



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – ICJ
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DIREITO CONSTITUCIONAL II



**UM ESTUDO DE CASO SOBRE A ADI 5823. IMUNIDADES FORMAIS
PARA DEPUTADOS ESTADUAIS¹**

André Lucas Silva Rodrigues²

Dayana Souler Gonzaga Deodato³

Rubem Alves Camelo⁴

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO: É previsto de forma expressa na Constituição da República Federativa do Brasil imunidades formais para Deputados Federais e Senadores, com a finalidade de proteger o mandato de processo temerário ou prisão arbitrária. No entanto, discute-se ainda se tais normas são aplicáveis ou não aos deputados estaduais, haja vista a previsão do art. 27, §1º, da CF. É essa a controvérsia existente na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5823, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, visando impugnar normas da Constituição do Rio Grande do Norte que possibilitavam à Assembleia Legislativa a sustação ou revogação de medidas judiciais de natureza penal. Entendeu a AMB que tais normas violam a Separação de Poderes e o Princípio Republicano, dois grandes preceitos da Constituição Federal de 1988, em razão da possível interferência na atividade do Poder Judiciário e da não submissão dos parlamentares às leis aplicadas aos demais cidadãos. Assim, o estudo visa analisar esse importante debate a respeito da constitucionalidade ou não de

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico do curso de direito da Universidade Federal de Roraima – andrelukas_silva@hotmail.com

³ Acadêmica do curso de direito da Universidade Federal de Roraima – dayanasouler@hotmail.com

⁴ Acadêmico do curso de direito da Universidade Federal de Roraima – rubemcamelo@gmail.com

⁵ Professor de Direito Constitucional II da Universidade Federal de Roraima- UFRR

normas que preveem imunidades formais para deputados estaduais, bem como os demais postulados da CF presentes neste. O resultado desta análise é a constatação de que a discussão a respeito da inconstitucionalidade da norma estadual do Rio Grande do Norte não é sustentável, uma vez que a CF em seu art. 27 § 1º prevê a extensão das imunidades deputados federais aos deputados estaduais. No entanto, infere-se também que tais normas possuem a finalidade precípua de proteger somente o mandato do parlamentar eleito, visando garantir a escolha deste pelo voto da sociedade e sua consequente representação, ou seja, são exceções ao princípio republicano e ao princípio da igualdade. Na proteção da prática de crimes que não possuírem nexo de causalidade com o ofício do parlamentar, tais prerrogativas tornar-se-iam privilégios.

Palavras-chave: Imunidades Formais; Deputados Estaduais; Separação dos Poderes; Princípio Republicano; Igualdade; Federação.

ABSTRACT: Formal immunities for Federal Deputies and Senators are expressly provided for in the Constitution of the Federative Republic of Brazil for the purpose of protecting the mandate of a reckless process or arbitrary arrest. However, it is still discussed whether such rules are applicable or not to state deputies, given the provision of art. 27 Paragraph 1 of the CF. This is the controversy in the Direct Action of Unconstitutionality No. 5823, filed by the Association of Brazilian Magistrates - AMB, seeking to challenge norms of the Constitution of Rio Grande do Norte that enabled the Legislative Assembly to suspend or revoke criminal justice measures. The AMB understood that such rules violate the Separation of Powers and the Republican Principle, two great precepts of the Federal Constitution of 1988, because of possible interference in the activity of the Judiciary and not submission of parliamentarians the laws applied to other citizens. Thus, the study aims to analyze this important debate regarding the constitutionality or not of norms that provide for formal immunities for state deputies, as well as the other postulates of the CF present in this. The result of this analysis is the finding that the discussion about the unconstitutionality of the state norm of Rio Grande do Norte is not sustainable, since the CF in its art. 27 Paragraph 1 provides for the extension of immunities of federal deputies to state deputies. However, it is also inferred that such rules have the primary purpose of protecting only the mandate of the elected parliamentarian, with a view to guaranteeing his choice by

the society's vote and its consequent representation, that is, exceptions to the republican principle and to the principle of equality . In protecting the practice of crimes that have no causal connection with the office of the parliamentarian, such prerogatives would become privileges

Keywords: Formal Immunities; State Deputies; Separation of Powers; Republican Principle; Equality; Federation.

