Limites da liberdade de expressão dos vereadores à luz da imunidade parlamentar material

Abraão Portela Nogueira Luz, Direito, Centro Universitário Integrado de Campo Mourão, Brasil, abraaopnl@gmail.com

Ana Paula Nacke, Professora Orientadora, Direito, Centro Universitário Integrado de Campo Mourão, Brasil, anapaula.nacke@grupointegrado.br

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar os limites da liberdade de expressão dos vereadores à luz da imunidade parlamentar material, prevista no artigo 29, VIII, da Constituição Federal de 1988. O artigo discute como esta cláusula, que restringe a proteção dos parlamentares municipais ao território do município, tornou-se desatualizada frente às transformações sociais, políticas e tecnológicas, especialmente com o crescimento das redes sociais e da comunicação digital. Utiliza-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica, doutrinária, legislativa e análise jurisprudencial, com ênfase nos julgados paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal, como o ARE 1.421.633/SC. O estudo demonstra que a interpretação literal do texto constitucional compromete a efetividade da proteção parlamentar, gerando insegurança jurídica e prejudicando o exercício da função legislativa. A análise conclui que é imperativo adotar uma interpretação evolutiva, fundamentada na teoria da mutação constitucional e no poder constituinte derivado difuso, priorizando o nexó funcional entre a manifestação do vereador e o exercício do mandato. Dessa forma assegura-se a efetividade dos direitos fundamentais, da liberdade de expressão e democracia, alinhando o texto constitucional às demandas da sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Liberdade de expressão. Imunidade parlamentar. Vereadores. Mutaço Constitucional. Poder constituinte derivado difuso.

Abstract: The aim of this paper is to analyze the limits of the freedom of expression of municipal councillors in the light of the material parliamentary immunity provided for in article 29, VIII, of the 1988 Federal Constitution. The article discusses how this clause, which restricts the protection of municipal parliamentarians to the territory of the municipality, has become outdated in the face of social, political and technological transformations, especially with the growth of social networks and digital communication. The deductive method is used, with a qualitative approach, based on bibliographical, doctrinal and legislative research and jurisprudential analysis, with an emphasis on the paradigmatic judgments of the Federal Supreme Court, such as ARE 1.421.633/SC. The study shows that the literal interpretation of the constitutional text compromises the effectiveness of parliamentary protection, generating legal uncertainty and hindering the exercise of the legislative function. The analysis concludes that it is imperative to adopt an evolutionary interpretation, based on the theory of constitutional mutation and diffuse derived constituent power, prioritizing the functional nexus between the manifestation of the councillor and the exercise of the mandate. This ensures the effectiveness of fundamental rights, freedom of expression and democracy, bringing the constitutional text into line with the demands of contemporary society.

Keywords: Freedom of expression. Parliamentary immunity. Councillors. Constitutional mutation. Diffuse derived constituent power.

INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão é um direito fundamental assegurado a todos os cidadãos, permitindo-lhes manifestar opiniões e ideias, por meio de discursos, publicações, reportagens, entre outras formas legítimas de comunicação. Garantida pela Constituição Federal de 1988, encontra-se positivada, em especial, no artigo 220, que dispõe que a manifestação do pensamento, a criação, a

expressão e a informação não sofrerão qualquer restrição, observadas as disposições constitucionais.

Ao afirmar que essa manifestação se dá “praticamente sem obstáculos”, considera-se a existência de limites impostos tanto pela sociedade quanto pelo Estado Democrático de Direito, que rege a organização do Ente Federativo. Em regra, nenhum país democrático trata a liberdade de expressão como direito absoluto ou imune a consequências, sendo seu exercício limitado sempre que houver violação à liberdade alheia, incitação à violência, disseminação de desinformação (as chamadas *fake news*), ou qualquer outra conduta que produza danos evitáveis.

O exercício desse direito, portanto, deve ser pautado pela responsabilidade, resguardando-se também os direitos fundamentais e a dignidade do outro, para que não se cometam excessos que configurem ofensa ou agressão. Com o desenvolvimento da sociedade, os meios de manifestação evoluíram: se antes predominavam jornais, revistas, rádios e manifestações orais, atualmente a liberdade de expressão encontra espaço amplificado nas redes sociais e plataformas digitais, como blogs, Instagram, Facebook, entre outros.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por objeto o estudo dos limites da liberdade de expressão dos vereadores, à luz da imunidade parlamentar material, que garante proteção às opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato e dentro da circunscrição do município.

Inicialmente, abordar-se-á o conceito de liberdade de expressão, seu desenvolvimento histórico e sua importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito, com destaque para o privilégio constitucional conferido ao parlamentar.

Em seguida, será realizada uma análise dos limites impostos à imunidade material, nos termos do artigo 29 da Constituição Federal, com ênfase na sua incompatibilidade com o contexto atual, especialmente diante da ampliação dos meios de comunicação e da atuação política dos vereadores que, atualmente, extrapola os limites geográficos municipais.

Ademais, faz-se um estudo sobre os julgados a respeito do tema, trazendo uma perspectiva de entendimento do STF do ano de 2015 (RE 600063 SP) e a sua evolução da adequação normativa aos tempos atuais, no caso, do ano de 2023 (ARE 1.421.633/SC).

Este estudo mostra-se relevante por tratar da atuação parlamentar no momento mais expressivo da representação política: o debate. É no âmbito legislativo que as ideias se manifestam, são confrontadas e aprimoradas, visando à aprovação ou rejeição de proposições que refletem os interesses da coletividade que conferiu o mandato. Por essa razão, os parlamentares devem gozar de imunidade, assegurando-se plena liberdade de expressão no exercício de suas funções. Contudo, observa-se que a limitação territorial imposta pelo artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal mostra-se anacrônica, não refletindo a realidade de um debate político que, impulsionado pelas novas tecnologias, ultrapassa as fronteiras do município.

Desse modo, em tópico final, faz-se uma abordagem sobre o tema da Mutação Constitucional através do Poder Constituinte Derivado Difuso, como forma

inicial de possível mitigação a respeito da interpretação da norma, uma vez que tal poder de interpretação se faz sem a alteração do texto legal.

O objetivo deste trabalho é examinar os limites constitucionais e jurisprudenciais da liberdade de expressão no exercício do mandato parlamentar municipal, analisando até que ponto o vereador é responsável pelas suas manifestações, votos e discursos. Essa discussão revela-se recorrente tanto em julgamentos quanto na opinião pública, sendo possível constatar decisões divergentes diante de situações semelhantes, o que acentua a necessidade de uma análise mais profunda e crítica do tema.

