

DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO AO SILENCIAMENTO INSTITUCIONAL: O CASO DANIEL SILVEIRA E O ESGARÇAMENTO DA GOVERNANÇA ELEITORAL

FROM FREEDOM OF EXPRESSION TO INSTITUTIONAL SILENCING: THE DANIEL SILVEIRA CASE AND THE UNRAVELING OF ELECTORAL GOVERNANCE

Samuel Barbosa de Carvalho¹

RESUMO: Este trabalho analisa a tensão entre a liberdade de expressão, a atuação parlamentar de representantes eleitos, bem como a crescente interferência judicial contra supostos ataques ao funcionamento das instituições e ao regime democrático. Através do uso da metodologia qualitativa e análise jurisprudencial, será dissecado o julgamento da ação penal nº 1044, que redundou na prisão em flagrante e posterior condenação, pelo plenário do STF, do então deputado federal Daniel Silveira, por proferir supostos ataques a ministros da corte e ao regime democrático. Ao longo da discussão, serão abordados conceitos fundantes sobre o tema, tais como a judicialização da política, o sistema de governança eleitoral, o debate acerca da liberdade de expressão na filosofia política e no constitucionalismo, bem como os principais argumentos trazidos à baila durante o caso concreto julgado pelo Tribunal Constitucional.

Palavras-chave: Liberdade de expressão. Governança Eleitoral. Atuação parlamentar. Democracia.

ABSTRACT: This work analyzes the tension between freedom of expression, the parliamentary actions of elected representatives, and the growing judicial interference against alleged attacks on the functioning of institutions and the democratic regime. Using qualitative methodology and jurisprudential analysis, the judgment of criminal case no. 1044 will be dissected. This case resulted in the arrest and subsequent conviction, by the full Supreme Court, of federal deputy Daniel Silveira for allegedly making attacks on ministers of the court and the democratic regime. Throughout the discussion, fundamental concepts on the subject will be addressed, such as the judicialization of politics, the electoral governance system, the debate about freedom of expression in political philosophy and constitutionalism, as well as the main arguments brought to light during the specific case judged by the Constitutional Court.

Keywords: Freedom of expression; Electoral governance; Parliamentary actions; Democracy.

¹Graduado em Direito pela UESPI e História pela UFPI. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Mestrando em Direito do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí (PPGD-UFPI). Membro do Núcleo de Estudos Políticos e Eleitorais (NEPE/PPGD/UFPI). Email: samuelbarbosadecarvalho@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-2449-6679>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1169177888801025>.

1 INTRODUÇÃO

Para entendermos as nuances do julgamento doravante analisado, calha, à guisa inicial, trazer importante reflexão: segundo Nelson Matos, o protagonismo do Poder Judiciário no século XX ganhou contornos teóricos mais bem definidos com a expressão “judicialização da política”. Nesse sentido, numa primeira dimensão, os órgãos do Poder Judiciário atuam (decidem) em competências tipicamente legislativas ou executivas (competências reconhecidamente dos órgãos legislativos ou executivos) e, em uma segunda dimensão, os problemas e conflitos das esferas da vida não jurídicas são resolvidos por critérios jurídicos ou quase jurídicos (MATOS, 2024, p.129).

O supracitado autor também aborda as contribuições de Ernani de Carvalho e Marjorie Marona, que tentaram apurar os sentidos empregados sobre o termo e conseguiram catalogar nove definições, a saber: (1) Efeito que a jurisdição constitucional pode exercer sobre políticas públicas, preferências majoritárias e valores sociais. (2) Crescente utilização do Judiciário como meio de resolução de conflitos gerados na arena política. (3) Interferência do Poder Judiciário em questões eminentemente políticas. (4) Expansão do Poder Judiciário. (5) Ampliação do poder de decisão, para executar e criar leis, do sistema judiciário. (6) Adoção, pelo Executivo e Legislativo, de procedimentos típicos da lógica judicial. (7) Capacidade de o Poder Judiciário intervir em políticas públicas. (8) Crescente intervenção do Poder Judiciário nos processos decisórios das democracias contemporâneas. (9) O Judiciário como veículo para o exercício da Cidadania²

Victor Marchetti também aborda o supracitado tema, dissecando o modelo brasileiro de governança eleitoral, com sua natureza judicializada e com a "regra da interseção" entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF), que permitiu ao Judiciário avançar sobre o campo legislativo, assumindo uma função de "criação de regras" (*rule making*) que tradicionalmente pertence ao Parlamento. O conceito de governança eleitoral (*rule making, rule application, rule adjudication*) é bem explorado, demonstrando a singularidade do modelo brasileiro, onde um único órgão de natureza judicial concentra todas as três funções.

