



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**CURSO BACHARELADO EM DIREITO**  
**DIREITO CONSTITUCIONAL II**



ESTUDO DE CASO: Responsabilidade Civil do Estado por declarações parlamentares: análise do RE 632115 e os limites da imunidade parlamentar no STF

Andressa Silva Jardim<sup>1</sup>  
Cícero João Paulo Faria<sup>2</sup>  
Genivaldo da Silva Andrade Junior<sup>3</sup>  
Coordenador do artigo: Dr. Edival Braga<sup>4</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Metodologia; 3. Referencial teórico; 4. O arcabouço normativo brasileiro: entre a responsabilidade e a inviolabilidade; 5. O recurso extraordinário 632.115/CE e a tese da Repercurssão Geral; 6. Análise do caso concreto: RE 632.115/CE; 7. Perspectiva de direito comparado e a dimensão internacional da responsabilidade estatal; 8. Considerações finais; 9. Referências.

**Resumo:** Este artigo examina a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 632115/CE, com repercussão geral sob o Tema 950, que tratou da possibilidade de responsabilização civil objetiva do Estado por danos decorrentes de declarações proferidas por parlamentares no exercício do mandato. A análise da controvérsia jurídica envolve a interpretação dos artigos 37, § 6º, e 53 da Constituição Federal de 1988, especialmente quanto ao alcance da imunidade material parlamentar e sua repercussão sobre a responsabilidade estatal. A pesquisa aborda a evolução histórica da responsabilidade civil no Brasil bem como o desenvolvimento constitucional das prerrogativas parlamentares destinadas à proteção do livre exercício do mandato. Examina-se também o caso concreto que originou o RE 632115/CE, envolvendo a condenação do Estado do Ceará por declarações proferidas na Assembleia Legislativa; e referências comparadas a outros sistemas constitucionais, que igualmente buscam conciliar a liberdade de expressão parlamentar com a tutela dos direitos individuais. Conclui-se que, segundo o entendimento firmado pelo STF, a imunidade material parlamentar configura excluyente da responsabilidade civil objetiva do Estado, afastando o dever de indenizar quando as manifestações guardam nexos com o exercício da função legislativa. A Corte ressaltou, contudo, a possibilidade de responsabilização pessoal do parlamentar, em regime subjetivo, em casos de abuso de direito. O estudo evidencia, assim, que a decisão reafirma a proteção institucional do Parlamento e a separação dos Poderes, ao mesmo tempo em que impõe o desafio prático de assegurar vias efetivas de reparação aos indivíduos

---

<sup>1</sup> Acadêmica do curso de Bacharel em Direito na Universidade Federal de Roraima; e-mail: andressaj.rr@gmail.com

<sup>2</sup> Acadêmico do curso de Bacharel em Direito na Universidade Federal de Roraima; e-mail: ciceroarias2404@gmail.com

<sup>3</sup> Acadêmico do curso de Bacharel em Direito na Universidade Federal de Roraima; e-mail: genivaldoandrade@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Professor do curso de Bacharel em Direito na Universidade Federal de Roraima e coordenador do artigo.

eventualmente lesados por declarações parlamentares.

**Palavras-chave:** Imunidade parlamentar; responsabilidade civil do Estado; jurisdição constitucional; RE 632115/CE; e liberdade de expressão.

## 1. Introdução

A responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes representa um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, garantindo a reparação de danos causados a terceiros e promovendo a accountability pública, porém, não foi um instituto presente desde a origem do direito público moderno. Sua evolução passou por fases distintas, conforme bem delineado pela doutrina clássica (MEIRELLES, 2022; DI PIETRO, 2021). Inicialmente, sob a égide do absolutismo, vigia a máxima *the King can do no wrong*, que consagrava a irresponsabilidade absoluta do soberano, fundamentada na premissa de que o Estado, personificado na figura do monarca, era infalível e incapaz de cometer ilicitudes.

Com o advento do Estado Liberal e a necessidade de limitar o poder político, surgiram as teorias civilistas, que buscavam equiparar o Estado ao particular, exigindo a prova da culpa do agente para que houvesse o dever de indenizar. No entanto, a dificuldade da vítima em provar o dolo ou a culpa em estruturas administrativas complexas levou à ascensão da teoria da culpa do serviço (*faute de service*), evoluindo finalmente para o risco administrativo. No cenário jurídico brasileiro, essa temática ganhou contornos definitivos com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que adotou a responsabilidade objetiva no artigo 37, § 6º, estabelecendo que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

O dispositivo inverte o ônus da prova e foca no nexo de causalidade entre a conduta administrativa e o dano sofrido pelo administrado, assegurando o direito de regresso contra o responsável apenas nos casos de dolo ou culpa comprovados. Este avanço representa uma garantia de proteção ao patrimônio e à dignidade do cidadão contra os excessos ou erros do aparato estatal, consolidando a ideia de que o Estado deve suportar os riscos das atividades que desempenha em benefício da coletividade.

