



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 5 Número 2 maio/ago. 2010



A RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL DO LEGISLADOR PELO USO DA TRIBUNA: A PROPAGANDA ELEITORAL E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

MARILDA DE PAULA SILVEIRA

Mestre e Doutoranda em Direito Público pela UFMG. Professora de pós-graduação em Direito Eleitoral e Administrativo no IDP e na Rede LFG. Assessora Especial da Presidência do TSE.

Assevera que a inviolabilidade e a complexidade do processo legislativo não atuam como óbices absolutos à responsabilização judicial do legislador nos casos em que se identifiquem em sua atuação prejudicial ao Estado ou a terceiros, o elemento subjetivo dolo. Parte dessa premissa para demonstrar sua compatibilidade com o Estado Democrático de Direito brasileiro. Embora minoritárias, não faltam manifestações de descrença com as inúmeras teorias já elaboradas para impedir a responsabilização pessoal do legislador, nos casos em que, atuando culposamente (culpa *lato sensu*), concorra para prática de propaganda eleitoral irregular na tribuna. Tais manifestações têm o mérito de plantar o germe da desconfiança em meio ao aparente consenso de que o âmbito de discricionariedade do legislador seria intangível diante da intocável *mens legislatoris*.

Palavras-chave: Responsabilidade judicial; legislador; função legislativa; inviolabilidade; dolo; propaganda eleitoral.

1 INTRODUÇÃO

A opção constitucional pela divisão harmônica dos poderes não se limita a uma única *esfera de poder*.¹ Todos os Poderes acabam por expressar, seja em maior ou menor grau, todas as funções do Estado. Considerando a potencialidade lesiva que acompanha qualquer atividade desempenhada pelo ser humano,

¹O presente estudo não perde de vista que a expressão Poder é polissêmica na própria Constituição. Cf. art. 1º, § 1º e art. 6º.

os legisladores, assim como os demais agentes públicos, estão sujeitos à produção de atos danosos no desempenho de suas atividades, os quais podem lesionar tanto o próprio Estado quanto terceiros. Cada uma dessas funções dá origem a diferentes atos, cuja produção se sujeita a formas de controle diferenciadas.

Tendo em vista a natureza própria desses atos e os diferentes fundamentos que sustentam os poderes dos quais se originam, o presente trabalho propõe-se a investigar se a inviolabilidade constitui óbice absoluto à vedação de divulgação de propaganda eleitoral na tribuna. Tal investigação encontra-se no contexto do art. 36-A da Lei nº 9.504/97.

Esta suposta barreira tem assento constitucional. No âmbito federal, tratando-se de deputados e senadores, tal prerrogativa é regulada no art. 53, que, com a Emenda Constitucional nº 35, de 2001, conferiu inviolabilidade civil e penal por quaisquer opiniões, palavras e votos. O mesmo se aplica aos âmbitos estadual e distrital, nos termos do art. 27, § 1º, CR/88. Já na seara municipal, a inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos está limitada ao que for proferido no exercício do mandato e na circunscrição do município.

Tratar-se-ia de hipótese em que ao agente público responsável acarretaria apenas a sanção administrativa – nos âmbitos federal, estadual e distrital – e responsabilidade alguma no âmbito municipal. Estaria excluído, definitivamente, qualquer tipo de responsabilidades civil e criminal pelos danos eventualmente causados ao Estado e ao cidadão por um ato legislativo.

Visando rever o posicionamento que, fundado na repartição dos poderes, defende a intangibilidade do âmbito subjetivo das decisões políticas do legislador, ao presente trabalho interessa investigar se a Justiça Eleitoral poderá restringir a propaganda eleitoral divulgada por meio da tribuna.

Não se questiona o fundamento da inviolabilidade outorgada aos agentes políticos que, em respeito à isonomia, visa à preservação

do regime democrático e das próprias instituições. Busca-se, entretanto, dar-lhes interpretação compatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito: garantia dos direitos fundamentais, manifestação popular direta ou representativa e limitação do poder. Afasta-se a simples proteção do legislador, mesmo quando atua ilicitamente, de forma dolosa ou culposa.

2 A INVOLABILIDADE COMO BARREIRA À VEDAÇÃO DE PROPAGANDA

O debate a respeito da possibilidade de restrição da propaganda eleitoral produzida na tribuna ganhou força com a Lei nº 12.034/2010 que acresceu o art. 36-A à Lei nº 9.504/97. Este dispositivo excluiu das ações que poderiam ser caracterizadas como propaganda extemporânea 4 (quatro) hipóteses. Nestas, vedou-se expressamente o pedido de voto, embora se tenha franqueado aos pré-candidatos, em alguns casos, a exposição de plataformas e projetos políticos. Permitida, portanto, mesmo antes de 6 de julho do ano eleitoral, o seguinte:

I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;

II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições;

III - a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral.

Verifica-se que a norma dispõe que a “divulgação de atos parlamentares e debates legislativos” é franqueada – antes e durante o período eleitoral – “desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral”. Cabe indagar, portanto, se tal regra é compatível com o sistema constitucional brasileiro.

Como já destacado, a imposição de sanção ao legislador ou a terceiro, pela divulgação de eventual propaganda eleitoral irregular, produzida na tribuna, enfrenta o obstáculo da inviolabilidade atribuída aos legisladores. É preciso, pois, verificar se a regra pode ser limitada pela investigação do elemento subjetivo do responsável pela propaganda, tendo em vista os princípios que regem o processo democrático.

A inviolabilidade é uma das prerrogativas parlamentares que podem ser definidas como garantias peculiares que lhe são outorgadas a fim de assegurar o livre exercício de suas atividades. Resguardaria, com efeito, o livre funcionamento do Poder Legislativo da ingerência dos demais poderes, além de particulares ou grupos de pressão que procurem, por meio de ações judiciais, deter a ação dos legisladores (GOMES, 1998, p.19).

Nos termos do art. 53 e 27, § 1º, CR/88, a inviolabilidade por palavras e votos exclui qualquer forma de responsabilidade relativamente ao vereador, diferentemente do que ocorre com os senadores, deputados federais, estaduais e distritais cuja inviolabilidade se limita à esfera civil e à penal. Nesses termos, os deputados e os senadores poderiam ser responsabilizados por suas palavras e votos apenas na esfera político-administrativa, pois não se sujeitariam, como os demais agentes públicos, à responsabilidade puramente administrativa, fundamentada no princípio hierárquico, de natureza disciplinar.