Ademais, Bogéa expõe como o próprio STF acaba sendo o grande beneficiário deste modelo disfuncional, pois adquire capital político e autoridade institucional, obtidos através do acionamento recorrente pelos partidos políticos. Para os partidos, o benefício seria a criação de

² Ernani Carvalho e Marjorie Corrêa Marona. *Por um conceito operacional de judicialização da política*, p.12.

um "espaço de veto e de voz" na arena judicial para avançar suas estratégias políticas, especialmente a oposição a políticas governamentais ou a vocalização de agendas minoritárias, com custo relativamente baixo.

2 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS DEBATES NA FILOSOFIA POLÍTICA E NO CONSTITUCIONALISMO

No que se refere à liberdade de expressão, um dos trabalhos clássicos sobre o tema é o livro *On Liberty*, de John Stuart Mill, publicado no ano de 1859. Nessa obra, Mill se apresenta como um árduo defensor da liberdade, que é apresentada como instrumento indispensável ao desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, em especial ao possibilitar a avaliação e contestação pública de todas as convenções sociais vigentes, dos dogmas religiosos e da concepção ética estabelecida em determinada época. (MILL, 1859 *apud* STF, 2023).

O autor defende, como questão de convicção ética, o direito de cada indivíduo à maior liberdade possível para a discussão de qualquer tipo de doutrina, por mais imoral ou perigosa que possa parecer ao bem-estar de determinada sociedade. De acordo com o filósofo inglês, a livre veiculação de ideais seria essencial para que os indivíduos e a sociedade pudessem se aproximar da verdade, enquanto o silenciamento constituiria uma prática perniciosa para a humanidade, isso porque a supressão do discurso faria com que opiniões verdadeiras fossem negligenciadas, causando prejuízos ao desenvolvimento civilizatório. (2023, p.22)

No âmbito da teoria proposta pelo autor inglês, somente seria possível a realização de restrições à livre manifestação de ideias e pensamentos quando houver a incitação à prática de uma ação capaz de promover dano injustificado a terceiros. Nesse sentido, Owen Fiss destaca a necessidade, presente no pensamento do filósofo britânico, que o discurso a ser reprimido seja claramente calunioso e ilegal, devendo ainda possuir uma relação direta e imediata com o dano causado a terceiros. (FISS, 1998 *apud* STF, 2023).

É importante registrar que a teoria liberal e utilitarista da liberdade de expressão foi incorporada à jurisprudência constitucional dos Estados Unidos através da metáfora do livre mercado de ideais (*free market place of ideas*), que foi mencionada pela primeira vez no voto dissidente do Justice Oliver Wendell Holmes, da Suprema Corte dos Estados Unidos (*Scotus*) no caso *Abrams v. United States*, julgado em 1919 (2023, p.22).

A versão americana prevê que “o melhor teste para a verdade é o poder de aceitação através da competição no mercado” [...]. A ideia central é que, em uma sociedade democrática,

a verdade e a razão só podem ser obtidas se a todos for atribuído o direito de demonstrar e debater, racionalmente, o seu ponto de vista sem qualquer interferência estatal (2023, p.23).

Em contraponto, Alvin Goldman e Daniel Baker afirmam que “a liberdade de expressão envolve trocas e balanceamentos entre o valor deste direito e os prejuízos que o discurso pode causar, de modo que nenhum país pode resolver essas trocas apenas a partir da proteção integral da liberdade” (GOLDMAN e BAKER, 2019 *apud* STF, 2023).

De modo semelhante, ao problematizar a teoria do livre mercado de ideias, Cass Sunstein assevera que “qualquer mercado exige critérios e regras claras. Nenhum mercado pode operar inteiramente livre.” (SUNSTEIN, 2020, *apud* STF, 2023).