Importante frisar que o presente trabalho não busca promover posicionamentos ideológicos ou partidários, tampouco questionar a legitimidade da imunidade parlamentar, reconhecida como essencial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

MÉTODO

O procedimento adotado foi o método dedutivo, com base em artigos científicos, estudo da legislação vigente, pesquisas bibliográficas e análise de julgados relacionados à temática e abordagem casuística, de modo a proporcionar uma compreensão abrangente e fundamentada. Para o desenvolvimento do trabalho, primeiramente abordou-se o tema liberdade de expressão, passando por uma breve introdução do seu conceito histórico e introduzindo a sua relação com a política do país, enfatizando onde encontramos o escudo da imunidade parlamentar, especificamente aos Vereadores, ressaltando, como foco principal, os entes parlamentares municipais. Desta forma, alcança-se a problemática atual abordada no tema, sendo a limitação territorial dessa imunidade. Por fim, analisou-se a importância da mutação constitucional através do Poder Constituinte Derivado Difuso, como possível solução para tal problemática.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

1 DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

O direito garantido a todos de liberdade de expressão se transformou em um dos pilares fundamentais das sociedades democráticas, sendo um direito essencial para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, como também, ajudou no desenvolvimento pleno do indivíduo. Tal direito está relacionado à dignidade da pessoa humana, permitindo a manifestação de opiniões, pensamentos e ideias sem censura prévia ou retaliação arbitrária.

De acordo com o Min. Alexandre de Moraes (2023, p. 138):

A liberdade de expressão, discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, que tem por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva.

Diante disso, vale ressaltar que a liberdade de expressão não é absoluta e deve ser equilibrada com outros direitos fundamentais, como a honra, a privacidade e a segurança pública. Historicamente, a liberdade de expressão foi conquistada por meio de intensos debates e lutas, desde as revoluções liberais até a formulação dos modernos sistemas democráticos. Documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) reforçam a necessidade de proteger esse direito, garantindo que as vozes dos cidadãos possam ser ouvidas e respeitadas.

No Brasil, a liberdade de expressão é assegurada pela Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 5º, inciso IV, que estabelece que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. Contudo, também existem previsões constitucionais e infraconstitucionais que limitam esse direito, notadamente quando ele entra em conflito com outras garantias fundamentais, como a inviolabilidade da intimidade e da honra (artigo 5º, incisos V e X). A legislação brasileira como forma de impor os limites dessa garantia fundamental, também criminaliza abusos da liberdade de expressão que em seu conteúdo possui difamação, injúria, calúnia e incite a violência ou ofenda pessoalmente o indivíduo.

Hodiernamente, com o grande avanço das redes sociais assim como a possibilidade de disseminação de informações por meio da *internet*, a sociedade enfrenta desafios para manifestar a sua liberdade de expressão. Observa-se que, por um lado, houve a ampliação do acesso à informação e democratizou o debate público, por outro lado, surgiram problemas, por exemplo: as famigeradas *fake news*, discursos de ódio, ataques pessoais e a evidente falta de empatia com o próximo. Dessa forma, surgem desafios como o de encontrar mecanismos eficientes para combater abusos, sem restringir de maneira desproporcional a liberdade garantida aos cidadãos.

Assim é o entendimento sobre liberdade de opinião e de expressão de John Stuart Mill (2011, p.13):

Há três possibilidades: uma opinião pode ser totalmente verdadeira, parcialmente verdadeira, ou totalmente falsa. Se é totalmente verdadeira, ou parcialmente verdadeira — como é o caso mais frequente —, então proibi-la é um mal, porque impede as pessoas de ter contato com novas verdades. Se é totalmente falsa, ainda assim é útil que as pessoas a conheçam, porque perceber as posições dos adversários é essencial para perceber melhor a nossa própria posição, e porque uma opinião que não é criticada passa a ser aceita acriticamente e torna-se um dogma morto, ainda que verdadeiro. E, independentemente de a opinião em questão ser verdadeira ou falsa, impedir a divulgação de uma doutrina é pressupor infalibilidade — é estar a pressupor que os seres humanos nunca se enganam, o que é claramente falso.

As jurisprudências dos tribunais superiores têm se debruçado sobre o tema, buscando um equilíbrio entre a liberdade de expressão e a proteção de outros direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo, tem reforçado a necessidade de que qualquer restrição à liberdade de expressão seja

fundamentada em princípios constitucionais e que não haja censura prévia, apenas responsabilização posterior em casos de abusos comprovados.

Neste contexto, torna-se essencial analisar a liberdade de expressão dos Vereadores, sob uma perspectiva jurídica e social, ante os limites impostos, bem como a sua proteção legal perante a imunidade parlamentar material, discutindo seus fundamentos e os desafios contemporâneos que emergem com o advento das novas tecnologias e das transformações sociais. A partir de uma abordagem interdisciplinar, busca-se compreender como esta liberdade de expressão pode ser utilizada respeitando os limites constitucionais impostos, e explorar os casos em que existe a responsabilização civil dos pensamentos, palavras e opiniões proferidas.

1.1 DO CONCEITO HISTÓRICO

Sócrates (469 a.C -399 a.C) já defendia séculos atrás a importância do diálogo aberto e da diversidade de opiniões pela busca da verdade, como forma de evolução da sociedade e do homem em si. Considerado como “pai da filosofia”, Sócrates era conhecido pelo seu método da ironia e maiêutica que buscava a verdade por meio de questionamentos e formas de refutar as ideias na época.

Contudo, foi condenado à morte por conta de suas ideias, crenças, por “corromper a juventude” e praticar a sua liberdade de expressão. Morreu na cidade de Atenas e até os dias atuais é um símbolo da democracia e liberdade de expressão.

Sócrates foi condenado por dizer o que pensa, por manifestar as suas ideias e estimular as pessoas a pensarem por si mesmas. Ao ser condenado pelo júri, ele defende a sua liberdade de expressão sob o pressuposto de que ficar em silêncio e não refletir sobre a vida a tornaria tão sem valor ou sentido.

Na idade Média a Santa Inquisição, criada pela Igreja Católica Romana era responsável por julgar pessoas que tinham um pensamento oposto ao da igreja ou que estavam fora dos limites de liberdade e crenças, consideradas uma ameaça às doutrinas da instituição.

Assim, ao decorrer dos anos, com o surgimento do Iluminismo, no século XVIII, no qual a liberdade individual foi considerada como um direito inviolável, dando margem à liberdade de expressão na sociedade e nos movimentos políticos da época e se estendendo até os dias de hoje.

Sendo objeto de discussão ao longo da história, por filósofos, pensadores, professores, ativistas e defensores de direitos humanos, a liberdade de expressão possui sua importância essencial na sociedade. Para Mendes e Branco (2023, p. 408), “a liberdade de expressão é um dos mais relevantes e preciosos direitos fundamentais, correspondendo a uma das mais antigas reivindicações dos homens de todos os tempos”. Dessa forma, trazendo consigo indagações quanto aos seus limites, promovendo debates sobre até que ponto o discurso pode ser considerado ofensivo, atingindo a integridade de outros ou sua reputação.