Assim, eventual propaganda eleitoral irregular *de forma alguma poderia ser imputada ao vereador* – imune por suas palavras. Já as palavras proferidas por deputados e senadores, que viesse a configurar alguma ilegalidade *poderiam constituir fundamento*

apenas para eventual processo político-administrativo, desde que configurado abuso das prerrogativas asseguradas ou percepção de vantagens indevidas, nos termos do art. 55, § 1º, da CR/88. Assim porque seriam invioláveis, civil e penalmente. Significa dizer que a atuação dos legisladores estaria alheia ao controle jurisdicional. Tal prerrogativa, que afasta a atuação do legislador do controle jurisdicional, visaria a assegurar a ampla liberdade do parlamentar no exercício do mandato, tratando-se de exceção ao regime comum.

Afora o mais, é assegurado aos parlamentares o direito de não testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato nem sobre pessoas que lhe confiaram ou deles receberam informações (art. 53, § 6º, da CR/88). Neste ponto, encontra-se grande semelhança com o sigilo sobre a fonte quando necessário ao exercício da profissão que protege os jornalistas (art. 5º, XIV, da CR/88).

Doutrinária (FALCÃO, 1955, p. 209; SOUTO, 1962, p. 102; TORON, 2004, p. 202) e jurisprudencialmente (BRASIL. STF, 2004), afirma-se que os efeitos dessas prerrogativas seriam permanentes ou perpétuos, pois, mesmo quando findo o mandato, as opiniões, palavras e votos proferidas pelo parlamentar no exercício de seu mandato ou em razão deste não poderiam fundamentar eventual responsabilidade.

O asseguramento de tal independência na Constituição de 1988 busca reafirmar o Poder Legislativo como expressão da soberania popular na restauração da democracia sem eventuais temores que pudessem “deformar a representatividade”, como afirma Ataliba (1985, p. 79). Decorreria não de seu interesse pessoal, mas do interesse público no bom exercício do mandato, não cabendo nem mesmo renúncia pessoal a tais prerrogativas (FERREIRA FILHO, 1989, p. 154). Afastam-se as prerrogativas da noção de privilégio não apenas em resguardo à isonomia, mas também porque, como afirma Raul Machado Horta, citando Rui Barbosa, “é fácil desmoralizar uma instituição, pregando-lhe o

cartaz de privilégio” o qual “dispõe de irremovível impregnação egoística e antissocial” (HORTA, 2002, p. 580).

Utilizando-se dessa prerrogativa, há quem defenda que quaisquer palavras, ainda que causem prejuízo – independentemente da atuação culposa ou dolosa do legislador² – não lhe acarretariam responsabilidade alguma. Tratar-se-ia, portanto, de esfera que estaria indene ao controle judicial, como forma de assegurar a independência parlamentar (QUEIROZ FILHO, 2001, p. 111).

Indaga-se, contudo, se os fundamentos do Estado Democrático de Direito autorizam tal interpretação *mesmo quando as opiniões, palavras e votos não se adequam ou não se relacionam com o exercício da função legislativa*, pois, conforme muito bem assevera Figueiredo (1995b, p. 6), a legalidade estrita não mais se adequa ao paradigma constitucional atual, havendo necessidade

[...] da existência de outras características absolutamente essenciais, tais sejam, a separação de poderes para a existência de ‘freios e contrapesos’, do ‘juiz natural’, ou, em outras palavras, de juiz não de exceção ou *post facto*, e, além disso e certamente, de juiz imparcial [...].

Sobressai, portanto, a preocupação de como subordinar o poder político a uma dinâmica democrática.

2.1 FUNDAMENTO DA INVIOABILIDADE

Apontar as razões que fundamentam o instituto da inviolabilidade remonta à investigação de suas origens no mundo ocidental. Independentemente do modelo que se adote, o estudo desses aspectos históricos tem como escopo principal a análise do sentido que era dado às imunidades em cada momento, possibilitando a identificação das legítimas e necessárias adaptações

²A discussão relativa aos elementos necessários para identificação de dolo ou culpa na conduta do legislador será tratada mais adiante, Parte III, Título 7, item 7.3.

que demandam um Estado Democrático de Direito, questionando, até mesmo, a manutenção de certas garantias.

Doutrinariamente, duas são as teses que têm indicado os fatos que teriam dado azo à concessão de prerrogativas aos integrantes do Poder Legislativo. De um lado, apontam-se os privilégios encontrados na história medieval inglesa que foram recepcionados pelo constitucionalismo liberal (ANSON, 1903, p. 186-187); de outro, afirma-se que no processo revolucionário francês se teria formado o conceito de imunidade que se difundiu ao longo do século XIX (SOUTO, 1962, p. 29; FALCÃO, 1955, p. 19; ALEIXO, 1961, p. 23; ESMEIN, 1921, p. 384).

Os partidários da primeira tese defendem que as imunidades parlamentares vistas como garantia à preservação da harmonia dos poderes têm sua origem no sistema constitucional inglês pela “proclamação do duplo princípio da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária) no *Bill of rights* de 1688” (ANSON, 1903, p. 186-187; MORAES, 2006, p. 413). Tal prerrogativa teria surgido em *casos concretos*, pela prisão de alguns parlamentares em razão do uso, considerado ilegal, de suas palavras e votos (FALCÃO, 1955, p. 20). A imunidade assegurava a liberdade de palavras, debates ou procedimentos, os quais não poderiam ser questionados ou impedidos em nenhuma Corte ou lugar fora do Parlamento³.

Tal regramento surgiu como outorga do monarca aos representantes estamentais, como forma de debilitar a permanente tensão entre o rei e o reino. Tendo em vista que nessa época o Parlamento (*Cúria, Corte ou Conselho*) não era poder totalmente independente do rei – constituindo órgão de consulta, em que

³Darcy Azambuja registra que a imunidade material remonta à era medieval, destacando que “em 1397 o réu mandou prender o deputado Haxey, autor do *bill* que reduzira o orçamento da casa real. Dois anos mais tarde, subindo ao trono Henrique IV, julgou ilegal a prisão ordenada por seu antecessor e firmou-se o princípio de que o membro do Parlamento não pode ser responsabilizado legalmente pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções”. AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 23. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984, p. 188.

pese o seu acentuado caráter obrigatório –, a imunidade constituía garantia no sentido de que seus conselhos pudessem ser ouvidos sem ameaças ou amedrontamentos (TORON, 2004, p. 216). Suas opiniões e votos emitidos no exercício das funções não os levariam aos tribunais e suas eventuais prisões por dívidas civis estariam obstadas.

Em que pese o *freedom from arrest* tenha caído em desuso uma vez abolida a prisão por dívidas, a *freedom from speech* consagrou-se na Revolução Gloriosa de 1689, dispondo o art. 9º do *Bill of Rights* que “a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos a acusação ou a apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio parlamento” (MIRANDA, 1980, p. 24). Cabe registrar, contudo, que, embora o instituto tenha surgido com ares de irresponsabilidade legislativa, a liberdade de palavras e atos no Parlamento britânico nunca foi entendida como um *direito* ilimitado dos parlamentares no exercício da função, mas como uma *garantia* contra influências externas (ANSON, 1903, p.186-187).