Paralelamente ao sistema de responsabilidade estatal, a mesma Carta Magna de 1988 confere a imunidade material parlamentar, prevista no artigo 53, caput, que exime deputados e senadores de responsabilidade civil e penal por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Esta prerrogativa não deve ser interpretada como um privilégio pessoal do ocupante do cargo,

mas como uma garantia institucional de natureza funcional, indispensável para que o legislador exerça o mandato com independência, sem o temor de represálias judiciais por parte de outros Poderes ou de particulares (MENDES; BRANCO, 2023).

A imunidade material visa proteger a liberdade de oratória no parlamento, permitindo que críticas contundentes e debates acalorados ocorram sem o filtro intimidatório da sanção civil ou criminal. Contudo, essa ampla proteção gera um paradoxo jurídico quando confrontada com o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à honra. Surge a controvérsia fundamental: se o parlamentar, ao proferir declarações ofensivas no exercício de sua função, está protegido por uma norma constitucional que declara sua fala "inviolável", pode o Estado, enquanto ente federativo que personifica a função legislativa, ser responsabilizado civilmente por esses danos?

A questão é complexa porque, na responsabilidade objetiva do Estado, o foco é a reparação da vítima e não a punição do agente. Se a conduta do agente é declarada "não ilícita" pela Constituição em razão da imunidade, o elemento da "ilicitude" do ato administrativo desaparece, restando o debate sobre se o dano moral provocado a terceiros pode ser considerado um "ônus suportável" em nome da democracia ou se ele constitui um dano indenizável sob a ótica do risco administrativo puro.

O presente artigo acadêmico busca responder a essa indagação e analisar detalhadamente a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 632.115, confrontando-a com a evolução histórica da responsabilidade estatal e com o tratamento dado à imunidade parlamentar em sistemas jurídicos estrangeiros. O objetivo é compreender as profundas implicações dessa decisão para o ordenamento jurídico brasileiro, que gera uma aparente e persistente tensão entre dois pilares do Direito Constitucional e Administrativo: de um lado, a necessária proteção da liberdade de expressão política e a independência do Poder Legislativo, e de outro, a garantia da reparação integral ao cidadão lesado por atos de agentes públicos.

No direito comparado, observa-se que países como os Estados Unidos e membros da União Europeia adotam matizes variados para esse conflito. Nos EUA, a Speech or Debate Clause oferece uma proteção quase absoluta contra o litígio, enquanto na Corte Europeia de Direitos Humanos, há uma busca constante por proporcionalidade, evitando que a imunidade se torne um salvo-conduto para o arbítrio total. Ao examinar o RE 632.115, percebe-se que a

Suprema Corte Brasileira foi instada a definir se a inviolabilidade parlamentar opera como uma causa de exclusão do nexo de causalidade ou como uma excludente de ilicitude que aproveita ao próprio Estado.

A análise requer um mergulho na dogmática do dano injusto, pois, para que haja dever de indenizar, não basta o nexo e o dano. É necessário que o prejuízo seja juridicamente qualificado como algo que a vítima não tem o dever legal de suportar. A decisão do STF tem o potencial de redefinir o alcance do artigo 37, § 6º da CF/88, estabelecendo se a "qualidade de agente" do parlamentar está intrinsecamente ligada à sua imunidade de tal forma que o Estado herde o benefício da inviolabilidade atribuído ao seu representante.

O caso concreto que motivou o procedimento em torno do RE 632.115 (STF, Sessão Plenária, 2025) envolvia uma ação de indenização por danos morais movida por um juiz de direito contra o Estado do Ceará, em razão de declarações severas e supostamente ofensivas proferidas por um deputado estadual durante uma sessão legislativa. O magistrado sentiu-se lesado em sua honra e imagem profissional por ataques desferidos da tribuna da Assembleia Legislativa, alegando que, embora o parlamentar fosse imune, o Estado deveria responder objetivamente pelo dano causado por seu agente no exercício da função.

O cerne da controvérsia, submetida ao Supremo Tribunal Federal sob o Tema 950 de Repercussão Geral, era determinar se a imunidade material do parlamentar, ao afastar a ilicitude do ato individual do legislador, seria capaz de romper o nexo causal e, consequentemente, excluir a responsabilidade civil objetiva do ente público. A relevância deste tema transcende o caso individual e o interesse das partes envolvidas, pois toca diretamente no equilíbrio entre as prerrogativas de Estado e os direitos fundamentais.

A discussão levanta questões sobre o controle de abusos na tribuna parlamentar: se o Estado é declarado irresponsável em face da imunidade do parlamentar, restaria à vítima qualquer forma de reparação? Ou seria esse um preço necessário para garantir que o parlamento continue sendo o "espaço de fala livre" essencial para a fiscalização do Poder Judiciário e do Executivo? A análise das principais peças processuais, como a petição inicial, as contestações da Procuradoria Geral do Estado e os amici curiae, revela um campo de batalha jurídico onde se confrontam a proteção da honra individual e a proteção das instituições democráticas, exigindo uma fundamentação que harmonize a Constituição de forma a não aniquilar nenhum de seus princípios fundamentais.