Sumário: Introdução; 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5823; 2. Imunidades formais para deputados estaduais; 3. O Princípio republicano e as imunidades formais; 4. Separação dos poderes e a ADI 5823; 5. Princípio da Igualdade e ADI 5823; 6. Comparação entre as Imunidades formais no Brasil e as Imunidades formais nos EUA; Considerações finais; Referências.

Introdução

O presente estudo busca analisar um importante debate constitucional a respeito das imunidades parlamentares presente na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5823, o qual envolve grandes princípios e postulados do constituinte originário, sendo estes a Separação dos Poderes e o Princípio Republicano, representado na escolha da forma de governo republicana (art. 1º CRFB/88). Além disso, também é discutido o princípio da Igualdade, o qual está intimamente ligado a estas normas constitucionais no que tange ao tratamento igualitário, no sentido de que todos são iguais perante a lei.

O fato que antecede o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5823 no Supremo Tribunal Federal é a positivação, na Constituição Estadual do Rio Grande do Norte, de dispositivos (§3º do art. 33 e § 1º, 2º, 3º do art. 38 da Constituição Estadual do RN) que preveem aos deputados estaduais as mesmas imunidades formais previstas na Constituição Federal para os deputados federais (art. 53, §§ 2º, 3º, 4º e 5º da CRFB/88). As normas da Constituição Estadual do Rio Grande do Norte supracitadas seguiram o texto normativo da Constituição Federal, mais especificamente a nova redação sobre a imunidade formal dada pela Emenda Constitucional nº 35 de 2001.

Com este fato, entendeu a Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB que há a possibilidade de interferência do poder legislativo na competência de outro poder

(judiciário), na medida em estas tais normas estendem a possibilidade de a Assembleia legislativa do Estado do Rio Grande do Norte suspenda ou revogue medidas judiciais de caráter penal contra os deputados estaduais deste estado. Assim, a Associação entendeu que as normas com a previsão de tais eventualidades seriam inconstitucionais pois coíbiam desta forma o princípio republicano e a separação dos poderes, propriamente relacionada a suspensão da eficácia de decisões judiciais e o trâmite de ações penais de deputados estaduais.

Desse modo, originou-se uma relevante controvérsia no Supremo Tribunal Federal, em razão da finalidade dessas normas, bem como suas aplicações, poderem, mesmo de forma indireta, ferir o real sentido das normas constitucionais. Além disso, o mesmo fato envolve outros postulados constitucionais, como a Separação de Poderes, o Princípio Republicano e o Princípio da Igualdade, bem como o Estado Democrático de Direito, uma vez que versam sobre a atividade jurisdicional contra representantes eleitos pela sociedade.

Assim, o presente estudo tem o intuito de analisar esse rico debate constitucional presente na ADI 5823, fazendo a ligação com o entendimento doutrinário a respeito das imunidades formais e normas constitucionais, bem como comparando o debate na esfera de outro país, visando enriquecer ainda mais o debate.

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5823

Faz-se necessário, antes de adentrar de forma densa no assunto, esclarecer alguns dados do caso, os quais podem melhor situar o estudo, são eles: a) A petição inicial ajuizou a ADI 5823 e Medida Cautelar, foi protocolada em 22/11/2017, sendo requerente a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, e requerido a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte - ALRN; b) o processo foi distribuído no mesmo dia para Senhor Min. Marco Aurélio; c) houve no dia 28/11/2017 um pedido de ingresso como *amicus curiae* da União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais – UNALE, o qual foi deferido em 30/11/2017; d) em 20/12/2017 houve a prestação de informações por meio de um ofício emitido pelo Procurador Geral da ALRN; e) houve o início do julgamento em pleno para concessão ou não de Medida

Cautelar pra suspender as normas citadas, no entanto, o mesmo foi suspenso e até o momento (12/12/2018) o mérito da ADI não foi julgado.

Cinco ministros votaram pela concessão da liminar — Edson Fachin, Rosa Weber, Luiz Fux, Dias Toffoli (deferindo em menor extensão a medida cautelar, para suspender a eficácia do art. 38, § 2º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte,) e Cármen Lúcia —, para suspender as normas que permitem a revogação de prisão de deputados estaduais. Quatro ministros — Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Celso de Mello — se manifestaram de forma contrária, ou seja, pelo indeferimento da medida cautelar nas ADIs. O julgamento foi suspenso para colher, em assentada posterior, os votos dos Ministros ausentes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski.

