugir das verdadeiras finalidades constitucionais da imunidade parlamentar.

---

<sup>5</sup> A esse respeito, a Ministra Carmen Lúcia pontuou, ao denegar ordem ao Habeas Corpus nº. 89.417-8/RO, impetrado por deputado estadual: Imunidade é prerrogativa que advém da natureza do cargo exercido. Quando o cargo não é exercido segundo os fins constitucionalmente definidos, aplicar-se cegamente a regra que a consagra não é observância da prerrogativa, é criação de privilégio. E esse, sabe-se, é mais uma agressão aos princípios constitucionais, ênfase dada ao da igualdade de todos na lei. [...] A norma constitucional que cuida da imunidade parlamentar e da proibição de prisão do membro de órgão legislativo não pode ser tomada em sua literalidade, menos ainda como regra isolada no sistema constitucional. [...] Não seria possível admitir que ela [a Constituição Federal de 1988] tivesse inoculado alguns com a intangibilidade da mão da Justiça e com a inaplicação total do Direito, de tal modo que ficassem alguns intocáveis para a observância do próprio sistema jurídico. Nem os princípios nem os fins a que se destina a norma de direito prestam-se a tal interpretação e aplicação (BRASIL, 2006).

## 2 A MORALIDADE E A IMPESSOALIDADE ADMINISTRATIVAS ENQUANTO LIMITES ÀS IMUNIDADES PARLAMENTARES

O agente político, por sua própria condição no serviço da coletividade, também deve ser norteado pelos princípios máximos da Administração Pública. A legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência visam resguardar não somente uma boa execução dos serviços, mas assegura que o interesse público tenha prioridade máxima. Dois desses princípios merecem destaque, quando são especificamente aplicados a esses agentes, quais sejam: a moralidade e a impessoalidade.

Ao inserir a moralidade como princípio norteador do funcionamento da Administração Pública, no *caput* do art. 37, da CF, o Constituinte passou a exigir, como um requisito intrínseco à validade democrática do ato administrativo, que este tenha consonância com o interesse público.

O princípio da moralidade administrativa, nessa perspectiva, não visa tão somente coibir comportamentos que são reprováveis conforme critérios sociais e conservadores, mas pretende que seja analisado, sobretudo, a boa-fé do agente que se encontra tal condição para representar a Administração. Com isso, tanto a boa-fé quanto a ética e a lealdade à Administração Pública tornam-se fatores essenciais para que o agente não pratique atos contrários ao que se espera daquele que está a serviço do interesse público.

Tamanha é a importância da moralidade administrativa, que a lei traz remédios constitucionais específicos para os casos em que ela for violada. É possível que qualquer cidadão questione atos lesivos à moralidade administrativa por meio de uma Ação Popular (nos moldes estabelecidos no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal), ou mesmo que haja uma Ação de Improbidade Administrativa, regulamentada pela Lei n. 8.429/92, a qual traz sanções aos atos considerados ímprobos por violação dos princípios da seara do Direito Administrativo, entre eles, o da moralidade.

A imoralidade, ademais, não provém necessariamente de um ato contrário aos ditames legais. Inserida em um conceito axiológico, ela exige especialmente que as consequências dos atos administrativos estejam em consonância com os princípios constitucionais e demais normas de conduta, como aduz Maria Sylvania Zanella DI PIETRO (2002, p. 79):



[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Portanto, a necessária boa-fé nas condutas dos agentes públicos exige que o sujeito não tenha a pretensão de prejudicar, rebaixar ou obstaculizar os direitos de alguém ou um grupo específico - e, visualizando a possibilidade de incorrer em alguma dessas condutas, que ele opte por não praticar o ato.

Ao se aplicar tais premissas aos parlamentares, é natural que sejam exigidas condutas morais (probas), especialmente porque se encontram em condição de representantes daquele grupo social que o elegeu e, em última análise, de todo o grupo social indistintamente. Assim, as condutas potencialmente prejudiciais a esse povo - ou a parte dele - que sejam injustificáveis, devem ser coibidas.

Já o princípio da impessoalidade impõe que os agentes públicos se desnudem de praticar arbitrariedades tendo em vista perseguições, animosidades ou motivações de caráter exclusivamente subjetivo, ao atuar em nome do Estado, ao impor que a finalidade máxima de seus atos seja a consecução da função social da Administração Pública.

Para tanto, destacam-se duas vertentes cabíveis ao conceito de impessoalidade administrativa. A primeira relaciona o princípio à finalidade de atender ao interesse público, que deve nortear toda a atividade administrativa, mediante proibição do agente de praticar atos para beneficiar determinadas pessoas. O segundo sentindo insere os atos e provimentos administrativos como imputáveis ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, e não ao funcionário que os pratica (DI PIETRO, 2017 p. 107).

Assim como ocorre com a violação ao princípio da moralidade administrativa, também cabe a aplicação de sanções por meio de Ação Popular no caso de transgressão da impessoalidade, conforme artigo 1º, da Lei n. 4.717/1965, o que se encontra sob a expressão “desvio de finalidade”, no artigo 2º, alínea “e”, daquela Lei (CARVALHO FILHO, 2016, p. 73).

No que se refere aos parlamentares, o princípio carrega a exigência de que sejam defendidos ideais aplicáveis ao povo como um todo, e não algo que sobreponha vantagens a um grupo específico em detrimento dos demais. Assim, a impessoalidade não abrange apenas o poder-dever de agir inerente ao agente público, sendo de igual importância o dever de abstenção

(ou seja, de não fazer). Isto porque, assim como na figura da supremacia do Estado frente aos interesses particulares, por vezes o administrador deve exteriorizar seus ideais políticos desde que em conformidade com o regime constitucional.