## **2. Metodologia**

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa e exploratória, estruturada sob uma abordagem jurídico-dogmática que se propõe a analisar a norma não apenas como um comando abstrato, mas como um fenômeno inserido em um sistema de valores constitucionais em constante tensão. A natureza qualitativa da investigação permite uma imersão profunda nas nuances interpretativas que cercam o conflito entre a responsabilidade objetiva do Estado e a imunidade material parlamentar, indo além da mera descrição normativa para buscar a compreensão dos fundamentos axiológicos que guiaram o Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 632.115.

Como pesquisa exploratória, o estudo visa proporcionar maior familiaridade com o problema, que é a aparente lacuna de reparação civil diante de atos parlamentares invioláveis, utilizando o levantamento bibliográfico e a análise de conteúdo como ferramentas para identificar tendências e divergências doutrinárias. A abordagem dogmática fundamenta-se na exegese dos textos legais e na sistematização do ordenamento, buscando a coerência interna entre o artigo 37, § 6º, e o artigo 53 da Constituição Federal de 1988.

Segundo a perspectiva de Schneider et al. (2017), o método interpretativo é essencial para caracterizar fenômenos complexos onde a norma escrita encontra limites na realidade política, permitindo que o pesquisador deduza, a partir da análise de princípios como a separação de poderes e a dignidade da pessoa humana, qual o peso atribuído a cada instituto no âmbito da jurisdição constitucional brasileira. Esta fase inicial de sistematização é crucial para estabelecer o referencial teórico que sustentará a análise crítica das decisões judiciais posteriores, garantindo que o estudo não se limite a uma compilação de julgados, mas apresente uma síntese interpretativa robusta.

## **3. Referencial Teórico**

O núcleo procedimental desta pesquisa concentra-se na análise jurisprudencial exaustiva do Recurso Extraordinário 632.115 e das peças que compõem o Tema 950 de Repercussão Geral. Foram utilizados como fontes principais não apenas o texto da Constituição Federal de 1988 e os acórdãos publicados, mas também os votos vencidos e

vencedores, as notas taquigráficas das sessões plenárias e as manifestações de amici curiae, como a Advocacia-Geral da União e as Mesas Diretoras da Câmara e do Senado. Esta análise técnica permitiu identificar a evolução da ratio decidendi que levou o STF a consolidar a tese de que a imunidade material configura uma excludente de ilicitude capaz de afastar a responsabilidade estatal. Para complementar a análise e garantir a atualidade do debate, foram consultados informativos especializados e notícias jurídicas de portais como o ConJur e o Migalhas, além de publicações da Secretaria de Jurisprudência do STF, que oferecem o contexto pragmático e a repercussão imediata da decisão nos tribunais de instâncias inferiores.

A utilização do material de apoio visual e audiovisual, como a sessão plenária disponibilizada eletronicamente, serviu para captar a retórica dos ministros e os argumentos orais que nem sempre são transpostos integralmente para o texto escrito do acórdão, oferecendo uma visão holística do processo deliberativo. Essa abordagem multimetódica é sustentada pela doutrina de autores como Lenza (2023) e Barroso (2021), que defendem a necessidade de compreender a jurisprudência constitucional como um diálogo dinâmico entre o texto, a interpretação judicial e a realidade social, especialmente em casos que envolvem o estatuto dos congressistas e a proteção de direitos de personalidade.

Adicionalmente, a pesquisa empregou o método comparativo através de uma revisão bibliográfica secundária, que permitiu confrontar o modelo brasileiro com as soluções adotadas em outros sistemas jurídicos, especificamente nos Estados Unidos, na União Europeia e em tribunais constitucionais da América Latina. Esta etapa da metodologia buscou verificar se a imunidade parlamentar é tratada como uma barreira absoluta à responsabilidade estatal em democracias consolidadas ou se existem mecanismos de mitigação quando danos graves são causados a terceiros. A análise comparada incluiu a consulta a tratados e convenções internacionais, com destaque para a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, investigando a possibilidade de condenação do Estado por atos de seus agentes que violem garantias fundamentais de grupos minoritários, como os povos indígenas.

A integração do olhar internacional é fundamental para questionar a "tese da imunidade total" e enriquecer a discussão sobre a responsabilidade do Estado brasileiro perante órgãos supranacionais. A metodologia também se valeu da técnica de triangulação de dados, cruzando as informações obtidas nas petições iniciais e contestações do Estado do Ceará com a doutrina administrativa clássica de Di Pietro (2021) e Meirelles (2022), visando validar a consistência dos argumentos de defesa estatal em face da teoria do risco

administrativo. Assim, o arcabouço metodológico delineado garante o avanço do conhecimento jurídico sobre a intersecção entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional.