2. As Imunidades formais para deputados estaduais

O primeiro fundamento presente na petição inicial a qual propõe a Ação direta de Inconstitucionalidade é a respeito das imunidades formais dos deputados, as quais, segundo a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, não poderiam ser ampliadas aos deputados estaduais, pois iriam violar o princípio da separação de poderes. Com isso, o primeiro debate presente neste processo é relativo as imunidades parlamentares, fazendo-se necessário

Tais imunidades estão previstas na Constituição Federal de forma expressa para deputados estaduais, como por exemplo, o Título IV – “Da organização dos Poderes” – Capítulo I – “Do Poder Legislativo” – Seção V – “Dos deputados e dos senadores”, as quais preveem regras instituidoras de imunidades e prerrogativas parlamentares, com o objetivo de garantir a cada parlamentar atuação ampla, independente, assim como a liberdade no exercício de suas funções constitucionais, ao conjunto de tais regras foi dado a nomenclatura de estatuto dos congressistas. É ampla a lista de imunidades e vedações as quais a Constituição Federal garante aos membros do Poder Legislativo, tais como, as imunidades materiais (art. 53, caput) e formal (art. 53, § 2º, 3º, 4º e 5º), prerrogativas de foro (art. 53, § 1º), de serviço militar (arts. 53, § 7º, e 143), vencimentos (art. 49, VII), isenção do dever de testemunhar (art. 53, § 6º) e incompatibilidades (art. 54) (MORAES, 2017).

Com isso, a finalidade precípua dessas normas é, em tese, garantir o princípio da Separação de Poderes, uma vez que prioritariamente objetivam a proteção dos parlamentares, de modo a garantir sua atuação, afastando eventuais abusos e pressões dos demais poderes. Ou seja, trata-se de um instrumento de garantia da liberdade de opiniões, palavras e votos, além de afastar eventuais prisões arbitrárias e processos indevidos contra os parlamentares. As imunidades parlamentares são indispensáveis à prática democrática, constituindo condição de independência do Poder Legislativo, é importante destacar que tais prerrogativas não estão atreladas à figura do parlamentar, mas sim a função desempenhada pelo mesmo. Partindo deste aspecto, não fazem sentido afirmações de eventual afastamento do princípio da igualdade, pois tais imunidades têm como finalidade a garantia de subsistência do Estado Democrático de Direito (MORAES, 2017).

A possível violabilidade ao Princípio da Separação dos Poderes, de acordo com a AMB, está na previsão da autorização às Assembleias Legislativas para suspender a eficácia de decisões judiciais e o trâmite das ações penais (imunidade formal), assim coibindo a atuação do Poder Judiciário. Assim, a compreensão presente na acusação da AMB é de tal prerrogativa ser uma forma de impunidade favorável aos deputados estaduais, ao prever possível interferência do poder legislativo na competência do poder judiciário por meio das normas em questão.

Para a AMB basta aos deputados as imunidades materiais presentes na Constituição, e não as imunidades formais. A imunidade material (CF art. 53, caput) garante aos parlamentares são inviolabilidade, civil e penal, por quaisquer que sejam suas opiniões, palavras e votos, desde que proferidas em razão de suas funções parlamentares, durante o exercício do mandato e relacionados ao mesmo, no entanto, a inviolabilidade não se restringe às dependências da Casa Legislativa. Ou seja, mesmo que o parlamentar esteja fora da casa de atuação, em qualquer parte do território brasileiro, suas opiniões, palavras ou votos estarão sob o manto da inviolabilidade (LENZA, 2017).

Entretanto, no art. 27, § 1º da Constituição Federal é expresso a aplicabilidade aos deputados estaduais das regras gerais da Constituição, inclusive as que versam sobre as imunidades, de modo que a aplicação das inviolabilidades (imunidades formais) não deveria gerar grandes controvérsias. Tal tese foi a defendida pela UNALE e da ALRN, a qual fundamentaria a constitucionalidade das normas presentes no §3º

do art. 33 e dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 38, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, bem como do Decreto Legislativo nº 003/2007 da Assembleia Legislativa.

Essas normas foram alvo de discussão justamente em razão da controvérsia se há ou não interferência do poder legislativo no poder judiciário. Para os deputados federais, no que diz respeito a imunidade formal processual, a partir do momento de oferecimento da denúncia, o processo tramita normalmente, entretanto, a respectiva Casa pode deliberar sobre a suspensão do processo. Essa deliberação pode ocorrer até o trânsito em julgado do processo, devendo ser apreciada no prazo de 45 dias, a contar do recebimento do pedido pela Mesa Diretora. Partidos políticos com representação na casa do denunciado são os legitimados para formular o pedido de apreciação, não necessitando ser do mesmo partido do acusado (BAHIA, 2017).