O agente deve, por exemplo, não aceitar dinheiro em troca de contratações públicas, não dar preferência a conhecidos em fila de órgãos públicos, não se omitir ao presenciar fatos ilícitos no exercício do cargo público, dentre outras situações. Em outras palavras, ele deve agir de forma objetiva na hora de praticar os atos administrativos inerentes à sua função pública.

Apesar disso, nota-se que essa necessária impessoalidade vem sendo olvidada, especialmente diante do cenário político inconstante e fragmentado que o país se encontra. Tal relação foi notada por Rogério Torres da SILVA JÚNIOR (2017), ao analisar as rebeliões prisionais ocorridas em janeiro de 2017 em diversos estados (Amazonas, Roraima, São Paulo, Rio Grande do Norte) e as diversas reações ao episódio. Nesse cenário, há a existência uma crise institucional em todos os níveis da Federação, oportunidade em que a inobservância da imposição constitucional da impessoalidade na administração pública se tornou uma das causas da notória instabilidade do Estado, as quais destaca o referido autor que:

[...] o pensamento é imune à aplicação da lei. Pode-se pensar o que quiser, o evento mais macabro, a fantasia mais sanguinária e o desejo mais sombrio são imunes à aplicação da lei penal. Apenas quando se põe em prática ou se revela materialmente a fantasia até então aprisionada nos confins do pensamento abre-se espaço para a punição estatal. Isso significa que o particular, embora não tenha a liberdade absoluta de expressar o que quiser, pode pensar, silenciosamente, o que bem entenda. Acontece que o Estado não tem esse direito de fantasiar, silenciosamente, pensamentos sanguinários. Não pode o Estado se omitir frente à violação sistemática de direitos fundamentais – que são intocáveis por imposição constitucional – de pessoas que deveriam estar sob sua tutela para recuperação e punição (que não pode ser cruel, lembrando-se o desvanecido inciso III do artigo 5º da Constituição). Da mesma forma, não pode um agente estatal, nessa condição, manifestar publicamente, no desempenho de suas funções, pensamentos de índole odiosa e vingativa, isso porque, insista-se, o Estado fala através do agente, que por sua vez, para cumprir regularmente suas funções, tem que portar-se com i-m-p-e-s-s-o-a-l-i-d-a-d-e (SILVA JUNIOR, 2017).

O desatendimento ao princípio fica clarificado em determinados acontecimentos cuja relevância acaba por exaltar o lado político em detrimento do jurídico. Menciona-se, como exemplo pontual, a sessão de admissibilidade do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, ocorrida em abril de 2016, quando foi criado um verdadeiro episódio de espetáculo na Câmara dos Deputados. Ao invés de justificarem seus votos de forma técnica, motivando ou não a presença de crime de responsabilidade, os parlamentares se limitaram a proferir discursos vagos e acentuadamente pessoais (SECO, 2016). Essas condutas não apenas prejudicam o sistema

político brasileiro, mas também atacam os princípios jurídicos exigidos para o bom exercício do Estado Democrático de Direito.

A utilização de princípios, todavia, se dá de forma abstrata e subjetiva, muitas vezes fragilizando a imputação de violação. Talvez por isso tenha sido consagrada a exigência do decoro<sup>6</sup> parlamentar, criando-se um instrumento hábil a coibir certas atitudes daqueles agentes, e assim corroborando a necessidade de haver uma supervisão. A Constituição Brasileira de 1988 trouxe tal exigência especificamente em seu artigo 55, §1º, definindo ser incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas aos membros do Congresso Nacional, bem como a percepção de vantagens indevidas.

Além desses casos, também são contrários ao decoro parlamentar aqueles elencados no regimento interno de cada casa legislativa. Como exemplo, cita-se a prática de “ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara dos Deputados ou o desacato, por atos ou palavras, a outro parlamentar, à Mesa ou à Comissão ou os respectivos Presidentes” (artigo 5º, inciso III do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados); a “percepção de vantagens indevidas, tais como doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressalvados brindes sem valor econômico” (artigo 5º, inciso II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal), entre outras.

O agente que violar as normas ali elencadas responderá a processo administrativo-parlamentar, sendo-lhe reservadas todas as garantias do devido processo legal, como o direito ao contraditório e à ampla defesa. É a respectiva Mesa ou partido político representado no Congresso Nacional quem irá provocar o início desse procedimento, sendo que a perda do mandato é decidida pela Câmara dos Deputados ou Senado Federal, por maioria absoluta, cuja deliberação se dá por voto secreto - conforme regulamenta o artigo 55, §2º da Constituição Federal.