A primeira lei que tratou sobre a liberdade de expressão no mundo foi a Declaração de Direitos do Homem e do cidadão, assinada na França em 1789 (França, 1789). Não obstante, outro texto legal que trata sobre o assunto é a

Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787 (Estados Unidos, 1787), que somado serviram para embasar conceitos e participar na defesa dos direitos individuais de liberdade de expressão.

Posteriormente, com a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pelas Nações Unidas em 1948 (Organização das Nações Unidas, 1948), que foi possível falar sobre a universalização desse direito.

No Brasil teve sua força concretizada na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), com a busca da igualdade em expor as ideias, opiniões e crenças sem a censura, como forma de sustentar a democracia promovendo o progresso social.

Contudo, verificando-se a trajetória para garantir esse direito no país, pode-se citar algumas épocas sombrias como o Estado Novo, entre os anos de 1937 e 1945, época em que o Brasil era administrado por Getúlio Vargas e a Constituição Polaca, como forma de censurar os meios de comunicação e outros decretos que colaboraram para o mesmo.

Outro período de limitação extrema foi a Ditadura Militar, que durou de 1964 a 1985, que não só censurou os meios de liberdade e pensamento, mas também torturou e matou diversas pessoas que eram contrárias ao regime. Somente após essa época de grande represália e limitação dos direitos intrínsecos à liberdade do cidadão que foi promulgada a Carta Magna de 1988.

Desta forma, a liberdade de expressão passou a compreender um direito garantido como cláusula pétrea na Constituição Federal, compreendendo o direito de livre manifestação de pensamento e opinião sobre diversos assuntos que abordem ramos como crença, comunicação, religião, manifestação artística e pensamento:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:[...]
IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...]
VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias [...]
IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

Como pensamento filosófico, a opinião e pensamento de nada adianta se não pode ser expressado de forma que a exteriorize. Também evidencia-se acerca do tema, as delimitações impostas pela Constituição Federal (Brasil, 1988), como pontua Branco (2023, p. 408):

[...] A Constituição cogita da liberdade de expressão de modo direto no art. 5º, IV, ao dizer “livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, bem como no inciso XIV do mesmo artigo, em que “é assegurado a todos o acesso à informação e

resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, e também no art. 220, quando dispõe que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”. Acrescenta, nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, que “nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”, e que “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”.

Ressalta-se também que, de forma clara, a Carta Magna trouxe essa garantia a todos os cidadãos e uma camada a mais para os entes legislativos, uma vez que criou-se o instituto da imunidade parlamentar, sendo esta formal ou processual e a material ou substantiva.

O artigo 53 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) estabelece que os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, ao expressarem as suas opiniões, palavras e votos, não podem ser responsabilizados, direito assegurado pela imunidade parlamentar.

Tal prerrogativa é um instrumento utilizado pelo Estado, para garantir a manutenção dos debates políticos e opiniões públicas dos parlamentares, embora seja um direito fundamental, ela não é absoluta, existem limites que frequentemente são estabelecidos por entendimentos jurisprudenciais e delineados pela própria Constituição.

Ademais, importa salientar que a imunidade material abrange os parlamentares federais, estaduais e municipais (artigos 53, 27, parágrafos §1, 2º e 29, VIII da Constituição Federal), enquanto a imunidade formal não se aplica somente aos vereadores.

Assim, com o decorrer das décadas, se instaurou o que entende-se como liberdade de expressão, direito constitucional garantido a todos, com vedação à sua censura, com certos limites e com uma camada de proteção adicional aos parlamentares.

2 O PODER LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL

O Poder Legislativo Municipal é representado pela Câmara dos Vereadores, órgão essencial à estrutura federativa prevista na Constituição Federal (Brasil, 1988), reconhecendo a autonomia dos municípios como entes federados, quando, estabeleceu entre os princípios fundamentais ser a República Federativa do Brasil formada pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 1º da Constituição Federal).

A Câmara exerce função política, fiscalizadora e legislativa, sendo composta por entes políticos eleitos diretamente pelo povo, por mandato de quatro anos, conforme o art. 29, inciso I da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Durante o exercício de sua função, compete à Casa de Leis a elaboração de leis de interesse local, observando a competência privativa e concorrente prevista na Constituição e nas Leis Orgânicas Municipais. É de importância ressaltar que dentre as suas atribuições estão a votação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, além da criação, alteração ou revogação de normas que regem o município.

Insta ressaltar que, no município vigora, no âmbito do Poder Legislativo, a atribuição da Câmara Municipal, pelos seus Vereadores, a fiscalização dos atos da Administração do Município, ou seja, do Poder Executivo Municipal, especialmente quanto à aplicação dos recursos públicos, sendo capaz de instaurar comissões parlamentares de inquérito, convocar secretários e solicitar informações ao Prefeito. Ademais, exerce também a competência administrativa interna, como a organização de sua estrutura predial e os julgamentos das contas do prefeito.

De forma a ressaltar a autonomia do Município, o país adotou um regime de autonomia dos entes federativos (esta admitida em conformidade com a Constituição Federal de 1988), dispondo para cada um deles a sua autolegislação, autorregulação, autogoverno e sua autoadministração, respeitando os limites impostos pela Carta Magna.

No curso do mandato dos Vereadores, sua atuação política - expressa em votos, discursos e manifestações públicas - revela a importância do Legislativo no ambiente de debate democrático, sendo neste que se destaca a importância da imunidade parlamentar material, enquanto escudo conferido aos Vereadores para a sua atuação parlamentar.

De forma análoga, leciona Alexandre de Moraes (2023, p.140):

No âmbito da Democracia, a garantia constitucional da liberdade de expressão não se direciona somente à permissão de expressar as ideias e informações oficiais produzidas pelos órgãos estatais ou a suposta verdade das maiorias, mas sim garante as diferentes manifestações e defende todas as opiniões ou interpretações políticas conflitantes ou oposicionistas, que podem ser expressadas e devem ser respeitadas, não porque necessariamente são válidas, mas porque são extremamente relevantes para a garantia do pluralismo democrático.

Não obstante, observa-se que a atuação dos Vereadores se encontra escorada na imunidade material na circunscrição do município (art. 29, inciso VIII, CF), o que gera desafios diante da crescente ampliação das formas de comunicação, especialmente digitais e em rádios, que expandem o alcance das manifestações de opiniões para além das fronteiras locais.

A respeito dessa imunidade, ela não diz respeito a figura do parlamentar em si, mas à função exercida por ele, com a intenção de proteger o Legislativo das atuações do Executivo ou do Judiciário, consagrando-se como garantia de independência diante os outros poderes.

Ocorre que a realidade social se baseia em uma era digital, no qual os limites territoriais não são os mesmos entendidos na época da formalização da atual

constituição e isso não fica somente no conceito, mas também em casos reais onde o Vereador “extrapolou” os limites estabelecidos na Constituição Federal para a manifestação de sua opinião proferidas na “internet”.