Já a imunidade formal ou processual está relacionada à possibilidade de prisão ou instauração de processos contra parlamentares. A partir do momento em que são diplomados pela Justiça Eleitoral, os parlamentares passam a ter imunidade formal para a prisão. Ou seja, antes mesmo da posse, momento em que o parlamentar é investido no mandato, este já possui imunidade formal para a prisão. Como expresso no art. 53, § 2º da Constituição Federal: “desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão” (LENZA, 2017).

Desse modo, os parlamentares só poderão ser cautelarmente presos em casos de flagrante de crime inafiançável, no entendimento do Min. Celso de Mello estamos frente ao “estado de relativa incoercibilidade pessoal dos congressistas” (freedom from arrest). Nesse tipo de situação os autos devem ser remetidos à Casa parlamentar respectiva no prazo de 24 horas, para que decidam sobre a prisão pelo voto da maioria absoluta. De modo que, a aprovação é condição indispensável para a manutenção da prisão, caso seja decidido pela não manutenção, a prisão deve ser imediatamente relaxada. Tal decisão possui natureza política e discricionária do parlamento, mas obviamente a Casa também poderá decidir pela revogação da prisão em casos de ilegalidade (LENZA, 2017).

Portanto, essas normas da constituição estadual alvo da ADI apenas reforçariam a norma prevista no art. 27 § 1º da CF de que aos deputados estaduais

também são aplicadas as mesmas regras quanto a imunidades formais. Caso diferente é para os vereadores. Em seu art. 29, VIII, é expressamente previsto apenas que estes serão invioláveis por suas opiniões, palavras e votos exercidos no mandato e na circunscrição do Município, de maneira que vereadores não possuem imunidade formal. Em nossa constituição não há menção específica sobre prerrogativa de foro para de deputados estaduais e vereadores, no entanto, no entendimento do STJ a reprodução destas garantias nas constituições estaduais constitui uma manifestação do paralelismo constitucional, sendo próprio do modelo de federação brasileira (BARCELLOS, 2018).

Foi essa a argumentação exposta na prestação de informações da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte – ALRN, com a afirmação de que normas presentes na Constituição Estadual do Rio Grande do Norte apenas reforçam o previsto na Constituição Federal.

Sendo assim, pode-se inferir que as imunidades as quais possuem os deputados federais e senadores são também aplicáveis aos parlamentares estaduais, como garante o art. 27 da constituição federal, feitas as devidas adaptações, por exemplo, o fórum por prerrogativa de foro dos deputados estaduais é perante o Tribunal Justiça, não o STF. Assim, as imunidades protegem os parlamentares estaduais não somente perante a Justiça Estadual, mas perante todos os órgãos do Judiciário, uma vez que o STF cancelou a Súmula nº 3, que estabelecia que os deputados estaduais possuíam imunidade restrita à Justiça do respectivo Estado (MOTTA, 2018).

Nos casos de prática de crime após a diplomação, o Tribunal de Justiça poderá instaurar o processo sem a necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa, entretanto, deverá notificar a respectiva casa, quer poderá suspender o andamento do processo mediante deliberação (LENZA, 2017).

Em suma, prerrogativas idênticas às dos congressistas foram atribuídas aos Deputados estaduais pelo constituinte originário, de modo que não é permitido à Constituições Estaduais estabelecerem regras diversas daqueles presentes na Constituição Federal. Assim, caso haja alguma alteração no regime das imunidades dos congressistas, esta será plenamente e de modo imediato aplicada aos Deputados estaduais, ainda que a Constituição Estadual não tenha sido reformada (MASSON, 2016).

3. O Princípio republicano e as imunidades formais

Outro ponto de extrema relevância neste debate é a possível contrariedade dos dispositivos da Constituição Estadual ao princípio republicano. Na petição inicial que ajuíza a ADI 5823, entende a AMB haver a existência de violação do princípio republicano (art. 1º da CF/88) em razão da autorização, a despeito do §1º do art. 27 da CF, às Assembleias Legislativas para suspenderem medidas judiciais e o andamento de ações penais. Assim, segundo a AMB, em virtude desta norma, algum deputado estadual poderia vir a fazer uso indevido desta prerrogativa, transformando este em um mero privilégio, escusando-se estes da responsabilidade e da sujeição as leis.