A respeito dessa atuação, Gilmar MENDES (2011, p. 932) observa que a perda do mandato por falta de decoro parlamentar “[...] enseja grande discricionarismo político à Casa Legislativa a que pertence o parlamentar”, e que “[...] o Superior Tribunal Federal vem se recusando a reavaliar a motivação que levou a Casa Legislativa a cassar o parlamentar por falta

<sup>6</sup> A palavra decoro, por si só, diz respeito ao recato, à decência comportamental, ao acatamento das normas de moralidade. Aplicada ao âmbito parlamentar, serve como limitação material ao “escudo” da imunidade do agente que pratica atos incompatíveis com a postura que lhe é exigida, já que é seu dever agir em harmonia com os princípios constitucionais, ao manter temperança e equilíbrio no exercício da função pública (DECORO, 2017).

de decoro, embora controle a observância de garantias formais, como a da ampla defesa”. Nesse sentido, já se decidiu, no MS 21.861/DF (BRASIL, 2010), ser inviável qualquer controle sobre o julgamento do mérito da acusação feita ao impetrante, por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

Nota-se uma tendência da Corte Suprema em evitar o envolvimento em algo que diga respeito especificamente aos parlamentares, pressupondo que o melhor jeito de detectar a quebra de decoro parlamentar é permitindo o controle por aqueles que também exercem tal função. O grau de subjetividade do tema, todavia, muitas vezes demanda a análise daquele órgão máximo.

Para George Resende Rumiatto de Lima SANTOS (2016), os limites do exercício do mandato e da atuação em razão do mandato do parlamentar nem sempre são claros, razão pela qual a atuação do Supremo Tribunal Federal se demonstra essencial para a análise da conexão das declarações com as funções públicas do sujeito, em especial a aqueles discursos exarados *externa corporis*.

Também pode ser utilizada como parâmetro de análise para a eventual configuração da quebra de decoro parlamentar a figura do abuso do direito, consagrada paralelamente no âmbito do Direito Civil, o qual qualifica, em seu art. 187, como um ato ilícito “[...] o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes” Logo, nenhum direito deve ser interpretado no sentido de autorizar o cometimento de condutas que visem à violação de outro direito ou liberdade ou como fundamento para a execução de atos moralmente injustificáveis e hostis a outrem.

Nesse sentido, o abuso de direito é, para Paulo Nader, uma espécie de ato ilícito, que pressupõe a violação de direito alheio mediante conduta intencional que exorbita o regular exercício de direito subjetivo. No abuso de direito, o agente extrapola, por meio de atos de egoísmo, antissociais, os limites ditados por fins econômicos ou sociais, descumprindo o dever de solidariedade e também o jurídico. (NADER, 2016, p. 616 – 617).

As diversas conceituações do abuso de direito ressaltam que há, no ato, o propósito de causar um dano a outrem, ainda que não se obtenha nenhuma vantagem nisso - em outras palavras, há um dolo injustificado, apoiado em um direito preexistente, que não deveria servir para que um terceiro fosse prejudicado.

A imunidade parlamentar, nessa lógica, também está sujeita a abusos. O próprio histórico envolto em sua criação demonstra que ela tem, prioritariamente, a intenção de proteger os parlamentares em face de atos invasivos dos outros poderes (Executivo e Judiciário). Ocorre, porém, que se mostra possível a colisão com outros interesses: os coletivos (do povo). Nesse caso, é crível que o exercício da prerrogativa possa desaguar em abuso do direito, haja vista a desproporção entre as partes. É conveniente, portanto, que a imunidade possa ser mitigada frente às situações que envolvam o parlamentar e cidadãos comuns.

Para ilustrar essa situação, evidencia-se o episódio ocorrido no dia 28 de abril de 2017, na cidade de Londrina, no Paraná, onde um vereador atacou verbalmente os manifestantes da greve geral de âmbito nacional, a qual tinha como finalidade questionar as propostas de reforma trabalhista e previdenciária (BORTOLIN, 2017). O parlamentar, que não concordava com os ideais da manifestação e se encontrava em via pública, chamou os participantes de "vagabundos", reforçando a discussão da incidência ou não da inviolabilidade, já que o vereador não exercia a sua função pública naquele momento e, portanto, teria realizado os atos na condição de mero cidadão.

Nessa mesma perspectiva, a inviolabilidade refere-se à emissão de opiniões, palavras e votos. Opiniões e palavras que ditas por qualquer pessoa, podem caracterizar atitude delituosa, mas que assim não se configuram pronunciadas por parlamentar. Sempre, porém, quando tal pronunciamento se der no exercício do mandato. Em outras palavras, “[...] o parlamentar, diante do Direito, pode agir como cidadão comum ou como titular de mandato. Agindo no primeiro caso não é coberto pela inviolabilidade”. Isso porque a inviolabilidade está atrelada às funções do mandato, logo, aqueles atos desconexos com tais não são alcançados por essas prerrogativas (TEMER, 2008, p. 131).

Dessa forma, é imperiosa a análise não apenas das condutas em si, mas de todo o contexto, e da possível desconformidade do ato com os princípios administrativos cuja obediência é constitucionalmente exigida.

### **3 A DESCONSIDERAÇÃO DA IMUNIDADE MATERIAL PARLAMENTAR EM DECORRÊNCIA DO DISCURSO DE ÓDIO**

A liberdade em tornar público os pensamentos por meio das expressões, como as opiniões, as sensações, os sentimentos e os demais instrumentos de exteriorização das ideias, é



essencial ao pleno desenvolvimento do ser humano, sobretudo, à sua personalidade. Além disso, essa possibilidade representa, nas hodiernas sociedades, a garantia do regime democrático. Afinal, é com a linguagem que o indivíduo estrutura e materializa o que percorre a sua esfera íntima e intervém no espaço e nas ideologias que o orbitam, em outras palavras, é com ela que o ser humano tem a capacidade de fazer política e lutar por seus direitos.