#### **4. O arcabouço normativo brasileiro: entre a responsabilidade e a inviolabilidade**

A normativa brasileira sobre a responsabilidade civil do Estado encontra seu ápice no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece um regime de responsabilidade objetiva fundamentado na Teoria do Risco Administrativo. Segundo este preceito, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

A clareza do texto constitucional visa proteger o administrado da hipossuficiência técnica e financeira diante do Estado, eliminando a necessidade de comprovar que o agente público agiu com dolo ou culpa. Para a configuração do dever de indenizar, a normativa exige apenas a coexistência de três elementos: o fato administrativo (ação ou omissão de um agente público), o dano (prejuízo moral ou patrimonial juridicamente relevante) e o nexo causal (a relação direta de causa e efeito entre a conduta e o prejuízo).

Esta estrutura normativa é reforçada pelo Código Civil de 2002, em seu artigo 43, que reitera a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público interno por atos de seus agentes. Entretanto, a normativa brasileira não é um sistema isolado de proteção ao indivíduo; ela deve ser interpretada de forma sistemática com os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade do serviço. No contexto do RE 632.115, a normativa impõe o desafio de definir se o parlamentar, ao proferir um discurso, atua "nessa qualidade" de agente público capaz de vincular o Estado, ou se sua atuação política possui uma natureza jurídica distinta que afasta a incidência imediata da regra de responsabilidade objetiva prevista no referido parágrafo sexto.

Em contrapartida à regra de responsabilidade, a Constituição Federal consagra, no artigo 53, a chamada imunidade material parlamentar. O texto estabelece que "os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos". Esta normativa não deve ser lida apenas como uma norma de isenção de pena ou de exclusão de processo, mas como um preceito de natureza substantiva que retira o caráter de ilicitude da conduta do parlamentar.

A inviolabilidade é o instrumento normativo que garante a liberdade de crítica e a função fiscalizadora do Poder Legislativo. O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar esta norma, estendeu sua aplicação aos Deputados Estaduais por força do artigo 27, § 1º, e aos Vereadores (nos limites do município e no exercício do mandato) pelo artigo 29, inciso VIII.

A normativa brasileira, portanto, cria um regime jurídico especial para a fala parlamentar, considerando-a como um ato político inerente ao exercício da soberania popular. A discussão normativa gira em torno da abrangência da palavra "quaisquer": a imunidade cobre apenas críticas políticas ou também ataques pessoais desvinculados do mandato?

A jurisprudência, ao integrar esta normativa, consolidou o entendimento de que falas proferidas dentro do recinto legislativo gozam de uma presunção absoluta de conexão com o mandato, enquanto falas externas exigem a demonstração do nexo funcional. Assim, a normativa cria uma blindagem que, embora necessária à democracia, gera um vácuo de reparação civil quando o dano atinge direitos de personalidade de terceiros, como a honra e a imagem.

Além das normas constitucionais, o regime jurídico brasileiro é complementado pelos regimentos internos das Casas Legislativas e pelo Código de Ética e Decoro Parlamentar. O artigo 55 da CF/88 estabelece que o parlamentar poderá perder o mandato em caso de procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar, o que inclui o abuso das prerrogativas asseguradas. Esta normativa demonstra que a "inviolabilidade" do artigo 53 não é sinônimo de "irresponsabilidade total", mas sim um deslocamento da sanção da esfera judicial para a esfera política.

Ou seja, a normativa brasileira prevê um sistema de freios e contrapesos onde a punição por excessos na fala deve ocorrer interna corporis. No entanto, para a vítima do dano moral, a normativa de decoro parlamentar possui natureza sancionatória administrativa e não reparatória civil, o que mantém a tensão sobre quem deve arcar com o custo financeiro da ofensa.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) também dialoga com este cenário, pois atos que violam princípios da administração, como a moralidade e a impessoalidade, podem ser imputados a agentes políticos. Contudo, a aplicação dessa lei sobre opiniões e votos encontra barreira na própria imunidade material, evidenciando que a normativa brasileira prioriza a liberdade de oratória no parlamento como um valor supremo,

muitas vezes sobreposto à responsabilidade patrimonial imediata do Estado ou do agente, desde que respeitados os limites da pertinência temática com a função legislativa.

No âmbito infraconstitucional e processual, a normativa brasileira sobre a responsabilidade do Estado é detalhada pela jurisprudência que interpreta o artigo 37, § 6º, em conjunto com as teorias das excludentes de responsabilidade. O nexo causal, elemento indispensável para a condenação do ente público, pode ser rompido em situações de força maior, caso fortuito ou culpa exclusiva da vítima. A controvérsia normativa central no debate do STF reside em saber se a "imunidade material" pode ser classificada como uma dessas excludentes. Se a Constituição diz que o ato é inviolável, ela retira do comportamento o atributo da injustiça jurídica.

A normativa brasileira define que o Estado só responde por danos causados a terceiros quando o dano é considerado "injusto" – ou seja, um prejuízo que o particular não tem o dever legal de suportar. Quando a normativa constitucional do artigo 53 autoriza e protege o discurso parlamentar em sua máxima amplitude, ela implicitamente impõe à sociedade o dever de suportar o risco de falas ácidas ou ofensivas como um preço da liberdade democrática.