Um século mais tarde, inspirando-se nestes ideais ingleses, os revolucionários burgueses, na França, modelaram suas atuais imunidades parlamentares cujo primeiro antecedente é o Decreto 21, de junho de 1789, da Assembleia Nacional, o qual proclama que “[...] a pessoa de cada deputado é inviolável [...]” (ESMEIN, 1921, p. 384). Em que pese a inspiração inicial, diferentemente do Parlamento inglês, os franceses partem do pressuposto de que os legisladores representam toda a nação e, enquanto órgão da soberania estatal, não podem ser controlados pelo Poder Judicial o qual entendem pertencer, naquele momento, ao Antigo Regime (CARRÉ DE MALBERG, 1998, p. 892; ANDRADE, 2000).

Esta diferença fundamenta a posição dos partidários da segunda teoria.

Dessa forma, se no Antigo Regime a sacralidade e inviolabilidade recaíam sobre o rei, a transferência da soberania para o povo operada pela Revolução Francesa transferiu tal manto protetor, do qual

gozava o antigo soberano, aos representantes do povo na Assembleia Nacional. Como afirma Comparato (1999, p. 124),

em lugar do monarca, que deixava o palco, entrava em cena uma entidade global, dotada de conotações quase sagradas, que não podiam ser contestadas abertamente pela nobreza e o clero, sob pena de sofrerem acusação de antipatriotismo.

Tal modelo fundamentava-se na *soberania parlamentar*, ideia que “levada às últimas consequências, revela-se incompatível com outra ideia que a do poder controlando o poder” (TORON, 2004, p. 225).

Conquanto tanto o regime inglês quanto o francês tenham-lhe servido de inspiração, as imunidades concedidas aos parlamentares nas monarquias constitucionais, onde não houve *ruptura*⁴, assumiram papel um pouco diverso. Tendo em vista que a sociedade civil era representada pelo Parlamento, enquanto o rei chefiava o Estado, os textos constitucionais fundamentaram a imunidade no *princípio representativo* (DUGUIT, 1924. p. 206; TORON, 2004, p. 226).

Nesse sentido, a imunidade apresenta-se como *garantia* à manutenção do Poder Legislativo.

Assim, conforme se extrai dos vários autores que se dedicaram ao estudo da matéria, o fundamento da imunidade residiria na *preservação da independência do Poder Legislativo*, “seu real destinatário em face dos outros poderes do Estado”⁵, ou seja, na harmonia entre os poderes. Tratar-se-ia de garantias institucionais contra o próprio Estado, para preservar a instituição protegida (TORON, 2004, p. 204).

⁴Ruptura entendida aqui como os fatos decorrentes da Revolução Francesa. Em que pese a utilização do substantivo, apenas para diferenciar regimes, não se desconhece a constante crítica feita especialmente por historiadores no sentido de que tal Revolução não caracterizou ruptura histórica.

⁵Na jurisprudência, cita-se Min. Celso de Mello. Inq. 510, RTJ nº 135/509. Doutrinariamente, por todos, ALEIXO, 1961, p. 59; PINTO, Paulo Brossard de

Afirma-se que a necessidade de tais prerrogativas sobressai sob um regime de força, em que as prerrogativas parlamentares poderiam garantir um mínimo espaço para manifestação da oposição, se não o funcionamento do próprio Poder Legislativo (PINTO, 1969, p. 20).

Não se tratando de direito subjetivo do parlamentar, como visto, essa diferenciação de tratamento não se faz em razão da pessoa do legislador – como outrora ocorria com o imperador ou com a dignidade do cargo ou pessoa nas ordenações (TORON, 2004, p. 205); direciona-se, na verdade, à função legislativa, que, possuindo natureza especial, demandaria proteção diferenciada.

Com efeito, o fundamento da inviolabilidade está na tentativa de impedir que os detentores das demais funções do Estado ou, mesmo, das *forças externas* exerçam pressão sobre os parlamentares, impedindo-os de desempenhar com liberdade suas funções (LAFERRIÈRE, 1947, p. 706). Busca-se a preservação da autonomia legislativa no momento em que os legisladores proferem suas *opiniões, palavras e votos*. Como muito bem destaca Toron (2004, p. 202), embora o senso comum confunda as imunidades com regalias pessoais dos legisladores ou privilégios, estas “se colocam no plano da garantia de independência do Legislativo, vale dizer, do Poder como um todo.”

Tais postulados, dos quais decorrem as prerrogativas parlamentares, tiveram inegável influência da teoria da divisão dos poderes de Montesquieu⁶, que objetiva a convivência equilibrada das funções estatais, sempre refutando a hegemonia ou subordinação de um poder sobre o outro. O postulado do equilíbrio foi destacado, especialmente, por Schimit (1934, p. 216) ao afirmar

Souza. *A imunidade parlamentar*. Porto Alegre: Editora Globo: 1969, p. 28; ALMEIDA, Fabiana Menezes de. *Imunidades Parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, p. 51. GOMES, 1998, p. 54.

⁶A primeira manifestação de um princípio de divisão de poderes pode ser verificada em Aristóteles (*Polítique*, Livro III, Capítulo 10). Na Idade Média, Locke formulou a teoria da separação tripartite dos poderes, que foi aperfeiçoada por Montesquieu em 1748, preocupando-se, sobretudo, com a proteção de liberdade contra a tirania (*De l'esprit des lois*, Capítulo VI, Livro XI).

que a divisão dos poderes pressupõe o estabelecimento de um sistema de pesos e contrapesos, o que foi, de forma categórica, adotado pela Constituição brasileira de 1988, ao transformar em cláusula pétrea a *separação dos poderes* (arts. 2º, § 4º, e 60, § 4º, III, da CR/88).

Especificamente no exercício da função legislativa, seara a que se limita o objeto do estudo, busca-se desvendar se a interpretação que se tem dado à inviolabilidade, juntamente com as alterações constitucionais, são compatíveis com a tão cara pretensão constitucional da Democracia. Com efeito, a investigação do presente trabalho não se concentra no âmbito de incidência da inviolabilidade. Não se limita, portanto, aos atos a que a proteção se dirige. Busca-se pesquisar, na verdade, se os atos do legislador, ou seja, suas opiniões, palavras e votos – sejam quais forem – estão protegidos independentemente da razão que os guiem. Pretende-se verificar qual interpretação da inviolabilidade a *quaisquer opiniões, palavras e votos*, melhor se adequa a harmonia dos poderes.