Dessa forma, a expressão do pensamento representa a integração comunicacional do sujeito na sociedade, especialmente nas instituições sociais mais basilares do seu dia a dia, como a família, a profissão, a educação, a religião e os credos, a política e o esporte. Apesar do lado positivo do seu exercício, verifica-se que nem todo o discurso ou manifestação carrega em seu conteúdo a finalidade da liberdade de expressão, podendo, inclusive, revestir-se como um ato hostil, violento, preconceituoso e segregacionista, como ocorre com o discurso de ódio.

Isso porque, ao ser difundidos de maneira irresponsável, esses discursos impedem ou violam o exercício de outros direitos, como à vida, à honra, à liberdade, dentre outros, principalmente de titulares pertencentes a grupos vulneráveis ou de minorias sociais.

Considerado como uma ferramenta de reprodução de ideologias, o discurso de ódio tem sua origem na terminologia americana *hate speech*, sendo caracterizado como uma ferramenta que recorre à linguagem verbal ou extraverbal, como a fala, os gestos, a música, o cinema, o vídeo, a pintura, a dança, os livros e até o silêncio para transmitir as expressões de desprezo, de intolerância e de violência (SARMENTO, 2006, p. 208). Trata-se de uma conduta, carregada de um conteúdo hostil, que estimula a propagação do ódio, especialmente contra determinados segmentos sociais, como os grupos vulneráveis e minorias sociais, desvalorizando-os, menosprezando-os, desqualificando-os e inferiorizando-os à condição de objeto, em virtude de aspectos correlatos com a etnia, a religião, a idade, a condição financeira, a orientação afetivo-sexual, a identidade de gênero, dentre outros (BRUGGER, 2007, p. 151).

Essa preocupação ganha mais relevância no cenário jurídico e social ao ser proferida por líderes políticos, como vereadores, senadores e deputados, os quais legislam, fiscalizam e propõem políticas públicas que estipulam as condutas em sociedade, além de serem influenciadores de opiniões de seus seguidores.

Fernanda Rabelo Oliveira LEAL (2015), por exemplo, define que o discurso do ódio questiona os limites e fundamentos do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que visam agredir e hostilizar certos grupos sociais, étnicos, religiosos ou culturais, tendo como consequência uma intensa e perigosa incitação de ódio contra tais.

Thiago Anastácio CARCARÁ (2011) complementa que:

A manifestação do discurso do ódio pode gerar o preconceito, incentivando inclusive a exclusão do grupo da sociedade. A discriminação é uma das principais formas de preconceito [...] e se caracteriza pela ação dirigida contra os grupos minoritários restringindo as suas liberdades, não ocorre um tratamento igual entre os membros de um grupo e o resto da sociedade. Isso ocorre, pois o preconceito faz surgir uma diferença entre os grupos, a discriminação é a prática desse preconceito.

Visando evitar a prática dessas condutas, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal elenca a liberdade de expressão como um direito fundamental, em seu artigo 5º, inciso IX, prevê também dispositivos que restringem a sua atividade, como: a vedação do anonimato (artigo 5º, inciso IV); a proteção e o respeito do direito de resposta, proporcional ao agravo (artigo 5º, inciso V); a garantia da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (artigo 5º, inciso X); a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (artigo 5º, inciso XIII); e, oportunamente, a o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (artigo 5º, inciso XIV).

A fim de preservar um discurso político em consonância com os direitos humanos, o Brasil assinou a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, um importante instrumento para combater crimes de ódio e intolerância motivados por preconceito e discriminação contra determinado grupo de pessoas. Embora ainda não tenha entrado em vigor ou sido ratificado, a importância do tratado consiste na ajuda em estruturar um conceito jurídico do discurso do ódio.

Portanto, em que pese a inestimável importância que permeia a liberdade de expressão, seja por esta ser um dos pilares do Estado Democrático de Direito, seja por esta garantir o desenvolvimento da autonomia e da personalidade humana, é certo que, assim como qualquer outro direito, seu exercício não é absoluto, nem ilimitado, especialmente frente às mensagens que estimulam a violência, a hostilidade, a desigualdade, a quebra da ordem ou qualquer outra que afaste a essência da humanidade do seu destinatário (CARDIN; SEGATTO; CAZELATTO, 2017, p. 110-113).

Verifica-se, ainda, que o tema recebeu especial inserção na jurisprudência brasileira com o HC nº 82.424/RS (BRASIL, 2003) - “caso *Ellwanger*”. No caso, o escritor gaúcho Siegfried Ellwanger, que havia publicado livros de conteúdo discriminatório contra o povo judeu, teve pedido de *habeas corpus* negado pelo Supremo Tribunal Federal, que entendeu ter sido

caracterizada a prática de racismo. No julgamento, decidiu-se que não é absoluta a garantia constitucional da liberdade de expressão, cabendo o seu afastamento quando ultrapassados os limites morais e jurídicos (por exemplo, quando há manifestações de cunho imoral e consequente ilicitude penal).

Em que pese as discussões sobre o tema seja algo relativamente novo no contexto jurídico brasileiro, em outros países o discurso do ódio é expressivamente combatido – provavelmente devido a acontecimentos que marcaram suas histórias. Nesse sentido, Winfried BRUGGER (2007, p. 120) exemplifica que “na Alemanha, como na maioria dos outros países, o instinto básico coletivo refletido no direito é que o discurso do ódio é perigoso e deveria ser efetivamente eliminado”.