Nesse sentido, mesmo diante da ampla liberdade de manifestação do pensamento e da opinião, seria possível estabelecer algumas hipóteses de regulação e limitação à liberdade de expressão. Com efeito, a jurisprudência constitucional norte-americana tem entendido que esse direito fundamental não abrange, por exemplo, os atos de pedofilia, a pornografia ou discursos que incitem a violência (*fighting words*). Também não se encontra abrangida por esse direito fundamental textos, opiniões ou palavras de difamações dolosas (denominada de *actual malice* pela jurisprudência norte-americana (2023, p.26)

Portanto, embora se defenda, no âmbito da filosofia política e da teoria constitucional anglo-americana, um amplo espaço de proteção à liberdade de expressão, que é considerada por muitos como um direito preferencial, é possível vislumbrar restrições às livres manifestações de ideias, inclusive mediante aplicação da lei penal, nos seguintes casos: a) em atos, discursos ou ações que envolvam a pedofilia; b) nos casos de discursos que incitem a violência (*fighting words*); c) quando se tratar de discurso com intuito manifestamente difamatório, de forma dolosa (*actual malice*); d) em manifestações capazes de causar um perigo claro e iminente ao sistema jurídico, ao regime democrático ou ao bem público (*clear and presente danger*). (2023, p.27).

Desta feita, no livre mercado de ideias – para usarmos a concepção de John Stuart Mill consagrada na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos – alguns conteúdos simplesmente não poderiam ser negociados.

Assim, o principal desafio que se apresenta, nessas situações, diz respeito ao *status* assegurado à liberdade de expressão frente aos demais direitos fundamentais em eventual situação de conflito.

2.1 O CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS E A TÉCNICA DA PONDERAÇÃO EM ROBERT ALEXY

Para compreender o desfecho da AP nº 1044, é indispensável recorrer à teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy, que define os direitos como **mandatos de otimização**. Segundo Alexy, os princípios são normas que exigem que algo seja realizado na maior medida possível, diante das possibilidades jurídicas e fáticas.

No caso em tela, o Supremo Tribunal Federal viu-se diante de uma colisão entre:

1. **A Liberdade de Expressão e a Imunidade parlamentar** (princípios que garantem a democracia e a voz dos representantes).
2. **A Proteção das Instituições e do Estado Democrático de Direito** (princípios que visam a manutenção da ordem constitucional).

De acordo com a **Lei da Ponderação** de Alexy, "quanto maior for o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior deve ser a importância da satisfação do outro". No julgamento analisado, a maioria do Plenário aplicou essa lógica ao entender que o discurso de ódio e as ameaças físicas contra ministros representavam uma afetação tão severa à estabilidade institucional que o sacrifício parcial da liberdade de expressão do deputado tornou-se, na visão da Corte, justificado e proporcional

3 ANÁLISE DO JULGAMENTO DA AÇÃO PENAL Nº 1044 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em fevereiro de 2021, o então deputado federal Daniel Silveira foi preso em flagrante por divulgar vídeo com ofensas e ameaças a ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e em defesa de supostas medidas antidemocráticas. A prisão foi decretada pelo ministro Alexandre de Moraes, em decisão monocrática, no âmbito do Inquérito 4.781, que investigava notícias fraudulentas, denúncias caluniosas e ameaças ao Supremo. A decisão foi posteriormente confirmada, por unanimidade, pelo Plenário (2023, p.19).

No dia 20 de abril de 2022, o STF julgou parcialmente procedente a ação penal, condenando o parlamentar a 8 anos e 9 meses de reclusão, em regime inicial fechado, pelos crimes de ameaça ao Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo. Para a maioria do Plenário, as declarações que motivaram a denúncia da Procuradoria-Geral da República (PGR) não foram apenas opiniões relacionadas ao mandato e, portanto, não estão protegidas pela imunidade parlamentar nem pela liberdade de expressão.

O relator da Ação Penal (AP) 1.044, ministro Alexandre de Moraes, afirmou que a PGR comprovou, por meio de vídeos e registros de sessões da Câmara dos Deputados e da audiência de instrução, a materialidade delitiva e a autoria criminosa das condutas relatadas pela acusação. “Em seu interrogatório, o réu confirma o teor das falas criminosas apontadas na denúncia, reafirmando as ameaças efetivamente proferidas”, salientou³.

Durante o supracitado julgamento, o ministro Kássio Nunes Marques, revisor da ação penal, abriu importante divergência do relator e votou pela improcedência da ação penal, por entender que o parlamentar (Daniel Silveira) apenas fez duras críticas aos Poderes constitucionais, que, a seu ver, não constituem crime, nos termos do art. 359-T do Código Penal. Ainda para o ministro revisor, as declarações estariam protegidas pela imunidade parlamentar (art. 53, *caput*, da Constituição Federal). Na sua avaliação, o parlamentar, utilizando sua rede social para informar seus eleitores (e, portanto, em razão de seu mandato), expôs fatos que entendeu injustos. (2023, p.20)

O ministro Nunes Marques afirmou que, de acordo com a jurisprudência do Supremo, só há crime político quando houver lesão real ou potencial à soberania nacional e ao regime democrático, o que, segundo ele, não ocorreu no caso. Ele também não verificou, nos atos do parlamentar, ameaça ao curso do processo capaz de se concretizar. (2023, p.20).