2.2 INTERPRETAÇÃO COMPATÍVEL COM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E COM O PRÓPRIO FUNDAMENTO DA INVIOABILIDADE: ISONOMIA E INTENÇÃO DO LEGISLADOR

Como visto, fundando-se na divisão dos poderes, a inviolabilidade tem sido interpretada como óbice genérico à responsabilização do legislador. Nestes termos, o titular do poder legislativo não se sujeitaria à responsabilidade judicial, civil ou penal, pelos atos que pratica no exercício de sua função. Não havendo instrumento de responsabilização pessoal do legislador cuja competência seja dada ao Poder Executivo, restaria apenas o procedimento político para perda de mandato, que compete ao próprio Poder Legislativo (art. 29, IX e 55, § 2º, CR/88). Contudo, caracterizando-se tal procedimento como *ato interna corporis* está sujeito a controle judicial limitado:

[...] o corpo legislativo é, a um só tempo, o destinatário e o juiz: o destinatário, porque o mandamento se dirige ao órgão ou à parte dele encarregada de dirigir o seu funcionamento, e ao juiz, porque as questões referentes à sua observância são por ele próprio soberanamente resolvidas, de acordo com o processo estabelecido no seu próprio regimento (CAMPOS, 1956, p. 115-117).

Diante deste quadro, convencionou-se aceitar que seria compatível com o fundamento da harmonia dos poderes e com os princípios do Estado Democrático de Direito, que diante de um ato legislativo danoso⁷ apenas incida o controle de constitucionalidade e eventual responsabilidade do próprio Estado⁸. Tal pensamento levou Bielsa (1955, p. 538) a afirmar que “o legislador pode ditar leis inconstitucionais, sem outra sanção que a declaração como tal pelo Poder Judiciário, e tão somente em casos ocorrentes, quando provocado pela parte interessada”.

Partindo de tal premissa, caso um ato legislativo provocasse danos ao Estado⁹ os ônus da responsabilidade recairiam exclusivamente sobre este, sendo indiretamente distribuídos a toda coletividade. Por outro lado, o legislador causador do dano, independentemente das razões que o levaram a prática do ato, não se sujeitaria a qualquer responsabilidade judicial – patrimonial ou não. Restaria, apenas submetê-lo a eventual procedimento político administrativo para perda do mandato.

O estudo dos autores que cuidaram do tema leva à identificação de um mesmo fundamento para a defesa da inviolabilidade genérica do legislador: o parlamentar no exercício

⁷Constitucional ou não, conforme se demonstrará na Parte II, Título 5, item 5.2.

⁸Responsabilidade esta que só foi reconhecida muito recentemente, como aprofundado na Parte I, Título II, item 2.2.

⁹Os danos que recaem sobre o Estado podem ser conceituados como diretos ou indiretos. Os danos diretos são aqueles provocados ao próprio Estado; já os indiretos são os que atingem terceiros, que podem se voltar contra o Estado por meio da ação de regresso (art. 37, § 6º, CR/88). Esta questão voltará a ser abordada na Parte III, Título 7, item 7.1.

da função legislativa ocuparia a condição de *agente político* que se incumbiria da produção de *atos de governo*. A opção que precedesse a formação destes atos não seria passível de *qualificação jurídica*, eis que definidores dos destinos da nação (HAURIOU, 1964-1965, p. 757; LAUBADÈRE, 1951-1952, p. 282-283; VEDEL, 1954-1955, p. 668).

Assim, a produção desses atos estaria sob um regime especial de responsabilidade, imune ao controle judicial. O único controle externo admitido seria o de constitucionalidade, realizado pelo Poder Judiciário, o qual se limitaria à determinação de manutenção dos atos no Ordenamento Jurídico.

Sustenta-se, portanto, que a Constituição teria expandido – ou evoluído – o controle dos atos normativos, mantendo, contudo, a limitação relativamente ao agente responsável pela produção do ato. Assim, o fato de o legislador encontrar-se no desempenho de atividade superior no Estado suprimiria dos demais poderes a possibilidade de responsabilizá-lo não só pelas opções equivocadas que faz, mas por sua atuação dolosa ou culposa.

Contudo, não restam dúvidas de que o extraordinário progresso do poder de legislar, produtor de uma exagerada inflação legislativa, favoreceu tanto o aparecimento de maior número de equívocos quanto o mascaramento das fraudes. Atualmente, ninguém se apegua à ideia de que os agentes sempre agem buscando a proteção do interesse público. O problema surge justamente quando o legislador não age com fidelidade, e busca objetivo bastante diverso dos que lhe são atribuídos constitucionalmente. Tal ideário não mais se coaduna com os dias atuais, mostrando-se insuficiente para o atendimento dos princípios constitucionais no nosso Estado Democrático de Direito, especialmente com a independência e harmonia dos poderes (arts. 2º, § 4º, e 60, § 4º, III, da CR/88).

Por mais que se tenha absorvido a ideia de que foram as leis que afastaram o absolutismo e o arbítrio, limitando o poder monárquico, em diversos países, inclusive no Brasil, o Estado de

Direito foi, muitas vezes, equiparado a um “Estado legal”¹⁰, deturpado para que a legitimidade das normas fosse desprezada, encobrindo-se o arbítrio. Entre outros episódios brasileiros que retratam tal situação, Bonavides (2001, p. 203) aponta a ditadura iniciada em 1964 como a mais abominável, “por haver mantido aberto um Congresso de Fantoche, debaixo de uma Constituição de fachada, outorgada pelo regime autoritário”.

Não se pode, portanto, negar o fato de que os legisladores praticam atos em desacordo com as prescrições constitucionais, pelas mais diversas razões. Contudo, a interpretação que se dá ao sistema atualmente preocupa-se apenas com o *ato legislativo*, permitindo que as leis inconstitucionais sejam retiradas do ordenamento jurídico.

Não se preocupa com a *forma de atuação do legislador*. Embora este meio de fiscalização abstrato e concreto de constitucionalidade apresente-se como uma técnica de defesa da Constituição pelo método de contenção do poder, não deixa de se preocupar apenas com ordem do sistema normativo.

Tal entendimento não se atenta para o fato de que a garantia de observância dos princípios constitucionais cumpre a mesma finalidade. Punir os desvios do legislador, assegurando a moralidade, também consubstancia limitação do poder político e defesa da Constituição (NASCIMENTO, 2002, p. 413). Propugnar a irresponsabilidade parlamentar contradiz justamente o fundamento da inviolabilidade e um dos pilares do Estado Democrático de Direito, que é a manutenção da harmonia entre os poderes pela *limitação do poder*. Defender que apenas os integrantes do Poder Legislativo não sejam responsabilizados pessoalmente pelos atos que pratiquem no exercício de sua função é afastar a supremacia da Constituição, conceito mais democrático que a antiga noção de soberania do parlamento (NASCIMENTO, 2002, p. 414).

¹⁰Em que, diferentemente do Estado de Direito, bastaria a submissão à lei, independentemente da democracia, soberania popular ou representação política. ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de derecho constitucional*. 2. ed. Madri: Tecnos, 1996. v. 1, p. 93-96.