Assim, é necessário antes entender a abrangência do Princípio Republicano. Tal princípio se desdobra em um amplo conjunto de elementos jurídicos, como a igualdade de todos, a soberania popular, a liberdade individual e política, o Estado Democrático e a separação de poderes. Assim, este estabelece que as decisões as quais afetem a coletividade devem ser decididas pela própria coletividade, mesclando necessariamente as noções de república e de democracia. O ideal republicano impõe a separação entre os interesses privados dos representantes do povo e o interesse público que têm por função proteger (BARCELLOS, 2018).

Uma condição vital para a construção de uma sociedade fundamentada nos valores republicanos é a atuação política de seus cidadãos pautada na obtenção do bem comum, em detrimento dos interesses privados. Os ideais republicanos são completamente opostos a qualquer tipo de tirania, quer seja de entes estatais ou indivíduos, tal doutrina é avessa a qualquer tipo de dominação. Nesse aspecto, a participação nas decisões políticas constitui um prazer e um privilégio, o qual não exige recompensas, afinal cabe a cada componente da sociedade servir aos interesses coletivos, ainda que implique o sacrifício dos interesses pessoais (AGRA, 2018).

Ademais, para enriquecer o debate, faz-se uso da explanação a respeito do princípio republicano do Senhor Min. Luís Roberto Barroso, o qual em seu artigo, também de autoria de Aline Osorio, denominado “*O supremo tribunal federal em 2017: a república que ainda não foi*”, traz valiosa compreensão acerca do objeto do estudo.

De acordo com o eminente Min., o princípio republicano apresenta três sentidos principais características: a) Nas Repúblicas todos os cidadãos são iguais e devem estar sujeitos às mesmas normas, por isso o previsto no art. 5º CF/88: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Barroso também evidencia que a antes da emenda constitucional nº 35 de 2001, não era possível instaurar ação penal contra parlamentares, independente do crime, sem prévia licença da casa legislativa a qual pertencesse, ou seja, não subsistia a concretude do princípio republicano; b) na vertente da gestão impessoal da coisa pública, o princípio republicano está ligado à *impessoalidade*, *moralidade* e à *transparência* que devem pautar a conduta dos agentes estatais, sendo necessário afastar a possibilidade de confusão entre esfera pública e privada e c) deve haver a responsabilidade de todos os governantes por seus próprios atos. Ninguém pode estar imune à responsabilização.

Assim, é firmado a compreensão de que mesmo possuindo tais prerrogativas, os parlamentares também estão sujeitos a lei, haja vista a expressiva quantidade de casos de corrupção e outros crimes cometidos por parlamentares, os quais, em reiteradas vezes, desvirtuaram a finalidade precípua da sua imunidade formal. Como bem sintetiza o ilustre Min. Barroso:

“É verdade que, para a proteção do exercício de determinadas funções de alto relevo, a CF/88 previu um regime especial, contendo certas garantias e imunidades. No entanto, por óbvio, o constituinte não pretendeu que tal regime representasse um escudo para acobertar práticas ilícitas, nem fosse causa de impunidade”. (BARROSO, OSORIO: 2017)

Em estreita convergência com o cenário atual, presenciado pela sociedade e pelos estudiosos do direito, as investigações de parlamentares e outros expressivos casos de corrupção de agentes estatais, reafirmam o estado atual da impunidade. Logo, há a constatação de que, em numerosas vezes, as prerrogativas elencadas pelo constituinte originário têm a sua aplicação corrompida, tratando-se de deturpação ética das normas constitucionais. Dessa forma, assevera o supracitado Ministro que para mudar o patamar ético é necessário conferir efetividade ao princípio republicano em suas três dimensões: igualdade, moralidade, e responsabilidade. (BARROSSO, OSORIO: 2017)

Entretanto, ao contrário do qual certa doutrina tem afirmado a prerrogativa de foro não se confunde com privilégio, tais críticas em parte são embasadas no modelo anterior à Emenda Constitucional n. 35/2001, a qual impedia o andamento dos

processos contra parlamentares sem emissão de licença. Com a modificação efetuada pela emenda, os processos passaram a ter a tramitação normal, ficando somente sua eventual suspensão à critério de uma manifestação da Casa Legislativa a que pertence o parlamentar (MENDES, 2017).