Porém, em seu voto vencedor, o Ministro Alexandre de Moraes, relator da ação penal, rebateu tal tese, afirmando que as declarações do deputado Silveira, independentemente da incidência ou não da imunidade parlamentar material, não estariam abarcadas pela liberdade de expressão, prevista no art. 5º, IV e IX, da CF/88. Isso porque, segundo o Ministro, em diversas ocasiões o STF reafirmou que o discurso antidemocrático e de ódio não está sob o manto da liberdade de expressão. (2023, p.30).

A Constituição Federal não permitiria a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, arts. 5º, XLIV; 34, III e IV), nem tampouco a realização de manifestações nas redes sociais visando ao rompimento do Estado de Direito, com a extinção das cláusulas pétreas constitucionais Separação de Poderes (CF, art. 60, § 4º), com a consequente instalação do arbítrio. (2023, p.31)

Nesse sentido, segundo o relator, tanto são inconstitucionais as condutas e manifestações que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático; quanto aquelas que pretendam

³ Adaptação da notícia publicada no Portal do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=485660&ori=1>

destruí-lo, juntamente com suas instituições republicanas; pregando a violência, o arbítrio, o desrespeito à Separação de Poderes e aos direitos fundamentais, em suma, pleiteando a tirania, o arbítrio, a violência e a quebra dos princípios republicanos (2023, p.31).

Ademais, a jurisprudência da Corte Suprema seria pacífica no sentido de que a garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa ou que sejam proferidas em razão desta, não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas.

Em suma, pela análise do caso, é possível concluir que:

I – a proteção à liberdade de expressão, que poderia ser considerada como um direito preferencial, deve ser protegida de forma ampla no direito constitucional brasileiro, mas não alcança a prática de ilícitos nas seguintes hipóteses:

I.1 – nos casos de discursos que incitem a violência (*Fighting words*);

I.2 – quando se tratar de discurso doloso (*actual malice*) com intuito manifestamente difamatório, de juízos depreciativos de mero valor, de injúria em razão da forma ou de crítica aviltante;

I.3 – em manifestações capazes de causar um perigo claro e iminente (*clear and present danger*) ao sistema jurídico, ao regime democrático ou ao bem público, ou seja, de manifestações claramente antidemocráticas e contrárias à ordem constitucional estabelecida.

II – a imunidade parlamentar, que deve ser compreendida de forma extensiva para a garantia do adequado desempenho de mandatos atribuídos aos representantes eleitos do povo, não alcança os atos que sejam praticados:

II.1 – sem claro nexo de vinculação ou implicação recíproca com o desempenho das funções parlamentares (teoria funcional);

II.2 – nos casos em que for utilizada para a prática de abusos, usos criminosos, fraudulentos ou ardilosos, para incitar a prática de delitos ou para atacar a própria democracia ou o sistema representativo para o qual foi idealizada. (2023, p.30).

A condenação proferida pelo STF exemplifica o que Nelson Matos denomina como a "segunda dimensão" da judicialização da política. Nessa perspectiva, os conflitos oriundos das esferas não jurídicas — neste caso, a arena do debate político e parlamentar — passam a ser resolvidos por critérios estritamente jurídicos ou quase jurídicos. Ao transpor falas proferidas no calor do embate político para o rigor do Código Penal, o Judiciário não apenas exerce uma função de controle, mas acaba por expandir seu poder de decisão para criar e aplicar regras em um espaço tradicionalmente reservado à pluralidade democrática. Esse fenômeno corrobora a

tese de Bogéa sobre a "simbiose institucional", na qual o Tribunal adquire capital político ao se tornar o árbitro final de disputas que deveriam ser resolvidas pelo voto ou pelo processo legislativo

4 A “DEFESA DA DEMOCRACIA” SE SOBREPÕE À LIBERDADE DE EXPRESSÃO?

A tese vencedora no julgamento assentou o entendimento de que a liberdade de expressão não é absoluta. Nesse ínterim, a concepção de liberdade discursiva irrestrita não teria merecido consideração mesmo entre expoentes do pensamento liberal, a exemplo de Locke e Rawls, e reconhecê-la implicaria a própria negação de qualquer possibilidade de convivência em sociedade, degenerando-se o atual estágio civilizatório em um campo de total arbítrio. (2023, p.27).