Como muito bem destaca, ainda uma vez, Bonavides (2006, p. 539), a teoria constitucional das garantias institucionais pretende que “determinadas instituições jurídicas devem ser resguardadas de uma supressão ou ofensa ao seu conteúdo essencial ou esfera medular, por parte do Estado, sobretudo do legislador”. Dessa forma, não atende ao sistema de pesos e contrapesos este pretensão controle, que se limita ao estabelecimento de barreiras somente em face dos atos inválidos, sem repreensão direta aos legisladores, responsáveis por sua prática. Tratando-se de prerrogativa que visa à proteção do Estado, a inviolabilidade só é legítima

[...] se aqueles que a detêm a empregam no cumprimento das obrigações negativas e positivas que impõe a regra de direito, isto é, se a empregam na realização do direito. O direito não é, seguindo a expressão de Jhering, a política da força; é o limite da força (DUGUIT, 1901, p. 15).

Não é por outra razão que o *Supremo Tribunal Federal*, em diversos julgados, tem manifestado que a proteção da inviolabilidade “não cobre as ofensas que, pelo conteúdo e o contexto em que perpetradas, sejam de todo alheias à condição de Deputado ou Senador do agente”¹¹. Afirma-se que apenas as opiniões, palavras e votos que se relacionem ao regular exercício do mandato estariam protegidas pela garantia em questão.

De fato, enquanto em um regime ditatorial as prerrogativas parlamentares assumem relevante papel na manutenção do espaço de debate, especialmente para as minorias, na democracia *sua importância deve ser limitada pela existência de Poderes independentes*, que atuam como freios aos abusos. Nessa esteira, Capelletti (1993, p.19) chega a afirmar que “a expansão do papel

¹¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Inq 1905-DF. Não cobre, pois, a inviolabilidade parlamentar a alegada ofensa a propósito de quizílias intrapartidárias endereçadas pelo Presidente da agremiação – que não é necessariamente um congressista – contra correligionário seu. II. Crime contra a honra: inexistência em entrevista que não ultrapassa as raias da crítica à atuação partidária de alguém. DJ 21/5/07. v. 02152-01, p. 11. No mesmo sentido, também da relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, Inq. 1344 e do Min. Sidney Sanches, Inq. 1710.

do judiciário representa o necessário contrapeso num sistema democrático de *checks and balances*, à paralela expansão dos ramos políticos do estado moderno.

Não foi por outra razão que o Constituinte de 1988 – ao ampliar os parâmetros da ação popular, do mandado de segurança e criar novos *remédios constitucionais*, apostou no Poder Judiciário como garantidor de princípios e direitos, afastando o risco de impunidade. Como salienta Nascimento (2002, p. 413), ao tratar da improbidade legislativa:

A impunidade fere a democracia, porque reduz o prestígio do acatamento das regras, corroendo as bases da vida em comum. A falta de mecanismos institucionais de controle sobre o exercício do poder traz em si a tentação do golpe de Estado como meio de substituir a autoridade não legitimada.

Suprimindo-se do legislador a propalada superioridade, não se pretende, por evidente, atribuí-la ao Poder Judiciário. Certo é que a cada Poder incumbem atribuições específicas e privativas, no seio das quais proferem a palavra derradeira, ainda que não seja a melhor ou mais sábia. Contudo, tal independência não pode ser invocada para estabelecer um indevassável círculo de imunidade, especialmente quando a atuação do agente é pautada por interesses que não se adequam aos ditames constitucionais, revelados pelo dolo.

Registra, ainda, Ferreira Filho, citando Glotz e Cloché (1951, p. 74) que em Atenas, embora todo cidadão tivesse o direito a iniciativa das leis, essa prerrogativa poderia envolver a responsabilidade do proponente pelo mérito da proposta. Eventual ação de ilegalidade poderia ser movida por qualquer cidadão contra o proponente da lei e o presidente da Assembleia que a votara. Além disso, qualquer cidadão poderia pedir reparação aos responsáveis, por meio de ação própria, pelos prejuízos que a lei anulada causasse à República (GLOTZ, 1970, p. 211). Caso o tribunal popular julgasse “ser a lei contrária aos interesses do povo ateniense, ou a leis anteriores, ou, ainda,

viciada pelo desrespeito às formas do procedimento legislativo” além de anular-se a lei impugnada (CLOCHÉ, 1951, p. 210),

aquele que a propusera e os responsáveis por sua discussão e votação, particularmente o presidente da Assembleia popular, eram condenados a penas que iam desde a multa (a mais frequente) até a morte (CLOCHÉ, 1951, p. 214; FERREIRA FILHO, 2002, p. 26).

Evidentemente, não se pode pretender retornar a Atenas, buscando o total e irrestrito controle das atividades legislativas. Posição como esta feriria, igualmente, a harmonia dos poderes, criando o que Loewenstein (1986, p. 323) denominou “judicialização da política”, que conduziria, inevitavelmente, à “politização da justiça”. Assim, o Poder Legislativo não se submete ao Poder Judiciário enquanto órgão. Entretanto, assim como todos os poderes do Estado, o Legislativo também se submete à Constituição (STEIN, 1973, p. 52-53).

Nesse sentido é que a atuação judicial, complementada pela própria sociedade civil, deve rever a extensão que se tem dado à inviolabilidade. Afinal, limitar o controle dos demais poderes sobre o Poder Legislativo apenas ao ato, esmaece sobremaneira a própria democracia, quadro temido pelo próprio Montesquieu (1997, p. 202) ao afirmar que “quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados o poder legislativo é reunido ao Poder Executivo, não há liberdade, porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente”.

Não se pode ignorar que a conduta ou comportamento legislativo envolve não só influências de crises sociais e opinião pública, mas também a atuação dos *lobbies*, composições e acordos partidários que, muitas vezes, atuam de forma perniciosa na produção legislativa (SAMPAIO, 1968, p. 1-2). É preciso definir e conhecer estes objetivos, porque, o poder sem propósitos é apenas um efeito sem objetivos.

Mesmo porque a opção representativa feita pelo Estado Democrático de Direito afasta a efetiva expressão dos interesses dos

indivíduos ou dos grupos pelos detentores do poder, de modo que, como registra Loewenstein, a existência de instrumentos de pressão é considerada normal, tratando-se de “uma regra constitucional não escrita de todos os estados constitucionais democráticos serem os grupos de interesse consultados pelo governo sobre a legislação bem como serem ouvidos [...]”. Em que pese a vantagem da intervenção destes grupos, consubstanciada na apresentação de conhecimentos técnicos, a real desvantagem há de ser considerada:

[...] por ser não oficial, e geralmente clandestina, a ação dos grupos pode ser daninha e é sempre perigosa para a comunidade. De fato, essa clandestinidade facilita o emprego de meios condenáveis para a obtenção de vantagem muitas vezes desproporcionadas. E reduz não raro o êxito de uma política ao resultado do embate entre pressões de força diferente. Ora, a força de pressão de um grupo não é proporcional à sua importância para o todo (FERREIRA FILHO, 2002, p. 97).