Ademais, é importante frisar que a imunidade formal não afasta a ilicitude da conduta criminosa do parlamentar, com exceção das situações abrangidas pela imunidade material, onde os crimes de opinião são afastados, os parlamentares respondem por eventuais crimes praticados conforme as leis aplicáveis aos indivíduos em geral. Entretanto, em razão do interesse público não é possível admitir que os parlamentares sejam afastados de suas atividades constitucionais em razão de eventuais processos arbitrários ou perseguições políticas, uma vez que tal situação poderia trazer grandes prejuízos à atividade legislativa (ALEXANDRINO, 2017).

4. Separação dos poderes e ADI 5823

Outro ponto essencial o qual a ADI 5823 trata é acerca da Separação dos Poderes. Esta decorre de uma divisão de caráter funcional, consistindo na distinção de três funções estatais, consagrada na obra de Montesquieu, O espírito das leis, a qual estabeleceu a divisão clássica. O objetivo ao estabelecer as diversas funções, imunidades e garantias aos detentores das funções soberanas do Estado é a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais, legitimando o tratamento diferenciado fixado aos seus membros em face do próprio princípio da igualdade, uma vez que tal diferenciação é compatível com os fins pretendidos pela constituição (MORAES, 2017).

A Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de separação de poderes flexível, de modo que todos os poderes não exercem suas funções típicas de maneira exclusiva, mas também exercem funções típicas de outros poderes atipicamente. Por exemplo, tanto o Judiciário quanto o Legislativo exercem funções administrativas atípicas. Em função desse moderno modelo de separação de funções, a doutrina americana consolidou o mecanismo de controle recíprocos entre os poderes, denominado sistema de freios e contrapesos (checks and balances) (ALEXANDRINO, 2017).

De acordo com AMB, esse princípio positivado na constituição seria violado ao passo que assembleias legislativas poderiam sustar ou revogar medidas judiciais. É este também o entendimento do Min. Edson Fachin, o qual foi relator de outras duas ADIs que tratam do mesmo assunto. Entende este que a decisão da sustação de prisão preventiva envolve um juízo técnico-jurídico, o qual não poderia ser substituído por um juízo político emanado pelo Legislativo, diz: “Entendo que a Assembleia Legislativa usurpou competência atribuída pela Constituição Federal exclusivamente ao Poder Judiciário, violando o princípio da separação de Poderes”

No entanto, ao fazer análise do entendimento doutrinário e com os fatos do caso vê-se que a própria constituição prevê tais prerrogativas para os deputados visando a garantia do princípio da Separação de Poderes, uma vez que prioritariamente objetivam a proteção dos parlamentares, de modo a garantir sua atuação, afastando eventuais abusos e pressões dos demais poderes.

Dessa maneira, a AMB, na petição inicial, considerou que teria ocorrido o chamado processo de inconstitucionalização da norma que prevê a imunidade formal para deputados estaduais, citando jurisprudência antiga do STF quanto “à possibilidade de proclamar a nulidade da norma que nasceu constitucional, mas que se tornou inconstitucional em razão da alteração da realidade fática em face da qual a norma haveria de ser aplicada”.

Para justificar a ocorrência do processo de inconstitucionalização, a AMB usou o voto proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, na ADI 4764, a qual tratou a respeito da imunidade processual dos Governadores de Estado, o qual expôs a “mutação constitucional”, de forma específica no ponto que diz que “*subordinar a atuação de juízes e tribunais a uma prévia manifestação de outro Poder, fora dos casos de previsão expressa na Constituição Federal, tolhe competência material típica do Poder Judiciário*”. Dessa forma, entendeu AMB que esse entendimento tem aplicação certa na ADI, ocorrendo a mutação constitucional com a transformação de “uma norma de reprodução obrigatória ou facultativa nas Constituições Estaduais, em norma de reprodução proibida”.

5. O princípio da igualdade e a ADI 5823

A igualdade é a base da democracia e do princípio republicano, é tão abrangente que dela decorrem inúmeros outros, como a vedação ao racismo, a diferenciação de salários, as discriminações em razão de sexo, idade, cor. O princípio da igualdade estabelece que deve ser aplicado tratamento igual aos quais se encontram em condições similares, e tratamento desigual aos desiguais em proporção às suas desigualdades (ALEXANDRINO, 2017).