Como será visto no decorrer deste trabalho, há entendimentos, como o RE 600.063/SP e o ARE 1.421.633/SC que corroboram com tais argumentos, evidenciando a interpretação atual dos julgadores no que se refere a normativa do art. 29, VIII da Constituição Federal.

Para tanto, de acordo com o Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em processo de nº 5006690-47.2020.8.24.0023 o entendimento é de que houve danos morais e a imunidade parlamentar não protegia o ente, uma vez que ultrapassa os limites territoriais, contudo, para o Supremo Tribunal Federal, em ARE 1.421.633/SC, com Relator Min. Alexandre de Moraes, o entendimento é contrário, frisando a garantia assegurada ao Vereador, como será visto no decorrer deste trabalho.

Dessa forma, tal realidade impõe a necessidade de revisão crítica da normatividade atual, particularmente o artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988), no que diz respeito a sua atualidade e aplicabilidade.

2.1 IMUNIDADE MATERIAL E FORMAL: UM BREVE CONCEITO CONSTITUCIONAL

De forma reiterada, aborda-se a temática do estudo da imunidade material e formal, contudo, do ponto de vista conceitual, ambas se diferem. A material recai sobre o conteúdo das manifestações e atua como escudo absoluto contra a responsabilização civil, penal ou administrativa, desde que seja feita no exercício do mandato e tenha nexos com a atuação do ente político. Já a formal, trata quanto aos procedimentos processuais e depende da autorização legislativa, esta, no entanto não se aplica aos vereadores, ocorre somente com os deputados e senadores.

Assim, conforme abordado, a Constituição impôs limitação territorial à imunidade dos vereadores, estabelecendo que a proteção se aplica “na circunscrição do município”. Tal delimitação tem sido alvo de críticas por parte da doutrina contemporânea, especialmente diante da realidade atual em que a atuação política vai além do município e a ideia de territorialidade não é a mesma quando se discute sobre a grande repercussão das opiniões, manifestações, palavras e até mesmo como conteúdo digital.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento de Recurso Extraordinário 600.063/SP reforçou a limitação territorial da imunidade dos vereadores:

CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INVIOABILIDADE CIVIL DAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS DE VEREADORES. PROTEÇÃO ADICIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. AFASTAMENTO DA REPRIMENDA JUDICIAL POR OFENSAS MANIFESTADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. Vereador que, em sessão da Câmara, teria se manifestado de forma a ofender ex-vereador, afirmando que este

“apoiou a corrupção [...], a ladroeira, [...] a sem-vergonhice”, sendo pessoa sem dignidade e sem moral. 2. Observância, no caso, dos limites previstos no art. 29, VIII, da Constituição: manifestação proferida no exercício do mandato e na circunscrição do Município . 3. A interpretação da locução “no exercício do mandato” deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate político. 4. Embora indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, respeitados os limites trazidos pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial . Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando a assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia. 5. A ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo. 6 . Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos. (STF - RE: 600063 SP, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 25/02/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/05/2015)

O caso trata de pronunciamento realizado por vereador no âmbito da Câmara Municipal do município de Tremembé (SP), que durante a sessão proferiu críticas contundentes a outro vereador, utilizando expressões como “apoiou a ladroeira”, “sem-vergonhice”, “apoiou a corrupção até o último minuto”. O Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que tais declarações extrapolaram os limites da imunidade parlamentar e condenou o vereador em danos morais.

No entanto, em Recurso Extraordinário, supracitado, o Supremo Tribunal Federal reformou essa decisão, reconhecendo que, embora duras, foram feitas no exercício do mandato e dentro da circunscrição do município, estando, portanto, protegidas pela imunidade parlamentar material, prevista no artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Em voto vencido no Recurso Extraordinário 600.063/SP, alegou o Ministro Marco Aurélio:

A inviolabilidade é espécie de imunidade, a de caráter material, que exclui a responsabilidade dos parlamentares pelas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato ou em razão deste. De maneira inovadora, a Constituição de 1988 também a assegurou, muito embora de forma mitigada, aos Vereadores. Digo mitigada porque relativa a opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (Brasil, 2015).

Ora, então é evidente que mesmo a época deste Recurso Extraordinário já se tinha o entendimento de que a Constituição de 1988 trazia de forma mitigada a ideia de imunidade material aos vereadores, fato que baseou o ministro na época para proferir o seu voto, garantindo no caso em lide, o direito ao vereador.

O voto vencido trouxe a interpretação de que a imunidade material conferida ao vereador - tema enfrentado pelo tribunal diversas vezes - foi levada a interpretação de que deve ser conferida a mesma interpretação dada do artigo 53 da Constituição (Brasil, 1988), qual seja:

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

Assim, fixou o entendimento que as manifestações, orais ou escritas, proferidas dentro da Casa Legislativa (como no caso em lide), gozavam de imunidade material absoluta. A exemplo, trouxe a ementa do acórdão formalizado no Recurso Extraordinário n. 140.867/ MS, julgado em 3 de junho de 1996, sob a relatoria do ministro Maurício Corrêa (Brasil, 1996):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADOR. INVIOLABILIDADE POR SUAS MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. IMUNIDADE MATERIAL ABSOLUTA. INTERPRETAÇÃO DO INCISO VI DO ARTIGO 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Parlamentar. Inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos. Imunidade de ordem material. Garantia constitucional que obsta sua submissão a processo penal por atos que se caracterizam como delitos contra a honra, em decorrência de manifestações havidas no exercício das funções inerentes ao mandato e nos limites da circunscrição do Município que representa. 2. Excessos cometidos pelo vereador em suas opiniões, palavras e votos, no âmbito do município e no exercício do mandato. Questão a ser submetida à Casa Legislativa, nos termos das disposições regimentais. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Posteriormente, com a evolução da compreensão normativa, o Supremo Tribunal Federal passou a compreender que, a liberdade de expressão dos vereadores deverá ser ligada com o seu exercício do mandato e que a ideia de ser proferida somente dentro da circunscrição do município, não era mais caso de absoluta nulidade da prerrogativa constitucional, assim elucidada o Min. Marco Aurélio em voto do Recurso Extraordinário 600.064 - SP:

Para a tutela jurídico-constitucional, há de perquirir-se, portanto, a correlação entre as manifestações e o desempenho do mandato, independentemente do local que venham a ocorrer. Estabelecida em prol da instituição parlamentar, a garantia não pode ser interpretada em sentido que a converta em odioso privilégio pessoal.

Desta forma, entendeu-se que cada caso deveria ser analisado em sua singularidade quanto ao conteúdo proferido, contudo, o entendimento de que a

limitação se restringe à circunscrição do município não é mais vista de forma taxativa, tendo seu entendimento estendido a outras situações de fato, evidenciando a forma como atuais julgadores enxergam tal normativa.

Insta salientar que, se por um lado essa prerrogativa garante ao vereador uma camada “extra” de proteção para exercer o seu mandato, de forma alguma a imunidade parlamentar visa transformar-se em anteparo para práticas abusivas, excessos ou ofensas contra a honra alheia.