Pensar a inviolabilidade como garantia que impede a responsabilização do legislador, ignorando todo este comportamento ou intenção legislativa, não mais se coaduna com o Estado Democrático de Direito que exige “*consciência* do que está sendo decidido e executado, participação na decisão e execução, e *responsabilidade pela decisão ou o fim visado por ela*” (SLAIB FILHO, 1992, p. 1123-124). Pensar de forma diversa é apegar-se às raízes que se encontram, há muito, no passado, como destaca Rocha (1994, p. 284):

Os espaços cunhados para dar refúgio e inoperância ao regime da responsabilidade estatal, como o dos atos legislativos e, em especial, dos atos judiciais, traçam infelizes argumentos de séculos em que o autoritarismo era a regra, a sobranceira arbitrária o valor e os direitos dos particulares meras conveniências dos poderosos. É um embaraço à dinâmica da democracia e ao acatamento de seus princípios a permanência de tais argumentos, que não resistem a qualquer impugnação jurídica mais séria do que a simples continuidade de privilégios acima da garantia de controle das atividades estatais e da eficácia dos direitos dos cidadãos.

O traço essencial do constitucionalismo é a proteção da liberdade individual, mediante a *limitação do Poder Público*. A mera circunstância de possuir uma Constituição não é suficiente para que se assegure os princípios do Estado Democrático de Direito (BACHOF, 1994, p. 46). Necessário será que aquela, desde que estruture a organização e funcionamento de seus poderes públicos, consagre um sistema de garantias da liberdade por meio de restrições ou limitações endereçadas ao Estado. E, para tanto, não parece bastar uma interpretação ampla de qualquer prerrogativa, restringindo-se ao que dispõe estritamente o texto constitucional, pois, como registra Ferreira Filho (2002, p. 1):

[...] o direito não é só norma. É também, como ensina o mestre Miguel Reale, fato e valor. Destarte, um estudo jurídico não se completa se ficar na exegese das normas, se não integrar nessa tarefa primordial a verificação da realidade e a identificação dos valores a inscrever. Sem dúvida, o exame dos valores pertence precipuamente ao campo da filosofia, sem dúvida, o estudo da realidade social é objeto de ciência específica, mas a interpretação de qualquer norma pressupõe um e outro, devendo o jurista, para ser verdadeiramente um cultor da ciência, saber integrar na exegese das normas a apreciação dos fatos e o julgamento dos valores.

O fundamento das prerrogativas parlamentares, portanto, deve ser interpretado em acordo com todo o contexto constitucional. E, nesse sentido, sua aplicação irrestrita não se compatibiliza com o Estado Democrático de Direito. De fato, o acréscimo ao Estado de Direito do vocábulo *democrático* ancorou sua finalidade no terreno da legitimidade (SILVA, 2006, p. 114), como emanção da vontade popular, inclusiva não apenas quanto aos direitos civis e políticos, mas também quanto aos sociais, com satisfação das necessidades materiais dos cidadãos.

Os direitos sociais no Estado atual merecem efetivação, razão pela qual se assiste à já referida crescente jurisdicionalização da política, com sujeição ao controle judicial das prioridades definidas politicamente, especialmente quando estão em pauta os direitos fundamentais (COMPARATO, 1987, p. 20). Aquilo que outrora

pertencia ao campo intangível da conveniência e oportunidade estatal passa a ser revisto por decisões judiciais que, seguindo os princípios e objetivos vinculados pela Constituição, redefinem prioridades outrora definidas politicamente.

Não é por outra razão que José Afonso da Silva faz questão de destacar que o Estado de Direito não se confunde simplesmente com um Estado da legalidade, de modo que tal princípio constitui um de seus fundamentos essenciais, mas não o único suficiente. Com mais razão, esta afirmação encontra supedâneo numa organização republicana e democrática, caso do Brasil regido pela Constituição de 1988 (SILVA, 2006, p. 101), que propugna o governo dos iguais. Afasta-se do sistema monárquico, em que o imperador não se sujeitava à responsabilidade alguma, para adotar uma sociedade democrática em que não se concebe pessoas à margem ou acima da lei, sem responsabilidade ou injustificadamente acobertadas por privilégios. Com efeito, conforme registra o Min. Celso de Mello no voto condutor do Habeas Corpus nº 80.511-6-MG, “a responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da ideia republicana” (BRASIL. STF, 2005, p. 462-464), de modo que a prestação de contas ou *accountability*, é da essência do princípio republicano.

Não se pode negar que o direito opera com discriminações, muitas vezes indispensáveis à própria manutenção da ordem jurídica. Tendo em vista que nosso Estado se funda na isonomia jurídica, o critério determinante da validade das discriminações é a *proibição do arbítrio*. Significa dizer que interpretações ou medidas distintivas devem guardar a devida proporção com a finalidade lógica perseguida em cada caso pela Constituição ou preceitos normativos infraconstitucionais (BARROSO, 1999, p. 215; BONAVIDES, 1985, p. 313; CANOTILHO, 1999, p. 401; MELLO, 1999, p. 1)7.

Esta interpretação pautada pela isonomia jurídica funda-se na “adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de base”, não havendo como fugir dos valores vigentes em dado momento e lugar (MELLO,

1999, p. 39). Não cabe, portanto, estender a inviolabilidade além do que sua finalidade justifique, medida que pode ser encontrada na razoabilidade.

Ponderando-se que a medida imposta pela razoabilidade se pauta pelos “valores vigentes em dado momento e lugar” (BARROSO, 1999, p. 215), os parâmetros que outrora justificaram a ampliação da interpretação dada à inviolabilidade parlamentar não permanecem até os dias atuais, em que os verdadeiros atores políticos são os partidos (MOREIRA; CANOTILHO, 1991, p. 195-196). Mesmo porque o equilíbrio entre os poderes se apresenta a um só tempo como fundamento justificador das prerrogativas parlamentares e como seu limite. Assim porque os parâmetros de tal discriminação se destacam como contrapeso no sistema de *checks and balances*.

Dessa forma, se as imunidades parlamentares se apresentam como uma das consequências da separação dos poderes, a barreira que impõe ao Poder Executivo e Poder Judiciário não pode ser absoluta, de modo a compatibilizar-se com o controle mútuo imposto pelo art. 2º, da CR/88. Ou a referida inviolabilidade é interpretada em consonância com as demais normas constitucionais, submetendo-se ao Direito, ou equiparar-se-á a um privilégio tal qual outrora se outorgava ao Imperador. Com efeito, não se pode olvidar que a ação parlamentar se confronta diretamente com particulares e com o próprio Estado que venham a ser atingidos por atos legislativos danosos.