Assim, a interpretação da normativa brasileira sugere que não há nexo causal para fins de responsabilidade objetiva quando o ato praticado é o exercício de um direito constitucionalmente garantido e qualificado como inviolável. Essa barreira normativa protege o erário de condenações em série decorrentes do teatro político legislativo, mas exige que o cidadão se valha de outros meios, como o direito de resposta ou a representação por quebra de decoro, para ver sua honra restabelecida.

A análise normativa deve considerar também a posição dos tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao ordenamento brasileiro. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), em seu artigo 13, protege a liberdade de pensamento e expressão, mas ressalva que seu exercício deve estar sujeito a responsabilidades ulteriores para assegurar o respeito aos direitos e à reputação das demais pessoas.

Aqui reside um ponto de fricção normativa: enquanto a Constituição brasileira prevê a imunidade material como absoluta ("invioláveis por quaisquer..."), a normativa internacional sugere que a liberdade de expressão não deve ser absoluta se colidir com a dignidade alheia. No entanto, no sistema brasileiro, as normas constitucionais sobre a organização dos poderes

e garantias dos parlamentares possuem status de cláusula p etra e servem como parâmetro para o controle de convencionalidade.

A normativa brasileira, portanto, estabelece um regime de prevalência da autonomia parlamentar. O STF, ao decidir sob o regime de Repercussão Geral, solidifica a interpreta o de que a normativa interna de prote o ao legislador opera como uma norma especial de exclusão de responsabilidade civil, o que impede que o Estado seja acionado por atos que, por defini o constitucional, não são passíveis de serem classificados como atos ilícitos. Esta blindagem normativa reafirma a independência do legislativo e evita a "judicializa o da política", onde o poder financeiro do Estado poderia ser drenado por disputas partidárias travadas sob o manto de danos morais.

Por fim, a normativa brasileira referente ao direito de regresso, prevista na parte final do artigo 37,   6 , refora a lógica da decisão do STF no RE 632.115. A norma estabelece que o Estado, após indenizar a vítima, deve ingressar com a o de regresso contra o agente nos casos de dolo ou culpa. No cenário de um ato coberto pela imunidade material, o direito de regresso tornar-se-ia inócuo, pois o parlamentar   constitucionalmente "inviolável civilmente".

Se o Estado pudesse ser condenado e, em seguida, estivesse impedido de buscar o regresso contra o autor do dano por fora da imunidade, haveria uma viola o direta   lógica da responsabilidade objetiva brasileira, que prevê a recomposi o do erário. Portanto, a normativa brasileira forma um sistema coerente em que a imunidade material do agente (Art. 53) comunica-se com a responsabilidade do ente (Art. 37,   6 ), funcionando como uma excludente de ilicitude que aproveita a ambos.

A normativa brasileira, ao final, prioriza a estabilidade das institui es e a liberdade de fala política, delegando ao sistema político e   própria sociedade eleitora o julgamento  tico sobre o conteúdo das declara es parlamentares, enquanto afasta o Judiciário de interferir economicamente no exercício do mandato parlamentar através de condena es civis contra o Estado (GASPARINI, 2013).

## **5. O recurso extraordinário 632.115/CE e a tese da Repercussão Geral**

O Recurso Extraordinário (RE) 632.115, que teve sua repercussão geral reconhecida sob o Tema 950, representa um marco na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) ao abordar a complexa rela o entre a imunidade material parlamentar e a responsabilidade

civil objetiva do Estado por declarações proferidas por seus agentes (BRASIL, 2025).

O caso concreto que deu origem ao RE envolveu uma ação de indenização por danos morais movida por um juiz de direito contra o Estado do Ceará, em virtude de declarações supostamente ofensivas feitas por um deputado estadual durante uma sessão na Assembleia Legislativa. A controvérsia central residia em determinar se a inviolabilidade parlamentar, prevista no artigo 53 da Constituição Federal, seria capaz de afastar a responsabilidade do Estado, conforme o artigo 37, § 6º da mesma Carta Magna (BRASIL, 1988)

As instâncias inferiores haviam, em parte, condenado o Estado do Ceará, com o Tribunal de Justiça do Ceará (TJ-CE) reduzindo o valor da indenização. Contudo, o STF foi chamado a decidir se a imunidade material parlamentar configuraria uma excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado, afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público por opiniões, palavras e votos cobertos por essa garantia .

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 632.115 estabeleceu que "A imunidade material parlamentar (art. 53, caput, c/c art. 27, § 1º, e art. 29, VIII, CF/1988) configura excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF/1988), afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público por opiniões, palavras e votos cobertos por essa garantia" (BRASIL, 2025). Essa decisão ressalta a proteção institucional do Parlamento e a separação dos Poderes, embora levante questões sobre as vias de reparação para indivíduos lesados (MENDES; BRANCO, 2023).