Em vista dessa importância, analisasse aqui também a eventualidade de as normas discutidas no estudo da ADI 5823 serem contrárias ao princípio da Igualdade. A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão de todos os cidadãos. Nesse sentido, o que é vedado são as diferenciações de natureza arbitrária ou absurdas, pois a adaptação de tratamento é uma exigência própria do conceito de Justiça, protegendo-se as finalidades, especialmente a igualdade de condições sociais. O princípio da igualdade atua em dois planos, frente ao legislador, seja na expedição de leis, atos normativos e medidas provisórias, e frente ao intérprete, na função de aplicar a lei de maneira igualitária (MORAES, 2017).

Assim, tratamentos diferenciados podem estar em plena concordância com a Constituição, porém devem estar direcionados ao alcance de uma finalidade, correspondendo a um objetivo pretendido pelo Direito. É necessário, ainda, uma relação de proporcionalidade entre os meios e os métodos utilizados pelo legislador para alcançar tal finalidade. Nossa Constituição não assegura a inviolabilidade dos direitos de uma parcela da comunidade, quando isso significar a violação dos direitos de outra parcela, nesses casos, especialmente, deve-se aplicar o princípio da igualdade (TAVARES, 2017).

A vista disso a possibilidade de eventual contrariedade ao princípio seria a possibilidade de os parlamentares as Assembleias Legislativas serem tratados de forma privilegiada ao não submeterem-se de forma igual as leis em razão das já citadas imunidades. Todavia, como bem é exposto na prestação de informações realizada pelo procurador da ALRN, essa hipótese prevista na CF tem por finalidade a proteção ao *mandato* ou a *instituição*, e não ao deputado em si. Dessa maneira, as imunidades concedidas aos parlamentares não podem ser vistas como desrespeito ao princípio da igualdade previsto na CF, a finalidade da prerrogativa é a subsistência

da democracia a qual é caracterizada na eleição do parlamentar pelo voto sufragado pela sociedade.

6. Comparação entre as Imunidades formais no Brasil e as Imunidades formais nos EUA

Visando valorar ainda mais o debate, podemos contextualizar o estudo comparado das imunidades parlamentares processuais conforme o seu regime nas duas tradições jurídicas principais do direito ocidental: a tradição anglo-saxônica, e a tradição europeia continental. A primeira é mais restritiva quanto ao alcance das imunidades.

No Brasil, até a EC nº 35/2001, seguia a tradição jurídica da Europa Continental, com imunidades processuais amplas, especialmente a necessidade de licença da casa parlamentar para a instauração do processo. Com o advento da citada emenda, houve uma aproximação com a tradição jurídica anglo-saxã, a qual dispensa a prévia autorização. O modelo britânico foi adotado pelos Estados Unidos.

Há variação no que diz respeito à abrangência das imunidades e ao grau de consolidação de democracia de cada país. Nos Estados Unidos, o instituto da imunidade está inserido na Constituição de 17 de setembro de 1787. Entretanto, os privilégios sofrem restrições, caso o parlamentar cometa crime de traição ou de grande gravidade e importância ou, ainda, conspire contra a paz. Neste caso, a instauração de processo penal não depende de prévia autorização do Congresso.

No que dispõe na constituição norte-americana o congressista que comete crime fora do exercício de sua função recebe tratamento idêntico ao do cidadão comum, desconhecendo benesses. Ou veja, a inviolabilidade alcança os estritos limites do cargo, igualando parlamentares aos cidadãos comuns, quando ausentes no exercício de sua atividade.

Em relação à freedom from arrest, a jurisprudência e a doutrina norte-americanas são pacíficas no entendimento de ser ela impeditiva apenas quanto à prisão civil, não tutelando prisões em razão da prática de crimes, desse modo, protege os parlamentares apenas na seara civil e não nos processos criminais, não havendo a necessidade de prévia autorização para sua instauração.

Seguindo a tradição inglesa, os Estados Unidos também inserem a imunidade processual somente às prisões por dívida. Observa-se, portanto, que o direito americano não contempla a imunidade processual.

Diante da crise política a qual o Brasil atravessa, se faz necessário à revisão e análise de determinados institutos constitucionais, entre eles podemos citar as consequências da imunidade no sentido formal, conteúdo em enfoque no estudo de caso deste trabalho.