Desta feita, a questão tormentosa, no plano doutrinário, consiste na indagação sobre qual o limite à criminalização de discursos. Sendo supostamente inquestionável a existência de limites à liberdade de expressão. O problema residiria, portanto, na pesquisa do limite dos limites. Quando o agente ataca, como no caso, a própria existência da Suprema Corte, enquanto instituição, não haveria dúvidas de que ele se expõe, como efeito imediato dos mecanismos de autodefesa da democracia, à censura penal do Estado (2023, p.25).

Na esteira do voto do relator, ao publicar, na condição de representante eleito, conteúdo propagando júbilo com situação hipotética de ataque até mesmo físico contra integrantes de um Poder constituído da República e de destituição de seus membros por vias que não as legitimamente instituídas, o parlamentar incorreria em prática, consciente e voluntária, de ato atentatório ao próprio regime democrático no qual está inserido. (2023, p.26).

Nesse ínterim, seria legítima a tutela do Estado de Direito mediante o emprego do Direito Penal contra atos comunicativos, enquanto legítima expressão daquilo que se convencionou chamar de “democracia combativa”, ou seja, uma democracia dotada de instrumentos de autodefesa contra aqueles “que se valem dos mecanismos constitucionais e democráticos para destruir, de dentro, a Constituição e a democracia (2023, p.26).

Assim, não haveria liberdade de expressão quando o seu exercício puder resultar no próprio extermínio da liberdade de expressão. O relator, em seu voto, resgatou lição de Munhoz Netto: “O Estado não pode tolerar, sem negar-se a si próprio, a atividade dos que, valendo-se das liberdades que ele assegura, queiram terminar com a própria liberdade” (2023, p.28).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou a complexa zona de penumbra entre o exercício da liberdade de expressão, as prerrogativas da imunidade parlamentar e a necessidade de preservação das instituições democráticas. A análise do julgamento da Ação Penal nº 1044 revela um cenário de esgarçamento no sistema de freios e contrapesos do modelo brasileiro. Embora a liberdade de expressão não possua caráter absoluto, sua limitação deve ser pautada por critérios de estrita legalidade e proporcionalidade, sob pena de esvaziamento do pluralismo político indispensável ao Estado Democrático de Direito.

Observa-se que a fundamentação baseada na "defesa das instituições" tem servido de premissa para uma expansão da atividade jurisdicional sobre o campo de atuação legislativo. Esse fenômeno, caracterizado por um acentuado ativismo judicial e pelo uso recorrente de inquéritos de ofício e decisões monocráticas, aponta para uma possível desfiguração das competências constitucionais originárias.

Conclui-se, portanto, que a proteção da democracia não deve implicar o silenciamento do debate, ainda que virulento, mas sim o fortalecimento dos mecanismos institucionais que garantam a coexistência de ideias divergentes. Espera-se que as reflexões aqui expostas contribuam para o debate acadêmico sobre os limites do Poder Judiciário frente às liberdades fundamentais na contemporaneidade brasileira

REFERÊNCIAS

ALEXYY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade parlamentar**. São Paulo: FDUSP, 2018. p. 23-43.

BOGÉA, Daniel. **Simbiose Institucional**: a interação institucional entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no presidencialismo brasileiro. Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 1044 DF 0036863-31.2021.1.00.0000**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: 20 abr. 2022. Tribunal Pleno. Publicação: 23 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Liberdade de expressão**: Supremo Contemporâneo. Brasília: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de; MARONA, Marjorie Corrêa. **Por um conceito operacional de judicialização da política**. In: ANAIS DO 7º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2010, Recife. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_22_18_4.pdf. Acesso em: 3 nov. 2025.

FISS, Owen. **The irony of free speech**. Cambridge: Harvard University Press, 1998. p. 20.

GOLDMAN, Alvin I.; BAKER, Daniel. Free speech, fake news, and democracy. **First Amendment Law Review**, v. 18, n. 1, p. 68-87, 2019. Disponível em: <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1283&context=falr>. Acesso em: 3 nov. 2025.

MARCHETTI, Vítor. **Justiça e competição eleitoral**. São Paulo: Editora da UFABC, 2015.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Judicialização da Política e Alternativa Republicana**. Teresina: EDUFPI, 2024.

MILL, John Stuart. **On liberty**. New Haven: Yale University Press, 2003.

SUNSTEIN, Cass R. Falsehoods and the First Amendment. **Harvard Journal of Law & Technology**, v. 33, n. 2, p. 388-426, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3426765_code647786.pdf?abstractid=3426765&mirid=1. Acesso em: 3 nov. 2025