A respeito de como seria possível enquadrar o assunto em face da imunidade parlamentar, Gilberto Schäfer, Paulo Gilberto Cogo LEIVAS e Rodrigo Hamilton dos SANTOS (2015, p. 143-158) apontam as seguintes possibilidades: aumentar o debate no parlamento sobre as questões objeto do discurso; a responsabilização administrativa, civil e penal do parlamentar pelos atos, sendo, portanto, flexibilizado o sistema de imunidade na via do abuso durante o exercício da função política (e adotada uma tese mais restritiva do que se entende por *propter officium*); bem como a responsabilização por falta de decoro.

Da mesma forma que se combate o discurso de ódio na esfera social como um todo, também é preciso fazê-lo no âmbito parlamentar. Não se trata de coibir opiniões, mas as consequências de suas condutas - como, por exemplo, o reflexo nas atitudes dos seus eleitores, que acabam reproduzindo discursos e tomando como correta a aversão ali exarada. Caso tais comportamentos não sejam ponderados, o mero fato de haver alguém dotado de poder para se apoiar ideologicamente pode fazer com que o ataque a grupos vulneráveis e/ou minoritários pareça algo plausível.

Em virtude do subjetivismo que perpassa a identificação do discurso de ódio, seus limites com a liberdade de expressão se demonstram, em muitos casos, sutis, dificultando a percepção de seu aspecto agressivo.

Porém, ao fazê-lo, acaba por incitar a discriminação e a violência, menosprezar o respeito concedido a um determinado grupo social, na medida em que este é minoritário frente ao todo. Cria-se, em consequência, uma conjuntura propícia às ações de ódio, que faz com que pessoas sejam discriminadas, violentadas, e até mesmo assassinadas em virtude de sua condição física ou social, religiosa, étnica e, sobretudo, de orientação afetivo-sexual, de identidade de

gênero, dentre outros fatores, desrespeitando e violando, assim, a necessária existência da diversidade social.

Nessa perspectiva, encontram-se os discursos de ódio direcionados contra as minorias sexuais, isto é, contra pessoas gays, lésbicas, bissexuais e transgênero. Acerca do assunto, Thiago Dias Oliva compreende que esses discursos homofóbicos são similares aos discursos de ódio racistas, sexistas ou antissemitas, já que são comportamentos que buscam a subordinação entre dois grupos sociais. No caso em análise, essa inferiorização ocorre entre os transgressores de normas sociais relativas à sexualidade e aqueles que pretendem afirmá-las, reproduzindo e disseminando uma lógica de desumanização (OLIVA, 2015, p. 59). Portanto, são atos discursivos que refletem na violência, na inferiorização, na marginalização e no preconceito em desfavor desse segmento social, contribuindo para a violação de seus direitos básicos, como a vida, a liberdade, a igualdade, a honra, dentre outros.

A respeito disso, de acordo com o banco de dados do Grupo Gay da Bahia (GGB), atualizado diariamente no site intitulado como “Quem a homotransfobia matou hoje?”, foram registrados 318 homicídios por motivação homofóbica em território brasileiro no ano de 2015 (GRUPO GAY DA BAHIA, 2015), subindo para 343 em 2016 (GRUPO GAY DA BAHIA, 2016). Número, este, que equivale a um homicídio a cada 25 horas, em que 52% foi cometido contra gays, 37% contra transgêneros, 16% contra lésbicas, 10% contra bissexuais, 7% contra heterossexuais confundidos com gays e, por fim, 1% de companheiros transgêneros. Em novembro de 2017 já foram registrados 352 homicídios com o viés homofóbico (MICHELS, 2017).

Ainda, segundo os dados da organização não governamental (ONG) *Transgender Europe* (TGEU), que é uma rede europeia que luta pelos direitos da população transgênero, o Brasil ocupa o primeiro lugar nos índices de homicídios de transexuais e travestis de todo o mundo, sendo que, entre janeiro de 2008 e março de 2014, foram registradas 604 mortes no país, totalizando 50% de todos os crimes cometidos contra esse público em escala global (TGEU, 2014). Além disso, o último Relatório de Violência Homofóbica no Brasil, referente ao ano de 2013, elaborado pela Secretária Especial de Direitos Humanos e publicado somente em 2015, demonstra que, da totalidade dos atos de violência conexos com o exercício da sexualidade, 11,9% foram cometidos contra travestis e 5,9% contra transexuais (BRASIL, 2015).

Embora não seja explícita a ligação direta entre os discursos e os dados mencionados, não se pode negar que eles criam, indiretamente, um campo permissivo de incitação às violências mencionadas, uma vez que ratificam o descrédito de determinados grupos, e corroboram com um mito social presente no imaginário do agressor, que o agredido não possui direitos, decorrente de sua situação de marginalização social, e não merece ser aceito pela coletividade.

Algumas situações pontuais também se inserem para permitir que os números de discriminação se mantenham, como o confronto, por parte de parlamentares integrantes da chamada Banca Evangélica do Congresso, à política de distribuição de material didático que visa combater a homofobia nas escolas. Como resultado, o preconceito vem alimentando uma escalada da violência contra os homossexuais. Se trata, na hipótese, da utilização do manto da imunidade parlamentar no espectro da atribuição do parlamentar (voto).

Com o fim de evitar as consequências preocupantes apontadas, é crucial que se previna e combata a intolerância e a discriminação. Assim como se considerou no caso *Ellwanger*, em que foi caracterizada a prática de racismo, não há base ideológica sustentável na reprodução de políticas contrárias aos direitos de outros grupos sociais - como dos homossexuais, indígenas, imigrantes, mulheres, idosos, moradores de ruas ou favelas, portadores de deficiências, ex-presidiários, entre outros. Todos estão enquadrados no conceito de pessoa humana digna de direitos protetivos, motivo pelo qual qualquer tentativa de barrar o exercício de direitos desses grupos sociais deve ser questionada – ainda que a tentativa parta dos próprios “representantes do povo”.