## **6. Análise do caso concreto: RE 632.115/CE**

O Recurso Extraordinário 632.115, julgado pela Supremo Corte Brasileira, constitui um marco jurisprudencial na delimitação da responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes parlamentares. O caso concreto que ensejou o recurso envolveu um juiz de direito que se sentiu ofendido por declarações proferidas por um deputado estadual na tribuna da Assembleia Legislativa do Ceará, em 2000.

O magistrado ajuizou uma ação de indenização por danos morais contra o Estado do Ceará, fundamentando seu pedido no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, que consagra a responsabilidade civil objetiva do Estado . As instâncias inferiores, incluindo o Tribunal de Justiça do Ceará (TJ-CE), haviam reconhecido parcialmente a procedência do pedido, condenando o Estado ao pagamento de indenização, embora o TJ-CE tenha reduzido o valor (STF, Sessão Plenária, 2025).

A questão central submetida ao crivo do STF era determinar se a imunidade material parlamentar, prevista no artigo 53 da Constituição, operaria como uma excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado. A defesa do Estado do Ceará argumentou que a inviolabilidade parlamentar impede o nascimento do ato ilícito, afastando, por conseguinte, o nexo de causalidade para a responsabilização estatal.

O debate no Plenário do STF, conforme registrado na sessão de 7 de maio de 2025, evidenciou a complexidade da matéria, com diferentes posicionamentos sobre o alcance da imunidade e seus reflexos na responsabilidade do ente público. A Ministra Cármen Lúcia, por exemplo, ponderou que a imunidade não poderia servir como um "cavalo de Troia" para destruir o Estado de Direito, enquanto o Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, buscou harmonizar os princípios constitucionais envolvidos.

A tese de repercussão geral firmada pelo STF no RE 632.115 estabeleceu que "A imunidade material parlamentar (art. 53, caput, c/c art. 27, § 1º, e art. 29, VIII, CF/1988) configura excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF/1988), afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público por opiniões, palavras e votos cobertos por essa garantia" (BRASIL, 2025). Essa decisão consolidou o entendimento de que a inviolabilidade parlamentar, quando exercida nos limites da função legislativa, tem o condão de afastar a responsabilidade objetiva do Estado, uma vez que a conduta do parlamentar, nesse contexto, não pode ser considerada ilícita para fins de responsabilização estatal.

A Corte ressaltou, contudo, a possibilidade de responsabilização pessoal do parlamentar, em regime subjetivo, em casos de abuso de direito, o que significa que a imunidade não é um salvo-conduto para a irresponsabilidade total. A decisão do STF, portanto, busca preservar a independência do Poder Legislativo, essencial para o equilíbrio democrático, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de coibir excessos (DI PIETRO, 2021).

Essa tese gerou um intenso debate jurídico, pois, embora proteja a instituição parlamentar, levanta questionamentos sobre a efetividade da reparação para os indivíduos lesados por declarações ofensivas, conforme apontou Sarlet et al. (2023). A Procuradoria-Geral da República (PGR), por exemplo, manifestou-se pelo desprovimento do RE, argumentando que a imunidade não deveria afastar a responsabilidade do Estado, especialmente em casos de danos a terceiros.

Por outro lado, entidades como a União e a Mesa do Senado Federal ingressaram como amici curiae, defendendo a tese de que a imunidade parlamentar é uma garantia institucional que deve prevalecer para assegurar o livre exercício do mandato. A decisão final do STF, ao afastar a responsabilidade objetiva do Estado, reafirma a primazia da função legislativa e a separação dos Poderes, mas impõe o desafio de encontrar mecanismos eficazes para a proteção da honra e da imagem dos cidadãos diante de eventuais abusos (MEIRELLES, 2022).

## **7. Perspectiva de direito comparado e a dimensão internacional da responsabilidade estatal**

No cenário do direito comparado, a abordagem da responsabilidade estatal por atos de parlamentares e os limites da imunidade material variam significativamente entre diferentes sistemas jurídicos, oferecendo perspectivas valiosas para a compreensão do modelo brasileiro. Nos Estados Unidos, a "Speech or Debate Clause" (Artigo I, Seção 6, Cláusula 1 da Constituição) confere aos membros do Congresso uma proteção quase absoluta contra litígios decorrentes de seus discursos ou debates no plenário, visando a preservar a independência legislativa.

Essa cláusula impede que parlamentares sejam questionados judicialmente por suas manifestações, refletindo uma forte ênfase na separação de poderes e na autonomia do legislativo. Segundo Tribe (2000), essa garantia é interpretada de forma expansiva pela Suprema Corte americana (como no caso *Gravel v. United States*), abrangendo não apenas a fala no plenário, mas atos essenciais ao processo legislativo.

A lógica subjacente é evitar que o Poder Executivo ou o Judiciário utilizem processos civis ou criminais como ferramentas de intimidação política. Chemerinsky (2019) observa que, embora essa proteção crie obstáculos para a reparação de danos individuais, a jurisprudência americana prioriza a integridade do processo democrático.