De acordo com o artigo 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os poderes são independentes e harmônicos entre si, porém, no decorrer da leitura do texto constitucional, os parágrafos 2º ao 5º do artigo 53 da constituição vigente, percebe-se uma submissão do Poder Judiciário ao Poder Legislativo, no que se trata à imunidade parlamentar no sentido formal.

O Poder Judiciário não pode agir sem prévio consentimento da respectiva casa legislativa no que diz respeito a prisão, bem como ao processo criminal o qual envolva os parlamentares após a diplomação.

A doutrina vem classificando a imunidade em duas vertentes: No sentido material ou inviolabilidade e no sentido formal ou processual. Tais imunidades previstas na Constituição têm por objetivo garantir a liberdade do representante do povo ou do Estado-membro no Congresso Nacional. Com efeito, há uma seguridade da independência do próprio parlamento e da sua existência.

A imunidade formal garante ao parlamentar não ser preso ou não permanecer preso, bem como a possibilidade de sustar o processo penal em curso contra ele e está prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 53, nos parágrafos § 2º, § 3º, § 4º e § 5º.

Os crimes inafiançáveis segundo a constituição e leis vigentes, apresentam uma repulsa na sociedade, o inciso XLIII do artigo 5º da constituição federal de 1988, denota-se como crime inafiançável a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, o que causa a sensação de impunidade. Como assegura Tiago de Oliveira (2008, p. 122) “um parlamentar flagrado no cometimento de qualquer um desses crimes, pode continuar em liberdade pela votação da maioria dos seus pares. A proteção ao parlamento deve existir, mas um exagero desses é uma ofensa a todos os princípios

constitucionais fundamentais de um Estado Democrático de Direito, devendo permanecer o equilíbrio de um Governo Republicano e Democrático.

Portanto, infere-se que a imunidade formal é concedida apenas a Deputados Federais e Estaduais e Senadores. Quanto ao suplente do detentor de cargo legislativo, enquanto nessa condição, não goza de qualquer tipo de imunidade parlamentar, e como já visto, aqueles os quais meramente reproduzem opiniões, palavras e votos de parlamentares são também irresponsáveis civil e penalmente.

Considerações Finais

Diante da análise do caso, das normas positivadas e do conhecimento doutrinário, pode-se inferir que os deputados estaduais possuem imunidade formal com relação à prisão. Em tese, a imunidade formal não atenta contra os princípios da igualdade, o princípio republicano e a separação dos poderes, pois não se trata de privilégios dos parlamentares, mas sim de garantias que têm como objetivo assegurar a independência do legislativo e o mandato do parlamentar eleito pela sociedade.

No entanto, é pertinente analisar também se essas normas e a finalidade precípua delas estão sendo alcançadas. É necessário, e de suma importância, que tais normas, no plano real, não sirvam para acobertar práticas contrárias ao verdadeiro sentido da Constituição do país.

Nesse sentido, usa-se aqui a ponderação presente no entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso (2017), o qual revela que, através do princípio republicano, pode-se propor uma revisão da extensão que se tem concedido ao foro por prerrogativa de função. De acordo com o eminente Ministro, as normas constitucionais devem ser interpretadas de forma restrita, visando limitá-las aos crimes praticados no exercício do cargo e em razão dele, justamente por constituírem exceções aos princípios republicano e da igualdade. “Ausente o nexo de causalidade com o ofício, o foro se converteria em um privilégio corporativo, repudiado pela ideia de república”.

Referências

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 24ª edição, SP, Ed.Malheiros, 2005.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALEIXO, Pedro. **Imunidades Parlamentares**. Belo Horizonte: RBEP, 1961.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 16ª ed. São Paulo: Método, 2017.

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

ARAGÃO, João Carlos Medeiros. **Ética e decoro parlamentar no Brasil e nos EUA: Integração dos instrumentos de controle para mudança social**. 2. ed. Brasília: Entrelivros, 2007.

BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. 3ª ed. Recife: Armador, 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **O supremo tribunal federal em 2017: a república que ainda não foi**. Conjur, 2017.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

KRIEGER, Jorge Roberto. **Imunidade Parlamentar: histórico e evolução do Instituto no Brasil**, Santa Catarina, Letras Contemporâneas; Oficina Editora, 2004, vol. 1.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: Jus Podium, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões**. 27ª ed. São Paulo: Método, 2018.

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. **A imunidade parlamentar no estado democrático de direito**, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, ano 11, n.º 42. jan/mar. 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.