Todavia, em entendimento recente, o STF, ao julgar o ARE 1.421.633/SC, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que: “Não é mais possível restringir o exercício parlamentar do mandato aos estritos limites do recinto da Câmara Municipal”, conforme se observa do julgado abaixo:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. VEREADOR. IMUNIDADE PARLAMENTAR. PALAVRAS PROFERIDAS NA INTERNET. TEMA 469. INAPLICABILIDADE AO CASO. DESDOBRAMENTO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO TÍPICA DE FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO. ACORDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. O Tribunal de origem entendeu que as manifestações do vereador não ficaram restritas à circunscrição do Município, já que publicadas na rede mundial de computadores, bem como que induzem o leitor a erro quanto à adequada interpretação de parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Assim, deu provimento à Apelação interposta por GEAN LOUREIRO Prefeito do Município de Florianópolis para reformar a sentença de improcedência do pedido e condenar o recorrente Vereador Municipal - proceder à exclusão do artigo intitulado A nova maracutaia de Gean Loureiro de seu website pessoal, assim como de seus perfis em redes sociais (Facebook e Twitter), e condená-lo ao pagamento de indenização por danos morais no valor de 8.000,00 (oito mil reais). 2. A tese fixada no Tema 469 deve ser apreciada cum grano salis quando as pretensas ofensas tenham sido proferidas pela internet, porém em razão do mandato, haja vista que essa peculiaridade não foi objeto de debate por ocasião do julgamento do processo paradigma. 3. É essencial na presente hipótese analisar a conciliação realizada pelo texto de nossa Constituição em relação a duas grandes teorias sobre inviolabilidades parlamentares: A blackstoniana e a de Stuart Mill. 4. A interpretação realizada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao longo destes quase 35 anos da Constituição de 88, compatibilizou as duas importantes teorias aplicadas na questão da inviolabilidade parlamentar, em defesa da importante questão da liberdade de expressão qualificada que tem os deputados e senadores para se expressar em palavras e opiniões dentro ou fora do Congresso Nacional. 5. Em alguns casos, bastará a presença da cláusula geográfica; em outros, exige-se o que essa SUPREMA CORTE denominou de nexos de implicação recíproca. E, nessa hipótese, incluiu a necessidade não só desse nexo, mas nos termos expostos pela teoria de Stuart Mill, a presença de determinada finalidade das manifestações parlamentares, qual seja, levar ao eleitor sua prestação de contas, suas críticas a políticas governamentais, sua atuação de fiscalização, informações sobre sua atitude perante o

Governo. 6. Então, exige-se, para caracterizar a necessária inviolabilidade, a presença desses dois requisitos: nexos de implicação recíproca e os parâmetros ligados a própria finalidade da liberdade de expressão qualificada do parlamentar. 7. Na presente hipótese, é fato incontroverso que as palavras foram proferidas no website pessoal do Vereador, bem como nos perfis que mantém em redes sociais (Facebook e Twitter). 8. As manifestações do recorrente, ao tecer considerações sobre as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado acerca das inconsistências identificadas no edital de licitação lançado pela Prefeitura Municipal traduz nítido desdobramento da atividade parlamentar no exercício da função típica de fiscalização dos atos do Poder Executivo. 9. Não há dúvida da existência do nexo de implicação recíproca, pois patente a relação entre as opiniões e palavras proferidas com o exercício do mandato parlamentar, ou em razão desse exercício; não havendo possibilidade de se afastar a inviolabilidade, pois o contexto em que houve as manifestações não era estranho às atividades realizadas em razão do exercício do mandato. 10. Os excessos de linguagem porventura cometidos, na espécie, ainda que veiculadores de ofensas pessoais, embora dissonantes do espírito plural e democrático que deveria animar as discussões na arena política, encontram-se subtraídos à responsabilidade cível e criminal, podendo apenas, se for o caso, ser objeto de censura, sob o viés político, pela Casa Legislativa da qual o imputado faz parte. 11. Nos dias atuais, caracterizados por avanços tecnológicos em que a internet se tornou um dos principais meios de comunicação entre os mandatários e o eleitor, não é mais possível restringir o exercício parlamentar do mandato aos estritos limites do recinto da Câmara Municipal. 12. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1421633 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 03-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-05-2023 PUBLIC 09-05-2023).

Neste caso, o vereador Afrânio Boppré fez uma publicação em seu site pessoal e redes sociais com o título “*A nova maracutaia de Gean Loureiro*”, onde criticava a atuação do prefeito com base em relatório técnico do TCE-SC sobre o edital de licitação. O prefeito ajuizou ação por danos morais, alegando ofensa à sua honra e propagação de desinformação.

O Tribunal de origem entendeu que as manifestações do vereador não ficaram restritas à circunscrição do município, já que foram publicadas em rede de internet, tinham conteúdo difamatório e não estavam protegidas pela imunidade parlamentar. Assim, condenando o vereador a remover o conteúdo e pagar R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por danos morais.

Porém o Supremo Tribunal Federal reverteu a interpretação do Tribunal de origem e reafirmou que, mesmo em ambiente virtual, há proteção constitucional à manifestação do parlamentar, desde que haja nexo de implicação recíproca entre a manifestação e o exercício da função parlamentar e que a finalidade da fala esteja direcionada ao dever de prestação de contas, fiscalização ou crítica política, como visto na teoria de Stuart Mill, conciliada com o entendimento tradicional da imunidade (teoria blackstoriana).

No caso concreto, o STF reconheceu que as manifestações foram direcionadas aos atos da prefeitura, havia pertinência temática com o exercício do

mandato e tratava-se de atividade típica de fiscalização, logo, configura-se imunidade parlamentar.

A importância deste julgado, é que se torna um exemplo paradigmático de superação da cláusula geográfica em nome da proteção da função parlamentar, ampliando a interpretação do artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988), à luz da comunicação digital e da função fiscalizadora dos vereadores.

Dessa forma, observa-se que tais precedentes reforçam a percepção de que a ideia de limitação territorial se encontra ultrapassada, e que os vereadores atuam sob constante ameaça de judicialização de suas falas, ainda que estejam defendendo interesses públicos. O receio de sofrerem condenações por danos morais ou crimes contra a honra tem levado muitos parlamentares a limitar sua participação no debate político, o que contraria o espírito democrático da imunidade parlamentar.

2.2 A LIMITAÇÃO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR À CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO: OBSOLÊNCIA NORMATIVA E A DESARMONIA COM A REALIDADE POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

A imunidade parlamentar material é um instituto constitucional criado para proteger o exercício da função política, conferindo ao parlamentar liberdade para manifestar-se sem medo de perseguição judicial por suas opiniões, palavras e votos. No caso dos vereadores, a Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso VIII (Brasil, 1988), prevê expressamente que:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

A inclusão da cláusula “na circunscrição do Município” estabelece um limite territorial à proteção da imunidade do ente político, distinguindo os vereadores dos demais parlamentares federais e estaduais, cujas imunidades não estão submetidas a restrições geográficas. A intenção do constituinte, à época, era delimitar a atuação do vereador ao espaço geográfico e administrativo do município, onde o vereador exerce o seu mandato.