Diferente do Brasil, onde o debate se foca na responsabilidade objetiva do Estado (Art. 37, § 6º), o sistema americano tende a fechar as portas para o litígio contra o ente público quando o ato é protegido pela imunidade legislativa, consolidando a ideia de que o "custo" de certas ofensas é um ônus necessário para a manutenção de uma legislatura livre e vigorosa. Essa tradição anglo-saxã influenciou diversos ordenamentos, mas encontra limites quando confrontada com modelos que priorizam a dignidade da pessoa humana de forma

mais individualizada.

Em contraste, na Europa, a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) tem buscado um equilíbrio mais delicado entre a liberdade de expressão parlamentar e a proteção dos direitos individuais, como a honra e a reputação. A jurisprudência da CEDH, embora reconheça a importância da imunidade parlamentar para o funcionamento democrático, não a considera um salvo-conduto para o arbítrio total.

No caso paradigmático *A. v. United Kingdom*, a Corte estabeleceu que a imunidade deve perseguir um objetivo legítimo e ser proporcional ao fim almejado. O tribunal europeu exige que as manifestações parlamentares guardem um nexo funcional estrito com o exercício do mandato e não configurem um abuso de direito, especialmente quando as ofensas atingem indivíduos que não possuem meios de defesa política. Em países como a Alemanha e a França, a normativa permite, em certas circunstâncias, a mitigação da imunidade em casos de calúnia grave ou discursos que incitem ao ódio, o que abre caminho para discussões sobre a responsabilidade do Estado.

A análise europeia sugere que a imunidade não é um fim em si mesma, mas um meio para proteger a democracia. Se o seu exercício destrói os valores que deveria proteger, como os direitos de personalidade dos cidadãos, a intervenção judicial torna-se possível. Essa visão é crucial para o debate brasileiro no RE 632.115, pois questiona se a "inviolabilidade" prevista no artigo 53 da CF/88 deve ser absoluta ou se deve ser lida sob o filtro da proporcionalidade, especialmente em casos onde o dano causado à vítima é desproporcional à necessidade de proteção da fala política do parlamentar.

Em países da América Latina, a questão também é tratada com nuances, muitas vezes influenciada por suas próprias constituições e tradições jurídicas, que buscam conciliar a proteção da função parlamentar com a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Em democracias latino-americanas que enfrentaram períodos de autoritarismo, a imunidade parlamentar é vista tanto como uma proteção essencial contra o arbítrio quanto como um potencial foco de impunidade.

Na Argentina e na Colômbia, por exemplo, os tribunais constitucionais têm delimitado que a imunidade não cobre atos que não possuam relação temática com o mandato, permitindo que a responsabilidade civil do Estado seja discutida em casos de agressões puramente pessoais. A análise dessas diferentes abordagens internacionais enriquece o debate brasileiro sobre os limites da imunidade e a extensão da responsabilidade estatal,

evidenciando que a tendência global caminha para uma "funcionalização" da prerrogativa: protege-se o cargo para proteger o debate, não o agente para permitir a ofensa.

Gomes e Mazzuoli (2021) destacam que essa harmonização é necessária para que o Estado não se torne um "inimigo" do cidadão, utilizando-se de garantias institucionais para validar violações de direitos de personalidade que seriam indenizáveis em qualquer outro contexto administrativo. Assim, a experiência latino-americana serve de alerta para o risco de transformar a imunidade material em uma "irresponsabilidade estatal" indireta, especialmente em contextos de alta polarização política.

Adicionalmente, a análise da responsabilidade estatal no contexto brasileiro não pode desconsiderar a possibilidade de condenação do Estado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em decorrência de atos de seus agentes que violem direitos e garantias fundamentais. A adesão do Brasil à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) implica o reconhecimento da jurisdição contenciosa da Corte, tornando suas decisões vinculantes para o país.

Casos envolvendo violações de direitos humanos por agentes estatais, incluindo aqueles protegidos por imunidades, podem ser levados à Corte IDH, que possui a prerrogativa de determinar medidas de reparação e não repetição. Como bem aponta Mazzuoli (2022), a responsabilidade internacional do Estado é independente das qualificações de "licitude" ou "inviolabilidade" do direito interno. Ou seja, mesmo que o STF decida que o Estado brasileiro não responde civilmente por falas parlamentares no plano doméstico, essa decisão não impede que a Corte IDH considere o Brasil responsável internacionalmente se o discurso parlamentar violar direitos garantidos pela Convenção, como o direito à integridade moral (Art. 5º) ou à proteção da honra (Art. 11).

O pesquisador Trindade (2018) reforça que o Estado não pode invocar disposições de seu direito interno (como a imunidade do art. 53) para justificar o descumprimento de obrigações internacionais de proteção aos direitos humanos, o que coloca o RE 632.115 sob uma nova perspectiva: a da conformidade com o sistema interamericano.