A autonomia conferida à expressão das opiniões, palavras e votos dos legisladores não alberga a manifestação de interesses escusos ou desinteresse (= negligência) no exercício da função, em que pese a tal prerrogativa elastecer sua discricionariedade. Dessa forma, mesmo que seus padrões de responsabilidade sejam diferenciados, eles não são excluídos, como adverte Machado (2003, p. 33):

Não existe, todavia, uma linha divisória separando a responsabilidade dos agentes políticos da responsabilidade dos agentes administrativos. Nem nos parece que a distinção deva ser estabelecida

simplesmente em razão da qualidade do agente, sem levar em consideração o caso concreto em que a responsabilidade deva ser apurada [...]

Não se pode, portanto, afirmar que a responsabilidade do agente político é sempre diversa da responsabilidade do agente administrativo. O que define a responsabilidade não é a condição de agente político, ou de agente administrativo, mas a natureza da decisão adotada por um, ou pelo outro. Se a decisão é jurídica, vale dizer, se implica cumprir ou não cumprir uma norma, haverá sempre a responsabilidade subjetiva do agente, seja ele agente político ou agente administrativo. Se a decisão é política, vale dizer, caracteriza apenas o exercício de uma opção política, a responsabilidade então resta mitigada, fazendo-se presente apenas nos casos em que exista desvio ou abuso de poder.

De fato, não se pode ignorar a complexidade do sistema de *freios e contrapesos*, especialmente quando aplicado ao Estado Democrático de Direito, no qual se deve compatibilizar com inúmeros outros princípios constitucionais. A positivação constitucional da divisão dos poderes, como um dos fundamentos do Estado, apresenta-se como garantia de que os poderes estatais não serão exercidos por um único centro, mas que serão distribuídos de forma equânime. Exatamente por esta razão o art. 5º, XXXV, da CR/88 autoriza o recurso ao Poder Judiciário caso se identifique qualquer lesão ou ameaça a direito, independentemente de sua origem ou de seu órgão emissor.

Não se desconhecem as críticas à teoria da divisão e harmonia dos poderes¹² e menos ainda as crescentes afirmações de que perfeita independência e harmonia jamais teria *existido* (CASSEB, 1999, p. 80). Entretanto, tais críticas não são razões suficientes para se ignorar opção feita pelo constituinte originário, que colocou tal

¹²Benjamin Constant publicou livro em que pretendeu demonstrar a inviabilidade do sistema de freios e contrapesos da forma preconizada por Montesquieu, tendo desenvolvido teoria em que defendia a necessidade de um quarto poder – Poder régio ou neutro –, cuja competência seria preservar e reparar eventual choque entre os demais poderes. CONSTANT, Benjamim. *Cours de politique constitutionnelle*. 10. ed, Paris: Librairie de Guillaumin et Ctr, 1872. t. I, p. 19.

norma entre os princípios fundamentais da República (art. 2º) e a erigiu à cláusula pétrea (art. 60, § 4º).

Ao contrário, o receio de que os poderes se desencontrem ou se choquem – que deu origem à proposta de um quarto poder – só reforça a noção de que o sistema de *checks and balances* não se compatibiliza com a absoluta ausência de responsabilização externa de um dos poderes, especialmente do Poder Legislativo, relativamente a seus agentes. Os gravames da imperfeição do sistema só se agigantam com a referida ausência de controle. Não se pretende exigir, nos termos de advertência formulada por Rousseau (1929, p. 58-59), que, para formular as leis os legisladores sejam “deuses” que possuam “inteligência superior”, por meio da qual possam “enxergar todas as paixões dos homens, sem que fossem suscetíveis de as experimentar”. Almeja-se, apenas, que sua atuação intencionalmente imperfeita não seja ignorada.

CONCLUSÃO

A defesa da inviolabilidade como barreira à responsabilização do legislador, impossibilitando-se de antemão a averiguação de seus propósitos, configura *interpretação inconstitucional* do art. 53, CR/88¹³. A leitura da inviolabilidade para quaisquer opiniões, palavras e votos, no âmbito civil e penal, apenas admite interpretação conformada ao art. 55, § 1º da Constituição e aos princípios constitucionais da isonomia, harmonia dos poderes e devido processo legal. A prerrogativa da inviolabilidade deve-se limitar aos atos em que o agente tenha ao menos a *intenção* de atingir a finalidade constitucional, em que pese a nem sempre fazer a melhor escolha.

Também não se questiona fazer parte do exercício da função legislativa lidar com pressões de grupos econômicos que financiam campanhas eleitorais – afinal, trata-se de financiamento lícito – e

¹³Ampliando ainda mais o conceito, Otto Bachof sustenta a possibilidade de as próprias normas constitucionais serem inválidas quando violadoras dos princípios do Estado de Direito. BACHOF, 1994, p. 21 e 31.

dos grupos de poder, que existem em todos os países. Questiona-se, na verdade, a constitucionalidade de interpretação que estende a inviolabilidade às palavras e aos votos que cedem a estas pressões não por convicção, mas por interesses alheios ao Estado. Questiona-se a inviolabilidade que pretende ignorar a quebra de sigilo telefônico, prova documental e testemunhas que comprovem o *dolo* de legislador na pretensão de captar votos em *divulgação que ultrapasse os limites da Casa Legislativa*. Afinal,

é elementar, no sistema republicano, a possibilidade de se responsabilizar todo e qualquer governante. Esta consideração preliminar é feita para afastar entendimento equivocado no sentido de que a punição de um agente político configuraria agressão ao sistema constitucional. Ora, agressão ao sistema é não usar a possibilidade de responsabilização de todo e qualquer governante. Agredir o sistema é não aplicar esse mesmo sistema em toda a sua inteireza (DALLARI, 2000, p. 1-2).

A isenção do legislador da responsabilidade pessoal fundada na interpretação atual da inviolabilidade, além de inconstitucional, leva a um grave problema de cunho prático: os legisladores não se acanham de subir à tribuna com a finalidade exclusiva de *mentonar a possível candidatura e fazer pedido de votos ou de apoio eleitoral*, cientes de que tal mensagem será transmitida por uma rede de TV pública ou privada.

Não só as leis, mas o próprio Poder Legislativo também perde credibilidade perante os cidadãos, que veem seus representantes legisladores cederem a grupos de pressão, legislar em causa própria e causar prejuízos a particulares e ao próprio Estado sem sofrer, diretamente, qualquer tipo de sanção. Quando muito, são julgados por seus próprios pares (BRASIL. STF, 1997).