No entanto, essa limitação geográfica, que talvez fizesse sentido no contexto institucional e tecnológico da década de 1980, hoje mostra-se em desarmonia diante da realidade comunicacional e política contemporânea. A atuação parlamentar que se faz através de manifestações de opiniões, palavras e votos, não se restringe mais ao recinto da Câmara ou às ruas do município: estende-se às redes sociais, veículos de imprensa, entrevistas, lives e debates transmitidos digitalmente, muitas vezes com repercussão além das fronteiras do município de origem.

A respeito da aplicabilidade de uma extensão na interpretação normativa quanto à liberdade de expressão, manifestam Mendes e Branco (2023, p. 147):

A norma constitucional, desse modo, para que possa atuar na solução de problemas concretos, para que possa ser aplicada, deve ter o seu conteúdo semântico averiguado, em coordenação com o exame das singularidades da situação real que a norma pretende reger. Servem de exemplo disso as inovações tecnológicas trazidas pela informática, que não podem deixar de ser levadas em conta para a compreensão atual de certas normas constitucionais. As peculiaridades da internet, por exemplo, interferem sobre o tema da liberdade de expressão como conhecida antes do advento do ambiente virtual.

A limitação constitucional imposta ao vereador passa, então, a produzir um efeito inibidor da liberdade de expressão parlamentar, pois muitos representantes municipais evitam se manifestar publicamente em espaços fora do seu município de atuação, por temerem processos judiciais, especialmente ações por danos morais. Tal quadro gera insegurança jurídica e comprometimento da função política que a imunidade visa proteger.

A jurisprudência pátria, embora tradicionalmente rígida quanto à interpretação territorial da imunidade dos vereadores, tem começado a sinalizar uma mudança interpretativa, com decisões que priorizam o nexo funcional entre a manifestação e o mandato, em detrimento da delimitação geográfica.

Neste sentido, destaca-se o ARE 1.421.633/SC, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 2023 (Brasil, 2023), onde o relator, Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que:

[...] nos dias atuais caracterizados por avanços tecnológicos em que a internet se tornou um dos principais meios de comunicação entre os mandatários e o eleitor, não é mais possível restringir o exercício parlamentar do mandato aos estritos limites do recinto da Câmara Municipal.

Com essa decisão, o STF reconhece que o meio e o alcance da manifestação não devem prevalecer sobre seu conteúdo e finalidade, o que representa uma superação da barreira territorial tradicional. Ainda que não se trate de revogação literal do artigo 29, VIII, o julgado abre margem para uma interpretação evolutiva da norma constitucional, adequando-a aos princípios da proporcionalidade, liberdade de expressão e eficiência da representação política.

Dessa forma, a circunscrição municipal, enquanto delimitadora da imunidade material, tornou-se um elemento formal superado pela realidade fática, exigindo que a proteção à manifestação parlamentar seja vista sob a ótica do nexo com a função pública exercida, e não mais como uma questão meramente geográfica.

No contexto do presente estudo, essa crítica revela-se especialmente relevante, pois o debate em torno da responsabilidade civil dos vereadores está

diretamente ligado à superação dessa limitação. Quando a imunidade material não é reconhecida por ultrapassar o território municipal, abre-se caminho para ações judiciais que muitas vezes desestimulam o livre exercício do mandato, contrariando o princípio democrático que sustenta essa garantia.

3 DO USO DO PODER CONSTITUINTE

O Poder Constituinte apresenta a mais elevada expressão do poder político de uma sociedade, responsável por criar, modificar ou atualizar a ordem constitucional. Constitui-se como fundamento de validade de todas as normas jurídicas de um ordenamento, sendo presente desde os primórdios das organizações políticas. Neste sentido, leciona Moraes (2023, p.81):

O Poder Constituinte é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado. A doutrina aponta a contemporaneidade da ideia de Poder Constituinte com a do surgimento de Constituições escritas, visando à limitação do poder estatal e à preservação dos direitos e das garantias individuais.

Dessa forma, entende-se que a Constituição, enquanto norma fundamental, é produto direto da atuação desse poder. A doutrina contemporânea classifica o Poder Constituinte em duas espécies principais: originário ou de 1º grau e derivado, constituído ou de 2º grau.

O Poder Constituinte Originário é aquele que dá origem a uma nova ordem jurídica, sendo a inicial, autônomo, ilimitado em conteúdo e incondicionado quanto a sua forma de exercício. Foi por meio desse poder que se estabeleceu a Constituição Federal de 1988, expressão da soberania popular e grande marco da redemocratização do país.

Outrossim, o Poder Constituinte Derivado é aquele previsto e limitado pela própria Constituição Federal, assim possuindo limitações constitucionais expressas e delineadas em seu texto legal, sendo passível de controle de constitucionalidade, conforme Moraes (2023, p. 85):

O Poder Constituinte derivado está inserido na própria Constituição, pois decorre de uma regra jurídica de autenticidade constitucional, portanto, conhece limitações constitucionais expressas e implícitas e é passível de controle de constitucionalidade.

Este poder derivado possui uma subdivisão, na qual podemos destacar o derivado reformador, que tem capacidade de modificar a Constituição (Brasil, 1988) por meio de um procedimento específico, tendo suas manifestações aparecendo em forma de emendas constitucionais (artigos 59, I e 60).

O derivado decorrente, sendo também derivado do originário, e por ele limitado, encontrando assim seus parâmetros estabelecidos pela Constituição. Sua

função é de estruturar as Constituições de Estados membros - competência que decorre da auto organização. Sua tarefa é nitidamente constituinte, tem um caráter de complementaridade em relação à Constituição, tendo seu exercício concebido às Assembleias Legislativas, nos termos do artigo 11 do ADCT (Brasil, 1988).

Ademais, também pode-se citar o derivado revisor, no qual é limitado e condicionado, entretanto, não se trata necessariamente de um poder, mas de um processo de revisão que é limitado pelo poder originário. Para tanto, estabelece o art. 3º do ADCT (Brasil, 1988):

Art. 3º A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

Por fim, também relacionado nessa subdivisão está o Poder Constituinte Derivado Difuso, este que promove apenas a alteração material da Constituição, ou seja, não altera o seu texto normativo, alguns doutrinadores caracterizam como um poder de fato, que se manifesta por meio da hermenêutica constitucional. De modo semelhante afirmam Mendes e Branco (2023, p. 212-213):

O estudo do poder constituinte de reforma instrui sobre o modo como o Texto Constitucional pode ser formalmente alterado. Ocorre que, por vezes, em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade, a Constituição muda, sem que as suas palavras hajam sofrido modificação alguma. O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro. Como a norma não se confunde com o texto, repara -se, aí, uma mudança da norma, mantido o texto. Quando isso ocorre no âmbito constitucional, fala -se em mutação constitucional.