O necessário combate ao discurso de ódio, nesse sentido, comumente é acusado como supressivo da liberdade de expressão – o que não é real. Há, em verdade, uma colisão de princípios, em que se evidencia que os prejuízos causados por esses discursos são mais significativos do que a sua limitação.

Ao contrário do que acontece com a colisão de regras (quando aplicável a lógica do tudo-ou-nada ou *all-or-nothing-fashion*, em que uma das normas colidentes deve ser considerada inválida ou inaplicável), na colisão de princípios deve haver um juízo de ponderação, uma análise de peso (*dimension of weight*). Conforme ensinamentos de Ronald DWORKIN (2002, p. 39), deve preponderar o princípio que tiver um peso relativamente maior no caso concreto, motivo pelo qual a solução deve se pautar na hermenêutica e na argumentação. A título exemplificativo, vale mencionar a recorrente colisão entre o princípio da privacidade e o

princípio da informação exercido pelos veículos de comunicação em favor da sociedade, em que não se pode afirmar que um deles prevalece sem o devido aprofundamento a ser realizado em cada caso concreto.

A liberdade de expressão, da mesma forma, pode colidir com outros princípios, como o da privacidade, da intimidade, da dignidade da pessoa humana, entre outros. E, ao incorrer em excesso no seu exercício, a liberdade de expressão pode caracterizar, inclusive, ilícito penal, como por exemplo a figura da incitação ao racismo. No mesmo sentido, ao afrontar a dignidade da pessoa humana, poderá caracterizar o chamado “discurso de ódio”.

Igual tratamento deve ser aplicado aos parlamentares, ao sujeitar seus discursos à análise de conteúdo e contexto em confronto com outros bens jurídicos que também são constitucionalmente assegurados. Também merece atenção os discursos aptos a atacar grupos sociais, já que podem afrontar o princípio da dignidade da pessoa humana, que é supremo por se tratar do fundamento último de todo o Direito, sendo conceituado como supraprincípio por autores como Rizzatto NUNES (2009, p. 48). Logo, se o conflito entre a liberdade de expressão com outros princípios já deve receber atenção especial, mais ainda se faz necessário o atendimento ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A moralidade e a impessoalidade administrativa devem ser aplicadas nesse ponto. A boa-fé, norteadora principal da moralidade, deve garantir que os discursos de parlamentares, ao utilizarem-se da prerrogativa da imunidade ao exercer a liberdade de expressão, adotem em seus discursos a intenção e vontade de segregar determinados grupos sociais. A impessoalidade, em conjunto, deve garantir que seja colocada em primeiro lugar o interesse da sociedade como um todo, sem sobrepor categorias e grupos, motivo pelo qual a exteriorização do discurso político, conquanto individual, encontre sua validade no coletivo.

Muitos discursos proferidos por figuras influentes carregam consequências negativas, justamente por apoiarem posições e pensamentos intolerantes de certos grupos que ali enxergam uma oportunidade para se sustentar. Com isso, essa corrente passa a influenciar a prática de atos segregadores em face daqueles que já se encontram marginalizados, o que dificulta a consecução de uma realidade pacífica, escopo da própria Administração Pública, e que deveria ser buscada, principalmente, pelos agentes políticos.

Um exemplo de manifestação que foi repreendida judicialmente foi a declaração do deputado Jair Bolsonaro (PSC/RJ) em que o parlamentar proferiu declarações homofóbicas (no caso, que nunca teria passado pela sua cabeça ter um filho homossexual, porque seus filhos

tiveram "boa educação", com um pai presente). Consoante noticiado no *website* CONJUR (2015), em sentença, a juíza Luciana Santos Teixeira considerou que o parlamentar infringiu o artigo 187 do Código Civil ao abusar de seu direito de liberdade de expressão para cometer um ilícito civil, refutando a incidência da imunidade material por considerar que Bolsonaro teria falado ao programa "CQC" como cidadão, e não como parlamentar.

Outro episódio envolvendo o mesmo deputado acabou sendo levado ao Supremo Tribunal Federal para julgamento. Em 2014 o parlamentar proferiu, na Câmara dos Deputados e em entrevista a jornal, que não estupraria a colega Maria do Rosário, do Partido Trabalhista (PT), em virtude dela ser "muito feia" para um alvo de estupro. Em julgamento da conduta, no Inquérito 3932/DF (BRASIL, 2016), o Ministro Luiz Fux sublinhou justamente as possíveis consequências daquelas palavras, pontuando que a frase do parlamentar tem potencial para estimular a perspectiva da superioridade masculina em relação às mulheres, além de prejudicar a compreensão contra as consequências dessa postura. Assim, pode-se dizer que a pretensão aos efeitos daquela incitação foi alcançada, porque várias manifestações públicas reiteraram o discurso de Bolsonaro (MACEDO, 2016). Com isso, afastou-se a imunidade do parlamentar, já que a sua fala não teria nenhuma relação com a atividade que exerce na Câmara.

Trata-se de postura razoável do Poder Judiciário, já que foi feita análise aprofundada do caso: não se levou em consideração apenas o conteúdo do discurso e o local em que foi proferido, mas sim o contexto e, especialmente, as suas consequências.