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Maria Emília Mendes. *Responsabilidade do estado por atos legislativos e jurisdicionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

ALEIXO, Pedro. Imunidades parlamentares. Belo Horizonte, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1961.

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milão: Giuffrè, 1960.

ALMEIDA, Fabiana Menezes de. *Imunidades parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de derecho constitucional*. 2. ed. Madri: Tecnos, 1996. v. 1.

ANDRADE, Juliana Campos Horta. *Imunidades parlamentares*. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, UFMG, 2000.

ANSON, Willian R. *Loi e pratique constitutionnelles de l'Angraterre: le parlement*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1903.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

BACHOF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Trad. e nota prévia José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BARROS, Octávio Augusto Machado de. *Responsabilidade pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1956.

BARROSO, Luiz Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamento de uma dogmática constitucional transformadora*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARTHÉLEMY. H. *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris: Rousseau & Cie. Éditeurs, 1933.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código civil dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1977. v. 1.

BIELSA, Rafael. *Derecho administrativo*. 5. ed. Buenos Aires: Depalma, 1955. t. 3.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros.

_____. *Política e constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 80.511-6-MG. Rel. Min. Celso de Mello. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. nº 162, p. 462-464, ago. 2005.

_____. Inq 2036-PA. Considerações acerca da inviolabilidade e sua cumulação com as prerrogativas profissionais. Rel. Carlos Britto. *Diário da Justiça*, v. 2169-01, p. 82, 22 out. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 172.720-9/RJ. Rel. Min. Francisco Resek. *Diário da Justiça*, v. 1858-04, p. 727, 21 fev. 1997.

CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e a teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPELLETTI, Mauro. *Juizes legisladores?* Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Reemp. 1999. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

CARRILO SMITH, Carlos. Responsabilidad del Estado por acto legislativo. *Revista del Foro*. Lima, p. 145-150, 1988.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Teoría general del Estado*. Trad. José Lión Depetre. 2. ed., 2. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos. *Livro de Estudos Jurídicos*. Rio de Janeiro, Instituto de estudos jurídicos, v. 6. p. 207-215, 1991.

CASSEB, Paulo Adib. Legislativo x Judiciário. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*: nova série. v. 2, nº 3, p. 79-100. jan./jun. 1999.

CAVALCANTI, Amaro. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Laemmert & C., 1905.

CLOCHÉ, Paul. *Democratie athenienne*. Paris: Presses universitaires, 1951.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*. nº 737, p. 20, mar. 1987.

CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. Responsabilidade civil do Estado legislador. *Responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 1984.

_____. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

DALLARI, Adilson Abreu. A responsabilidade do agente político. *Jus navigandi*, Teresina, a. 4, nº 42, jun. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=354>>.

DE JOUVENEL, Bertrand. *Du pouvoir*. Geneve: Constant Bourquin Editeur, 1947.

DUGUIT, Léon. *Las transformaciones del derecho (publico y privado)*. Trad. Adolfo G. Posada, Ramón Jaén e Carlos G. Posada. Buenos Aires: Heliasta S.R.L., 1975.

ESMEIN, A. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 7. ed. Paris: Librairie Recueil Sirey, 1921. t. 2.

ESTEVES, Júlio César dos Santos. *Responsabilidade civil do Estado por ato legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FALCÃO, Alcino Pinto. *Da imunidade parlamentar*. Rio de Janeiro: Forense, 1955.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Responsabilidade do Estado por omissão legislativa. In: FREITAS, Juarez (Org.). *Responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: Malheiros.

FERRARI, Regina Maria Nery. Aspectos polêmicos da responsabilidade patrimonial do Estado decorrente de atos legislativos. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, v. 31, nº 2, p. 73, abr./jun. 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1989.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 11, p. 5-20, 1995b.

FREITAS, Maria Helena D'Arbo de. *Responsabilidade do Estado por atos legislativos*. Franca: Unesp, 2001.

GARCÍA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madri: Tecnos, 1989.

GLOTZ, Gustave. *La cité Grecque*. Paris: Albin Michel, 1970.

GOMES, Carla Amado. *As imunidades parlamentares no direito português*. Coimbra: Editora Coimbra, 1998.

HAURIUO, André. *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*. Paris: Les Cours de Droit, 1964-1965.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LAFERRIÈRE, Édouarde. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris/Nancy: Berger-Levrault et Cie, 1896. v. 1, apud ALCÂNTARA, 1988.

LAFERRIÈRE, Julien. *Manuel de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Domat Montchrestien, 1947.

LAUBADÈRE, M. A. de. *Cours de droit constitutionnel*. Paris: Les Cours de Droit, 1951-1952.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, v. 1, nº 1, p. 111-118, out./dez. 2001.

LOEWENSNTEN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel Derecho, 1986.

MACHADO, Hugo de Brito. Responsabilidade pessoal do agente público por danos ao contribuinte. *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, v. 365, p. 25-42, jan./fev. 2003.

MEDEIROS, Rui. *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*. Coimbra: Almedina, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed., 7. tir. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 1.

MIRANDA, Jorge (Trad.). *Textos históricos de direito constitucional*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1980.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Responsabilidade civil do Estado. In: FREITAS, Juarez. (Org.). *Responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Vital; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. Improbidade legislativa. In: SAMPAIO, José Adércio et al. (Org.). *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei nº 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves. Cláusula ouro – responsabilidade civil do Estado por ato legislativo – juízo arbitral (parecer). *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 95, p. 57-58, abr./jun. 1999.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *A imunidade parlamentar*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1969.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *O controle judicial de atos do Poder Legislativo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

QUINTANA, Segundo V. Linhares. Responsabilidade do Estado Legislador. *Revista Forense*, v. 44, nº 109, jan./fev. 1997.

REAL, Alberto Ramon. La responsabilidad patrimonial del Estado de derecho por actos legislativos y judiciales. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, nº 135, v. 37, p. 149-172.

RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

RIVERO, Jean; WALINE, Jean. *Droit administratif*. 17. ed. Paris: Éd. Dalloz, 1998.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Observações sobre a responsabilidade patrimonial do Estado. *Revista Forense*, a. 86, v. 311, p. 8, jul./set. 1990.

_____. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social*. Trad. De F. de Los Rios. Madrid: Alianza, 1929.

SANTOLIM, César Viterbo Matos. A responsabilidade civil do Estado por ato legislativo. *Estudos Jurídicos*, nº 55, v. 22, p. 46, maio/ago. 1989.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968.

SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Trad. port. Belo Horizonte: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 19, 1962.

SCHIMIT, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1934.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à constituição de 1988: aspectos fundamentais*. São Paulo: Forense, 1992.

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

TORON, Alberto Zacharias Toron. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. São Paulo: Saraiva, 2004.

VEDEL, M. *Cours de droit constitutionnel*. Paris: Les Cours de Droit, 1954-1955.