Assim, contata-se que o Poder Constituinte, em suas diversas manifestações, é elemento central para a compreensão dinâmica constitucional, sendo abordado tanto na criação quanto na adaptação da ordem jurídica, sem que se perca de vista a preservação dos princípios fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

3.1. A INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA NORMA CONFORME A MUDANÇA DA REALIDADE DE FATO

Já se entende como superado a crença de que o texto legal contém, em seu relato abstrato, a solução de todos os obstáculos e problemas que existem e irão existir em sua temática. Com o desenvolvimento de tecnologias e mudanças sociais, entende-se, sem maior controvérsia, que a interpretação normativa se estabelece como necessária para que o Estado Democrático de Direito acompanhe esse desenvolvimento, mantendo-se atualizado.

Essas circunstâncias são apresentadas no momento em que o legislador atribui a aplicação de princípios constitucionais para a aplicabilidade da norma. Ora, como já dito, esses princípios são maleáveis, como por exemplo a dignidade da pessoa humana e igualdade, dessa forma se adequando com a conformidade da sociedade, assim atingindo também a mutação da hermenêutica jurídica da norma.

Na aplicabilidade do caso em questão, a limitação territorial imposta aos vereadores sofreu um impacto jurídico no quesito de que existem entendimentos, como supracitados, de que tal delimitação à circunscrição ao município pode ser superada, uma vez que as palavras proferidas tenham relação com o exercício da função do ente parlamentar e com o mandato.

A respeito da mutação constitucional, com a alteração da realidade social, leciona Barroso (2022, p.175):

A mutação constitucional dar-se-á, também, em razão do impacto de alterações da realidade sobre o sentido, o alcance ou a validade de uma norma. O que antes era legítimo pode deixar de ser. E vice-versa. Um exemplo: a ação afirmativa em favor de determinado grupo social poderá justificar-se em um momento histórico e perder o seu fundamento de validade em outro. Intervenções estatais a favor de mulheres, negros ou índios deixarão de ser legítimas se não houver mais qualquer situação objetivamente desfavorável que a justifique.

Dessa forma, se verifica que a interpretação constitucional não pode se limitar a uma visão estática e literal do texto normativo, sob pena de comprometer a efetividade da própria ordem constitucional. A evolução da sociedade e os avanços tecnológicos, juntamente com a dinâmica das relações políticas exigem uma hermenêutica constitucional capaz de adaptar os preceitos normativos à realidade que se encontra, logicamente, sem violar os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

3.2. A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL ATRAVÉS DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO DIFUSO COMO SOLUÇÃO HERMENÊUTICA

A Constituição Federal (Brasil, 1988), embora fruto de um conceito democrático avançado para sua época, foi concebida dentro de uma realidade social, política e tecnológica específica, nos quais os meios de comunicação se restringiam a veículos tradicionais, como jornais impressos, rádios e canais de televisão, cujo o alcance estavam, na maioria das vezes limitados, devido à dificuldade em se adquirir meios para que todos se mantivessem “informados” a todo momento.

Hodiernamente, é notório a discrepância do crescimento dos meios de comunicação, internet e redes sociais, comparados à época da criação do texto legal, o art. 29, inciso VIII da Constituição Federal (Brasil, 1988). Assim, tornando-se evidente a necessidade de reinterpretar a hermenêutica jurídica desse texto legal, pois embora válido no contexto da Carta Magna, se apresenta anacrônico sob o prisma social e funcional.

Nesse contexto, é importante destacar o papel do Poder Constituinte Derivado Difuso, conceito extraído da hermenêutica constitucional, que permite a evolução do sentido e do alcance das normas constitucionais por meio de atividade interpretativa dos tribunais, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição.

Conforme leciona Luís Roberto Barroso (2022, p. 741-742):

A modificação da Constituição pode-se dar por via formal e por via informal. A via formal se manifesta por meio da reforma constitucional. Já a mutação constitucional consiste em um processo informal de alteração do significado de determinada norma da Constituição, sem que tenha havido qualquer modificação de seu texto. Obra de um assim chamado poder constituinte difuso, a mutação constitucional se realiza por meio da interpretação – isto é, pela mudança do sentido da norma, em contraste com entendimento preexistente – ou por intermédio dos costumes e práticas socialmente aceitos. Funcionam como limite, na matéria, as possibilidades semânticas do relato da norma e a preservação dos princípios fundamentais que dão identidade à Constituição.

Ao analisar-se a hipótese de mutação constitucional, com a alteração do significado normativo, sem alteração do texto legal, observamos que essa em termos de solução, se encontra como a mais cabível no momento atual. Esse fenômeno é expressão clara do Poder Constituinte Derivado Difuso, que não depende de procedimento formal de emenda, mas decorre da atividade hermenêutica dos intérpretes constitucionais, particularmente do Poder Judiciário, embora também impulsionado pela prática social reiterada.

Como conclusão a respeito da mutação constitucional, percebe-se que a razão pela qual tal medida pode ser adotada é por conta da sua alteração do significado da determinada norma constitucional, no caso em tela, do artigo 29, VIII da Carta Magna. Dessa forma, destaca Luís Roberto Barroso (2022, p.163):

À vista dos elementos expostos até aqui, é possível dizer que a mutação constitucional consiste em uma alteração do significado de determinada norma da Constituição, sem observância do mecanismo constitucionalmente previsto para as emendas e, além disso, sem que tenha havido qualquer modificação de seu texto. Esse novo sentido ou alcance do mandamento constitucional pode decorrer de uma mudança na realidade fática ou de uma nova percepção do Direito, uma releitura do que deve ser considerado ético ou justo. Para que seja legítima, a mutação precisa ter lastro democrático, isto é, deve corresponder a uma demanda social efetiva por parte da coletividade, estando respaldada, portanto, pela soberania popular.

A sociedade em geral se encontra em constante mudança e para que a Constituição do país possa acompanhar esse desenvolvimento, é necessária a

tomada de medidas que visem este objetivo. A possibilidade de modificação, seja ela informal ou formal, deve ser estudada de forma que não polua o entendimento jurisprudencial, logo, a existência da mutação informal traz uma possibilidade para o constituinte de estabelecer certos ditames e entendimentos sem que exagerem na criação de emendas.

Diante desse contexto, é possível afirmar que a norma que trata os limites territoriais à circunscrição do município, para que o vereador possa ser protegido pela Imunidade Parlamentar, se encontra em desacordo com a realidade atual, mediante argumentos e fatos expostos.

Conforme entendimentos consolidados pelos tribunais, acima expostos, a literalidade da norma não pode mais ser interpretada de forma isolada, sob pena de comprometer a efetividade do exercício do mandato e, conseqüente, enfraquecer a atividade parlamentar ou limitá-la somente ao âmbito local em uma era digital.