Nesse sentido, analisa Roberto Dias e Lucas De Laurentis que se o parlamentar, injustificavelmente, insulta gravemente grupos ou minorias vulneráveis, defende doutrinas nazistas ou xenófobas, prega o genocídio ou incita a prática de terrorismo, "[...] é provável e admissível que as circunstâncias e o peso dos princípios envolvidos levem o julgador a afastar a regra constitucional insculpida no art. 53 da CF" (DIAS; LAURENTIS, 2012, p. 16).

É primordial, portanto, que seja exigida uma postura moral e impessoal dos parlamentares, com o fim de evitar a ocorrência de tais episódios em prol da verdadeira função constitucional do cargo. Caso contrário, é totalmente justificável que seja afastado o manto da imunidade material daqueles que procederem com condutas questionáveis, destituídas de interesse público, e revista de dolo e segregação.

Dessa forma, quando o exercício da liberdade de expressão for incongruente com os limites ditados para os seus fins, bem como estiver direcionado para violar ou inviabilizar a atividade de direitos de terceiros, isto é, caracterizar-se como um discurso de ódio, estará em

conflito com outros direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, já que está carregado com um conteúdo que vai além da finalidade do direito à livre manifestação das ideias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As imunidades parlamentares contribuem para o equilíbrio entres os poderes executivo, legislativo e judiciário, tendo em vista que reveste o Poder Legislativo de autonomia para exercício de suas funções, inclusive como revisor de atos dos demais poderes.

Diante disso, a possibilidade de quebra do decoro parlamentar se demonstra como um instrumento restritivo às imunidades. Todavia, sua caracterização é abstrata, cabendo a análise do caso concreto - por isso é tão importante que haja outros princípios norteadores da conduta e de sua interpretação posterior.

Nesse cenário, os princípios da impessoalidade e da moralidade são essenciais enquanto elementos limítrofes na análise da desconsideração das imunidades parlamentares, sobretudo a de viés material, ou seja, enquanto limite da liberdade de expressão dos parlamentares. A resposta residirá na reflexão acerca do discurso em si - há certos posicionamentos que não podem simplesmente ser considerados como mera opinião, haja vista que implicitamente carregam consequências avessas às premissas constitucionais.

A atual Constituição Federal surgiu justamente em época posterior à ditatorial, claramente visando assegurar os direitos básicos dos cidadãos, antes violados sem precedentes. Fica clarificado que em nenhum momento a Lei Maior pretendeu apagar tais barbáries, mas, ao contrário, pretendeu reforçar que de fato aconteceram, e por isso não poderiam mais ser incentivadas de maneira alguma. Assim, considerando a abertura do texto constitucional, a qual está previsto que “todo poder emana do povo, que o elege por meio de representantes”, verifica-se que nenhuma distinção de caráter negativo pode ser feita visando inviabilizar ou reduzir os direitos de grupos ou minorias vulneráveis.

Os discursos parlamentares de conteúdos considerados como incentivadores de sentimentos negativos a grupos específicos devem ser elencados como discursos de ódio, já que tais carregam o potencial de incentivar movimentos irrazoáveis e extremistas. Sob a ótica dos princípios constitucionais, a postura esperada dos representantes do povo deve ser ponderada e racional, e não excludente.



A imunidade material parlamentar, portanto, encontra óbice exatamente na zona limítrofe dos princípios da moralidade e impessoalidade administrativas. Eles constituem verdadeiros limites materiais para que a atuação do agente político esteja em conformidade com a nova ordem constitucional pós 1988.

Logo, em que pese que o diálogo seja crucial para a política justa e comedida, a exaltação insensata, por outro lado, prejudica a troca de ideias e o exercício da democracia, sendo cabível, aos discursos proferidos que puderem prejudicar determinado grupo social, a aplicação de sanções aos parlamentares.

## REFERÊNCIAS

BORTOLIN, Nelson. Em vídeo, vereador de Londrina xinga manifestantes de vagabundos. *Bonde*, Londrina, 30 abr. 2017. Disponível em: <[www.bonde.com.br/bondenews/londrina/em-video-vereador-de-londrina-xinga-manifestantes-de-vagabundos-441826.html](http://www.bonde.com.br/bondenews/londrina/em-video-vereador-de-londrina-xinga-manifestantes-de-vagabundos-441826.html)>. Acesso em: 06 nov. 2017.

BRASIL. Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivos/Codigo%20de%20Etica%20da%20CD.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115307>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965: Lei da Ação Popular. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002: Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2017.



\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Relatório de Violência Homofóbica no Brasil: ano 2013. 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/dados-estatisticos/Relatorio2013.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.338.010/SP. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201338010>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Habeas Corpus nº 296.902/SP. Relator: Ministro Ericson Maranhão. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=%20HC%20296902>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 82.424/RS. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 89.417/RO. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Disponível em <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/969\\_inteiroteor.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/969_inteiroteor.pdf)>. Acesso em 13 de junho de 2017. Acesso em: 19 jun. 2017.

199

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 272.210/AC. Relator Ministro Jorge Mussi, Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=%20HC%20272210>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 353.829/GO. Relator: Nefi Cordeiro. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=%20HC%20353829>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4177. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000312641&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.861. Relator: Ministro Néri da Silveira. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/745859/mandado-de-seguranca-ms-21846-df>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Inquérito 2674, DF. Relator: Min. Ayres Britto. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20708>>. Acesso em: 29 jun. 2017.