Essa dimensão internacional adiciona uma camada de complexidade à discussão, uma vez que a proteção interna conferida aos parlamentares pode não ser suficiente para afastar a responsabilização no plano internacional, especialmente em situações de violação grave de direitos humanos, como as que afetam grupos minoritários, a exemplo dos povos indígenas.

Piovesan (2020) argumenta que, se um parlamentar utiliza a tribuna para incitar o ódio

racial ou justificar a violência contra comunidades vulneráveis, a omissão do Estado em reparar as vítimas, sob o argumento da imunidade material, pode configurar uma violação do dever de proteção judicial efetiva (Art. 25 da Convenção Americana).

A estatística de violência contra minorias no Brasil, muitas vezes precedida por discursos de desumanização em esferas políticas, demonstra o risco prático de uma imunidade absoluta. Por exemplo, de acordo com o Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil, o aumento de discursos depreciativos em instâncias de poder correlaciona-se com picos de invasões de terras e agressões físicas. Nesses casos, a responsabilidade do Estado perante a Corte IDH poderia resultar não apenas em indenizações financeiras, mas na obrigação de reformar o entendimento jurisprudencial interno para impedir a reiteração desses abusos.

Portanto, o debate sobre o RE 632.115 deve ser lido de forma transconstitucional; a solução dada pelo STF ao Tema 950 de Repercussão Geral encerra a disputa nas instâncias nacionais, mas mantém aberta a porta para o controle de convencionalidade, onde a "inviolabilidade" brasileira será testada frente aos padrões globais de dignidade humana e proteção de minorias.

## **8. Considerações finais**

A análise da responsabilidade civil do Estado por declarações parlamentares, à luz do Recurso Extraordinário (RE) 632.115 do Supremo Tribunal Federal (STF), revela a complexidade de harmonizar princípios constitucionais fundamentais: a proteção da liberdade de expressão dos parlamentares e a garantia da reparação de danos aos cidadãos.

A evolução histórica da responsabilidade estatal no Brasil demonstra uma transição da irresponsabilidade absoluta para um regime de responsabilidade objetiva, consolidado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que visa a proteger o indivíduo de atos lesivos do poder público. Contudo, a imunidade material parlamentar, também prevista na CF/88, estabelece uma prerrogativa essencial para o livre exercício do mandato legislativo, gerando uma tensão jurídica quando as manifestações parlamentares causam danos a terceiros.

O STF, ao julgar o RE 632.115, firmou a tese de que a imunidade material parlamentar configura uma excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado, afastando o dever de indenizar quando as opiniões, palavras e votos estão cobertos por essa garantia. Essa decisão reforça a proteção institucional do Parlamento e a separação dos

Poderes, reconhecendo a importância da autonomia legislativa para a democracia. No entanto, a Corte ressaltou a possibilidade de responsabilização pessoal do parlamentar em casos de abuso de direito, indicando que a imunidade não é absoluta e deve ser exercida com limites.

A perspectiva do direito comparado, com modelos como a "Speech or Debate Clause" nos EUA e a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, evidencia a diversidade de abordagens para conciliar a liberdade parlamentar com a tutela dos direitos individuais.

Em suma, a decisão do STF no RE 632.115, embora busque preservar a essência da função legislativa, impõe um desafio contínuo ao ordenamento jurídico brasileiro: o de assegurar vias efetivas de reparação aos indivíduos eventualmente lesados por declarações parlamentares, sem comprometer a independência do Poder Legislativo.

A possibilidade de responsabilização internacional do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos de violação de direitos fundamentais adiciona uma camada extra de complexidade, exigindo uma vigilância constante para que a imunidade não se torne um instrumento de impunidade. A busca por esse equilíbrio é fundamental para a manutenção de um Estado Democrático de Direito que proteja tanto as instituições quanto os direitos dos cidadãos.

## 9. Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: ed. Saraiva, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1º jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 632.115**, Ceará. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 28 de novembro de 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3978031>. Acesso em: 1º jan. 2026.

CHEMERINSKY, Erwin. **Constitutional Law: Principles and Policies**. 6. ed. New York: Wolters Kluwer, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: ed. Saraiva, 2013.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: ed. Saraiva, 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 47. ed. Atual. por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

SCHNEIDER, Eduarda Maria; FUJII, Rosangela Araujo Xavier; CORAZZA, Maria Júlia. **Pesquisas quali-quantitativas: contribuições para a pesquisa em ensino de ciências**. Revista Pesquisa Qualitativa, v. 5, n. 9, p. 569-584, 2017.

STF. Sessão Plenária - **Pena para ofensas a servidores públicos** - 7/5/2025. YouTube, 7 maio 2025. Disponível em: [https://youtu.be/1Br1cXi7jek?si=LGTpKf\\_wouOjrS8P](https://youtu.be/1Br1cXi7jek?si=LGTpKf_wouOjrS8P). Acesso em: 1º jan. 2026.

TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law**. 3. ed. New York: Foundation Press, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.