Portanto, torna-se imperativo adotar uma interpretação evolutiva, orientada pelos princípios constitucionais, especialmente pela dignidade da pessoa humana, pela liberdade de expressão e pela preservação da democracia. Tal interpretação, amparada na teoria da mutação constitucional e do Poder Constituinte Derivado Difuso, permite que a imunidade parlamentar não seja mais vinculada rigidamente aos limites geográficos, mas sim ao nexó funcional entre a manifestação do vereador e o exercício do seu legítimo mandato.

Como bem sintetiza Barroso (2022, p.191):

Como muitas vezes registrado, as Constituições não podem aspirar à perenidade do seu texto. Se não tiverem plasticidade diante de novas realidades e demandas sociais, sucumbirão ao tempo. Por essa razão, comportam mecanismos de mudança formal e informal, pressupostos de sua continuidade histórica.

Dessa maneira, a superação da limitação territorial da liberdade de expressão dos vereadores à luz da imunidade material não exige de início, necessariamente de uma alteração formal do texto constitucional, mas como forma alternativa, uma atuação hermenêutica comprometida com a concretização dos direitos fundamentais, a preservação do regime democrático e a proteção efetiva do parlamentar no contexto da sociedade contemporânea.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho permitiu constatar que a cláusula constitucional que limita imunidade parlamentar do vereador à circunscrição do município, prevista no artigo 29, VIII, da Constituição Federal, não mais se harmoniza com a realidade política, pois encontra-se em desacordo com o atual desenvolvimento social e tecnológica contemporânea, evidenciando que hodiernamente, a liberdade de expressão tem um alcance já superado pelos limites territoriais.

Para isso, explica-se que a evolução dos meios de comunicação, especialmente com o advento da internet e das redes sociais, foi um marco

significante para a expansão desse alcance das manifestações políticas, tornando discutível a interpretação territorial rígida da imunidade.

Dessa forma, frisa-se que no que tange a liberdade de expressão do vereador, deverá levar em consideração a interpretação de que ela pode sim, ultrapassar o limite territorial e ser protegida pela imunidade parlamentar. A título de exemplo, foi citado casos concretos, no qual o vereador utilizou da sua liberdade de expressão, para manifestar sua opinião por meio de Blog, na internet, sendo admitido, assim, a proteção da imunidade parlamentar, uma vez que a manifestação se relacionou com o mandato do vereador.

Nesse sentido, ficou evidente que a interpretação literal da norma não se sustenta diante da realidade contemporânea, em que as fronteiras físicas perderam sua relevância no âmbito do debate político, especialmente nas plataformas virtuais. A aplicação restritiva da imunidade aos vereadores baseada no critério da circunscrição do município, compromete não apenas o livre exercício do mandato, mas também no que tange a sua função legislativa e representativa.

A análise jurisprudencial, especialmente no julgamento do ARE 1.421.633/SC, demonstra uma clara evolução no entendimento dos tribunais superiores, no sentido de que a proteção constitucional deve se concentrar no nexos funcional da manifestação com o exercício do mandato, e não mais a delimitação geográfica. A hermenêutica jurídica contemporânea, apoiada na mutação constitucional com o Poder Constituinte Derivado Difuso, apresenta-se como possível solução legítima e necessária para que haja a atualização no sentido da aplicabilidade da norma, sem que haja alteração formal no seu texto legal.

Diante disso, restou comprovado que os objetivos inicialmente propostos foram alcançados, ao demonstrar que a imunidade parlamentar deve ser analisada sob a ótica da relação com o mandato, seu nexos funcional em si e não pela limitação territorial. O presente trabalho também reafirma a importância da proteção da liberdade de expressão no exercício do mandato, como instrumento de fortalecimento para que os entes parlamentares não tenham medo de sofrer reprimendas dos demais Poderes, fortalecendo assim a democracia e efetividade dos direitos fundamentais.

Por fim, essa análise levanta algumas questões importantes para estudos futuros. Por exemplo, seria interessante revisar oficialmente o artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal não somente pela interpretação defendida nesse trabalho, mas também através de uma emenda constitucional, para que se reflita melhor a realidade de hoje. Ademais, abre espaço para se explorar mais a fundo os riscos de a imunidade parlamentar se tornar algo banal, os desafios de responsabilizar discursos que vão além do razoável – especialmente em tempos de muita desinformação – e como criar critérios que sejam claros para determinar até onde vai a proteção funcional no ambiente digital.

REFERÊNCIAS

ARNAUD, Rafaela Rocha; TARGINO, Giliard Cruz; ESTRELA, William Marques. Mutação constitucional: a atuação do poder constituinte difuso no Brasil. **Revista Interdisciplinar e do Meio Ambiente – RIMA**, v. 1, n. 1, e41, 2019. DOI:

<https://doi.org/10.52664/rima.v1.n1.2019.e41>. Disponível em:
<https://revistas.ufcg.edu.br/RIMA/article/view/41>. Acesso em: 27 maio 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BIAGI, Carolina Lima de. Alcance da imunidade parlamentar dos vereadores: imunidade material e a liberdade de expressão1. 17ª Legislatura-2017. Disponível em:https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista-Procuradoria-n5.pdf#page=121. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jan. 2021..

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg no Recurso Extraordinário com Agravo 1.421.633/SC. Relator: Alexandre de Moraes. Primeira Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 3 mai. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=5E72-C78B-1CDD-268D&senha=EFDE-5DD4-DDF0-6315>. Acesso em: 8 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Liberdade de expressão**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. eBook. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/liberdadeexpressao.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025. ISBN 978-65-87125-89-3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 600.063/SP. Relator: Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2015. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1283127/STF_Recurso_Extraordinario_600063.pdf. Acesso em: 7 mai. 2025.

DE SOUSA, Robson Nunes Pereira et al. Limites da Liberdade de Expressão e Imunidade Parlamentar. **Facit Business and Technology Journal**, v. 1, n. 37, 2022. Ed. 37, V. 1. Págs. 491-511. ISSN: 2526-4281
<http://revistas.faculdefacit.edu.br>. Disponível em:<http://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/1642>. Acesso em: 29 de maio de 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estado Unidos da América 1787**. Unites State Senate. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>. Acesso em: 20 mai. 2025.

FRANÇA. Assembleia Nacional Constituinte. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. [26 de agosto de 1789]. Paris: Assemblée Nationale Constituyente, 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução de Pedro Madeira. Ed. especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. (Coleção Saraiva de Bolso). ISBN 978-85-209-2873-8.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 09 de jan. de 2025.

PAULA, Ludmila Cruvinel Gordo de. Liberdade de expressão e imunidade parlamentar: limites e desafios no Brasil. **Revista de Gestão e Secretariado – GeSec**, São José dos Pinhais, PR, v. 15, n. 11, p. 1-12, 2024. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v15i11.4307>.