BRITO, Orlange Maria. Imunidade parlamentar no Brasil antes e depois da Emenda Constitucional nº 35 de 2001. *Revista de Informação Legislativa*, v. 44, n. 173, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141291/R173-16.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

BRITO, Rose Dayanne Santos de. Notas sobre Thomas Hobbes e o contexto histórico: o argumento do direito natural em defesa do Absolutismo. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, p. 52-66, 2016. Disponível em: <[www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/132/116](http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/132/116)>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? Algumas observações sobre o direito alemão e o americano. *Revista do Direito Público*, Porto Alegre, a. 4, n.15, p. 117-136, jan./mar. 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARCARÁ, Thiago Anastácio. *O discurso do ódio na manifestação do pensamento religioso: limite do tolerável*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5b8add2a5d98b1a6>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

200

CARDIN, Valéria Silva Galdino; CAZELATTO, Caio Eduardo Costa. Da vulnerabilidade social das minorias sexuais sob a perspectiva jurídica. In: CAMPOS, Nilson Tadeu Reis. (Org.). *O direito e as pessoas vulneráveis na contemporaneidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

\_\_\_\_\_; SEGATTO, Antonio Carlos; CAZELATTO, Caio Eduardo Costa. O exercício ilegítimo do discurso de ódio homofóbico sob a ótica da sexualidade e da dignidade humana. *Revista Jurídica Unicuritiba*, Curitiba, v. 1, n. 46, p. 90-118, 2017. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2001/1282>>. Acesso em: 04 out. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CAZELATTO, Caio Eduardo Costa; CARDIN, Valeria Silva Galdino. Homophobic hate discourse in the information society: from the impacts to the balance of the computer environment and to human sexuality. *Revista do Direito UNISC*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 176-191, jan. 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8742>>. Acesso em: 04 out. 2017.

\_\_\_\_\_; CARDIN, Valeria Silva Galdino. O discurso de ódio homofóbico no Brasil: um instrumento limitador da sexualidade humana. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, Maringá, v. 16, n. 3, p. 919-938, set./dez. 2016. Disponível em: <[periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5465/2893](http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5465/2893)>. Acesso em: 04 out. 2017.

CHÄFER, Gilberto; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; SANTOS, Rodrigo Hamilton dos. Discurso de ódio: Da abordagem conceitual ao discurso parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 52, n. 207, p. 143-158, jul./set. 2015. Disponível em <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril\\_v52\\_n207\\_p143.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril_v52_n207_p143.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CONSULTOR JURÍDICO. *Jair Bolsonaro é condenado a pagar R\$ 150 mil por declarações homofóbicas*. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-14/bolsonaro-condenado-pagar-150-mil-declaracoes-homofobicas>>. Acesso em: 05 maio 2017.

DECORO. *DICIO, Dicionário Online de Português*. 2017. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/decoro/>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, Roberto Moreira; LAURENTIS, Lucas Catib de. Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília-DF, v. 49, n. 195, p. 7-24, jul./set. 2012. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496594/000966843.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

201

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U. S. Constitution. Disponível em: <<https://www.usconstitution.net/xconst.html>>. Acesso em :11 jul. 2017.

GRUPO GAY DA BAHIA. Relatório 2015: Assassinatos de LGBT no Brasil. 2015. Disponível em: <[www.calameo.com/read/0046502184820246ba018](http://www.calameo.com/read/0046502184820246ba018)>. Acesso em: 17 fev. 2017.

GRUPO GAY DA BAHIA. Relatório 2016: Assassinatos de LGBT no Brasil. 2016. Disponível em: <<https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/01/relatc3b3rio-2016-ps.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

LEAL, Fernanda Rabelo Oliveira. O fenômeno "discurso do ódio" sob a ótica do direito constitucional brasileiro contemporâneo. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF, 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52399&seo=1>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Constituição Federal comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MICHELS, Eduardo. *Quem a homotransfobia matou hoje?* 2017. Disponível em: <<https://homofobiamata.wordpress.com>>. Acesso em: 06 nov. 2017.



MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

NUNES, Rizzatto. *O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: doutrina e jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVA, Thiago Dias. *Minorias sexuais e os limites da liberdade de expressão: o discurso de ódio e a segregação social dos indivíduos LGBT no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2015.

SANTOS, George Resende Rumiatto de Lima Santos. *Imunidade parlamentar material no Congresso tem limites no decoro*. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-18/george-rumiatto-imunidade-parlamentar-limites-decoro>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

SARMENTO, Daniel. *Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SECO, Raquel. Circo e constrangimento na Câmara dos Deputados: Parlamentares votam o impeachment da presidenta entre cartazes, bandeiras e gritos. *El País*, São Paulo, 19 abr. 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/17/internacional/1460921625\\_869124.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/17/internacional/1460921625_869124.html)>. Acesso em: 06 nov. 2017.

SILVA JÚNIOR, Rogério Torres da. *Impessoalidade e crise institucional: uma relação invisível aos olhos de quem deveria ver*. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/01/13/impessoalidade-e-crise-institucional-uma-relacao-invisivel-aos-olhos-de-quem-deveria-ver/>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

SOBRAL, Davi Moreira Soares. A imunidade material dos parlamentares e o antagonismo do seu caráter absoluto face aos princípios interpretativos constitucionais. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF, 30 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55791&seo=1>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TGEU, Transgender Europe. Transgender Europe's Trans Murder Monitoring project reveals. 2014. Disponível em: <<http://tgeu.org/transgender-europe-tdor-press-release-october-30-2014/>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

202

Submissão: 01/12/2017  
Aceito para Publicação: 04/05/2018

